

La reconnexion agricole Nord-Sud  
Quels enjeux pour les pays en développement ?



Les opinions, les données et les faits exposés dans ce numéro sont sous la responsabilité des auteurs et n'engagent ni le CIHEAM, ni les Pays membres.

*Opinions, data and facts exposed in this number are under the responsibility of the authors and do not engage either CIHEAM or Member-countries.*

# CIHEAM

La reconnexion agricole Nord-Sud  
Quels enjeux pour les pays en développement ?

Editeur scientifique : Henri Regnault

## OPTIONS méditerranéennes

Directeur de la publication :  
Francisco Mombiela Muruzábal

2010

Série A : Séminaires Méditerranéens

Numéro 90



Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes  
International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

---

L'édition technique, la maquette et la mise en page de ce numéro d'Options Méditerranéennes ont été réalisées par l'Atelier d'Édition de l'IAM de Montpellier (CIHEAM)

*Technical editing, layout and formatting of this edition of Options Méditerranéennes was by the Editorial Board of MAI Montpellier (CIHEAM)*

Crédit photo de couverture / *Cover photo credits* :  
Photomontage Aton Lerin, 2010

Tirage / *Copy number* : 350 ex.  
Impact Imprimerie  
N° 483 ZAC des Vautes  
34980 Saint Gély du Fesc

---

### **Fiche bibliographique / *Cataloguing data* :**

---

Comment citer cette publication / *How to quote this document* :

Henri Regnault (ed). La reconnexion agricole Nord-Sud. Quels enjeux pour les pays en développement ? – Montpellier : CIHEAM (Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes), 2010 – 162 p. (Série A : Séminaires Méditerranéens, N° 90, Options Méditerranéennes)

Catalogue des numéros d'Options Méditerranéennes sur /  
*Catalogue of Options Méditerranéennes issues on* :  
[www.ciheam.org/publications](http://www.ciheam.org/publications)

---

ISSN : 1016-121X – ISBN : 2-85352-429-9

© CIHEAM, 2010

Reproduction partielle ou totale interdite  
sans l'autorisation du CIHEAM

*Reproduction in whole or in part is not permitted  
without the consent of the CIHEAM*

# Sommaire

|                                                                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Avant-propos .....                                                                                                                                                                              | 3   |
| Remerciements .....                                                                                                                                                                             | 5   |
| <br>Introduction. Reconnexion Nord-Sud et libéralisation agricole : les pays en développement entre opportunités, reconvertisibilités et vulnérabilités agricoles – <i>Henri Regnault</i> ..... | 7   |
| <br>Agriculture versus trade liberalization : Latin America's productive structure and adaptation possibilities – <i>Salomon Salcedo, Monica Rodrigues, Martine Dirven</i> . ....               | 23  |
| <br>La libéralisation des échanges agricoles euro-méditerranéens : un processus lent et asymétrique – <i>Florence Jacquet</i> .....                                                             | 47  |
| <br>Prix agricoles, salaires de référence et développement : un effet pervers de la libéralisation ? – <i>Jean-Pierre Domecq</i> .....                                                          | 67  |
| <br>Tariff quotas and the effects on the Brazilian agricultural exports to European Union – <i>Pedro Miranda, Honorio Kume, Guida Piani</i> .....                                               | 79  |
| <br>La libéralisation commerciale agricole au Pérou : marchés, comportements et institutions entre ruptures et continuités – <i>Eduardo Zegara, Alvaro Espinoza</i> .....                       | 93  |
| <br>Libéralisation, firmes transnationales et formes d'insertion internationale : les filières soja et blé en Argentine – <i>Pablo Lavarello, Graciela Gutman, Maria Paula Rios</i> .....       | 115 |
| <br>L'agriculture familiale au Chili : compétitivité et libéralisation commerciale – <i>Juan José Alvear Gomez, Claudio Canales Rios, Benjamin Blanco Parra, Michel Leporati Neron</i> .....    | 135 |



## Avant-propos

Dans le cadre du programme de recherche en réseau ACRALENOS (Analyse Comparée des Relations Agricoles et agroalimentaires en Libre-Echange Nord-Sud) le présent volume d'Options Méditerranéennes fait suite au Séminaire ACRALENOS II qui s'est tenu les 9 et 10 novembre 2006 dans les locaux de la CEPAL et de l'Universidad de Chile à Santiago du Chili, sur le thème « Libéralisation commerciale agricole et pays en développement : des effets attendus aux impacts effectifs ». Ce séminaire, qui a réuni une quarantaine de chercheurs de dix pays méditerranéens ou sud-américains, a été rendu possible grâce au soutien :

- des Nations Unies, Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC), Santiago,
- de l'*Instituto de Desarrollo Agropecuario* (INDAP), Santiago,
- du Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM), Paris,
- du Ministère français des Affaires Etrangères (en particulier à travers la Délégation Régionale de Coopération pour le Cône Sud et le Brésil),
- de la Région Aquitaine, France,
- du GDR CNRS N°1964 « Economie Méditerranée Monde Arabe » (EMMA).

Ce séminaire faisait suite au premier séminaire ACRALENOS qui s'était tenu en novembre 2004 à l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (CIHEAM) et qui avait donné lieu à la publication d'un numéro de la revue Région et Développement<sup>1</sup> :

Le premier séminaire ACRALENOS, à travers l'analyse de six cas nationaux de Pays en Développement en Méditerranée et en Amérique Latine - Maroc, Tunisie, Turquie et Mexique, Chili, Argentine – avait permis de mettre en évidence la diversité des stades d'avancement des processus de libéralisation agricole – beaucoup plus avancés dans l'hémisphère américain que dans la zone euro-méditerranéenne – mais aussi la similitude des espoirs et des craintes face aux effets primaires attendus de la libéralisation dans les pays en développement :

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

- crainte des obstacles économiques à la reconversion (capital à investir, dans certains cas disponibilité de main d'œuvre saisonnière...) qui viendraient relativiser les possibilités agronomiques de cette reconversion lorsqu'elles existent, et crainte aussi des difficultés de gestion sociale, politique, territoriale et environnementale pouvant résulter du modèle de développement agricole mis en place en réponse à une libéralisation agricole voulue par les uns et subie par les autres, difficultés susceptibles d'engendrer des effets pervers pouvant freiner le processus de développement au lieu de le stimuler.

Avec deux ans de recul et les premiers bilans des expériences de libéralisation dont nous commençons à disposer, le séminaire ACRALENOS II ambitionnait d'aller plus loin dans la réflexion et de se demander, au-delà des effets primaires attendus des processus de libéralisation, si la réalité des impacts effectifs n'était pas plus complexe et plus paradoxale, tant au niveau des aspects positifs que négatifs attendus en première analyse et si les effets positifs n'étaient pas beaucoup plus conditionnels et moins automatiques que ne laissaient prévoir les

partisans de la libéralisation. Quatre directions nous semblaient ainsi mériter une attention toute particulière à l'occasion du deuxième séminaire ACRALENOS :

- la libéralisation n'est pas une condition suffisante à l'approfondissement de la spécialisation internationale agricole et donc à l'accroissement des débouchés exportateurs des pays en développement. En effet, la libéralisation n'ouvre pas automatiquement l'accès à l'assiette du consommateur : plusieurs filtres doivent être franchis au préalable, liés aux normes des pays importateurs, normes publiques, bien sûr, mais aussi normes privées de la Grande Distribution.

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

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

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

Les communications présentées à Santiago lors du Séminaire ACRALENOS ont amplement confirmé que les processus de libéralisation agricole sont d'une complexité extrême, de par leurs implications économiques, sociales et environnementales. De plus, en fonction de leurs caractéristiques diverses (agronomiques, sociales et économiques) les territoires présentent des adaptabilités très différentes à des modifications de la donne commerciale internationale agricole et agroalimentaire. Le programme ACRALENOS en général et le séminaire de Santiago en particulier permettent ainsi de déboucher sur un nouveau cadre analytique de la libéralisation commerciale agricole avec le paradigme ORV (Opportunités, « Reconvertibilités », Vulnérabilités) qui est proposé dans l'introduction de ce volume.

Le grand nombre de communications qui ont été présentées à Santiago rendait difficile une publication exhaustive dans la collection Options méditerranéenne du CIHEAM. Un choix éditorial a donc été fait : publier les travaux les plus généraux et synthétiques qui ont été présentés à Santiago, plus des communications axées sur les réalités sud-américaines (plutôt peu connues du lectorat habituel d'un support axé sur la Méditerranée), et donc laisser de côté pour cette publication les communications de nos amis méditerranéens qui ont déjà eu l'occasion de présenter les réalités de leurs pays dans les publications du CIHEAM.

Laurent Bonneau<sup>2</sup>,  
Bertrand Hervieu<sup>3</sup>,  
Henri Regnault<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Libéralisation agricole et pays en développement, coordonné par Michel Petit, Jean-Louis Rastoin et Henri Regnault, Région et Développement N°23, 2006.

<sup>2</sup> Conseiller régional de coopération à la délégation régionale française de coopération pour le Cône sud et le Brésil.

<sup>3</sup> Secrétaire Général du CIHEAM, (Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes)

<sup>4</sup> Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Coordinateur du Programme ACRALENOS



## Remerciements

En tant que coordinateur du programme ACRALENOS, je tiens à remercier, au-delà des institutions citées dans l'avant-propos, toutes les personnes qui ont permis le montage et œuvré à la réussite du séminaire ACRALENOS II, puis à la publication de ce volume :

- à la CEPALC, Martine Dirven, responsable de l'Unité Agricole,
- au Ministère chilien de l'Agriculture (INDAP), Michel Leporati qui a participé au premier séminaire ACRALENOS puis organisé le soutien de l'INDAP au séminaire de Santiago,
- à la Délégation Régionale de Coopération pour le Cône Sud et le Brésil (Ambassade de France à Santiago), les deux directeurs successifs qui ont soutenu le projet ACRALENOS puis cette publication, Jean-Claude Reith et Laurent Bonneau
- au CIHEAM, Bertrand Hervieu, qui a fortement soutenu le montage des deux séminaires ACRALENOS (Montpellier puis Santiago),
- à l'IAM de Montpellier, François Lerin qui a assuré le suivi éditorial de ce volume

Enfin, *last but not least*, une mention spéciale dans ces remerciements va à Morgane LE GAL (Ministère des Affaires Etrangères, assistante technique auprès de la CEPALC à Santiago dans la période du séminaire ACRALENOS) qui s'est fortement investie en 2005 et 2006 pour faire de cette opération une réussite appréciée de tous les participants.

Henri REGNAULT

Coordinateur du Programme ACRALENOS



# Introduction générale

## Reconnexion Nord-Sud et libéralisation agricole : Les pays en développement entre opportunités, reconvertibilités<sup>1</sup> et vulnérabilités agricoles

Henri Regnault<sup>2</sup>

CATT, Université de Pau et des Pays de l'Adour  
Coordinateur du Programme ACRALENOS

---

**Résumé :** La libéralisation commerciale agricole – plus bilatérale et régionale que multilatérale jusqu'à maintenant – offre aux pays en développement des opportunités exportatrices tout en les incitant à des reconversions et en les confrontant à des vulnérabilités. Ce papier propose un cadre analytique ORV (Opportunités, Reconvertibilités, Vulnérabilités) visant à rendre compte des trajectoires économiques et territoriales des pays en développement confrontés à un processus de libéralisation commerciale agricole.

**Mots clefs :** Pays en développement, Commerce international, Libre-échange, Economie agricole, Soutenabilité

**Abstract:** *Agricultural trade liberalization - which has proved to be more bilateral and regional rather than multilateral up until now - offers export opportunities for developing countries while inducing them to productive reconversions as well as confronting them to vulnerabilities. This paper proposes an analytical framework ORV (Opportunities, Reconversions, Vulnerabilities) to understand the economic and territorial paths of developing countries facing agricultural trade liberalization.*

**Keywords:** *Developing countries, International trade, Free trade, Agricultural economics, Sustainability*

---

Les relations Nord-Sud, entre pays développés et pays en développement, ont profondément évolué depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Les années 50 et 60 ont vu la fin du modèle colonial de domination politico-juridique et économique du Nord sur le Sud, modèle qui n'a pas résisté à la vague de décolonisation de cette période mais qui avait commencé son déclin dès le début du 19<sup>ème</sup> siècle avec les premières indépendances latino-américaines. Les années 60 et 70 ont marqué l'apogée du modèle de la déconnexion du Sud concrétisée par des politiques de substitution à l'importation et des préconisations de construction d'un schéma d'échange Sud-Sud pour échapper à la domination du Nord, théorisé par l'école latino américaine de la dépendance ou par les analyses « centre-périphérie ». Ce modèle de la déconnexion, dont on trouve les prémisses aussi bien dans l'industrialisation américaine après l'indépendance des Etats-Unis que dans le développement russe tsariste puis dans les industrialisations sud américaines des années 30, est devenu hégémonique dans la période post coloniale mais n'a pas résisté à la crise de la dette des années 80. Le modèle de la reconnexion (Deblock, Regnault 2006), préparé dès les années 80 par l'action des institutions de Bretton Woods dans la logique du consensus de Washington, a pris toute son ampleur avec l'adhésion massive des pays en développement au GATT puis à l'OMC et encore plus avec la

*Options Méditerranéennes, A 90, 2010 - La reconnexion agricole Nord-Sud. Quels enjeux pour les pays en développement ?*

signature – à partir du milieu des années 90 – de nombreux accords de libre-échange Nord-Sud. On peut considérer que la plupart des pays du Sud se situent aujourd'hui dans ce modèle.

Par reconnexion Nord-Sud, on désigne les processus de libéralisation pluriscale, pluridimensionnelle, normée et régulée des relations entre pays développés, pays émergents et pays en développement :

Libéralisation pluriscale avec ses trois échelles : multilatérale (GATT puis OMC), régionale (avec proximité géographique, type ALENA ou Euromed), bilatérale (accords commerciaux ou de partenariat Nord-Sud, souvent transcontinentaux – ex : USA/Maroc ou Corée, UE/Chili ou Afrique du Sud).

Libéralisation pluridimensionnelle : commerce (marchandises – dont produits agricoles- et services), investissements directs (manufacturiers, services). L'investissement direct en particulier est cœur de la reconnexion en tant que véhicule de la division internationale des processus productifs, porteur de multiples flux commerciaux de biens intermédiaires, de commerce intragroupe régis par des prix de cessions internes, de trafics de perfectionnement sous régimes douaniers d'admission temporaire. Remettant en cause la doctrine Calvo<sup>3</sup>, le cadre juridique de l'investissement étranger tend à quitter la sphère de la souveraineté nationale pour s'abriter derrière des mécanismes d'arbitrage internationaux, comme l'a initié le Chapitre 11 de l'ALENA.

Libéralisation normée : la libéralisation n'est pas une simple dérégulation qui inaugurerait une ère de « laissez-faire laissez passer » généralisé, mais elle va de pair avec une redéfinition de normes publiques internationales ou nationales et de plus en plus avec la mise en place de normes privées négociées dans les branches ou imposées par les distributeurs. Ces normes très diverses concernent aussi bien les droits de propriété intellectuelle ou les droits des travailleurs que les standards alimentaires ou les normes techniques de nombreuses branches industrielles imposées par les Etats (types normes anti pollution) ou négociées au sein de la branche (compatibilité de matériels ou logiciels). Ces normes sont particulièrement décisives en matière agricole et agroalimentaire. Les débouchés commerciaux ouverts par les accords internationaux sont conditionnés au respect de normes de plus en plus contraignantes qui ne sont pas le fait seulement d'acteurs publics mais font intervenir de plus en plus des acteurs privés. Celles-ci font l'objet tout d'abord d'une définition internationale à travers le Codex alimentarius. Ensuite les Etats peuvent aller plus loin dans leurs normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) sous réserve d'être capable de fournir des preuves scientifiques du bien fondé de leurs positions, sous contrôle de l'OMC pour les pays adhérents (153 pays en 2008). Enfin, les acteurs privés, de la Grande Distribution en particulier, à travers les cahiers des charges imposés à leurs fournisseurs, imposent de fait de nouvelles normes encore plus exigeantes.

Libéralisation régulée : par des dispositions ou des instances multilatérales (traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement, procédures et Organe de règlement des différends de l'OMC), par des clauses d'arbitrage des différends entre Etats et investisseurs étrangers (ex : Chap 11 ALENA), par des mécanismes de transferts dans certains accords de partenariat (ex : politique de voisinage européenne), par des politiques nationales et infranationales de valorisation des opportunités, d'activation des reconvertis et de gestion des vulnérabilités relatives à l'ouverture commerciale.

A bien des égards et pour la plupart des pays du Sud, on peut qualifier leur reconnexion aux pays du Nord de reconnexion périphérique. En effet, la reconnexion ne bouleverse pas profondément le rapport de force Nord-Sud et surtout ne change pas la nature de la relation : en dépit de la récente phase conjoncturelle de haut de cycle des matières premières qui a pu donner l'illusion d'une situation plus favorable au Sud, le marchandage accès au marché / nouvelles normes ouvre le plus souvent aux producteurs du Sud des marchés matures et à valeur ajoutée déclinante tout en assurant une protection juridique très renforcée aux firmes innovatrices du Nord positionnées sur des marchés à forte valeur ajoutée pour cause de rentes d'innovation. Toutefois ce concept de « reconnexion périphérique » mérite d'être tempéré lorsqu'on examine les cas des grands pays du Sud (Brésil, Inde, Chine) à large spectre productif : sans doute vaut-il mieux évoquer en ce qui les concerne une reconnexion concurrentielle, voire une reconnexion conflictuelle.

**La portée agricole et agroalimentaire de la reconnexion reste encore limitée,** comparativement au secteur industriel et manufacturier. Au niveau multilatéral, le Cycle Uruguay a plus préparé une future libéralisation agricole qu'il ne l'a réalisée : la tarification des anciens obstacles non tarifaires s'est faite à un niveau tel que la réduction des droits n'a pas débouché sur un abaissement notable de la protection agricole multilatérale, renvoyant toute avancée décisive au prochain cycle. Les péripéties interminables d'un Cycle de Doha en panne de consensus témoignent des difficultés à pousser plus avant la reconnexion Nord-Sud à l'échelle multilatérale. Le dossier agricole est emblématique du fossé entre les positions du Nord et du Sud (même s'il n'en est pas le seul révélateur). Si la ligne de fracture entre les Etats-Unis et l'Europe avait été le trait dominant de la négociation agricole de l'Uruguay Round, le Doha Round révèle surtout une opposition entre Nord et Sud autour des questions de l'accès aux marchés du Nord et des subventions internes et à l'exportation du Nord. Cette opposition agricole est suractivée par la réticence des pays du Sud à accompagner une ouverture agricole du Nord par une ouverture significative de leurs marchés industriels et de services.

Du point de vue agricole toujours, on notera que les contenus agricoles des constructions régionales ou bilatérales Nord-Sud sont très variables. C'est assurément l'ALENA qui a le contenu agricole le plus fort. Même si cet accord n'instaure pas un libre-échange agricole total (comme a pu le faire l'Union Européenne en son sein), il met en place une libre circulation de plusieurs productions importantes, notamment les céréales.

La construction euro-méditerranéenne reste nettement en retrait de la construction nord américaine et n'offre pas aux pays du sud et de l'est de la Méditerranée des débouchés à la hauteur des espoirs qu'ils pouvaient légitimement placer dans leurs accords de libre-échange avec l'Europe. Paradoxalement, l'accord de libre-échange Maroc – USA est plus généreux en termes d'ouverture agricole théorique (sur le papier !) pour l'agriculture marocaine que l'accord du Maroc avec l'Europe ; mais il est vrai que l'Atlantique (surtout comparé au Détroit de Gibraltar) est suffisamment large pour limiter les flux et protéger efficacement les producteurs... mexicains. Les réticences de l'Europe à avancer sur le dossier de la libéralisation agricole finissent par freiner sa capacité à signer de nouveaux accords Nord-Sud : la négociation avec le Mercosur en est particulièrement emblématique. Là encore, c'est le dossier agricole qui bloque, Brésil et Argentine n'étant pas disposés à se contenter des actuelles propositions agricoles de l'UE, articulées plus autour de quotas tarifaires (donc d'un volume sous contrôle d'un plafond quantitatif) que de suppression ou diminution de droits de douanes indépendantes des quantités. Le chapitre de cet ouvrage rédigé par Pedro Miranda, Honorio Kume et Guida Piani

*(Tariff quotas and the effects on the Brazilian agricultural exports to the European Union)* analyse les effets à attendre pour l'agriculture brésilienne de tels quotas sur ses exportations à destination de l'Europe.

Quant à l'Asie de l'Est, souvent vantée pour son intégration de facto, elle est loin d'avoir fait de la libéralisation agricole une priorité, même depuis qu'elle s'est mise à signer des accords bilatéraux en bonne et due forme. Par exemple, les accords de libre-échange signés par la Corée (du Sud) à fin 2007 (USA, Chili, Singapour, EFTA, ASEAN) excluent systématiquement le riz des réductions tarifaires. L'accord intra asiatique Corée – ASEAN exclut non seulement le riz (et réciproquement pour l'ASEAN) mais aussi le bœuf, le porc, le poulet et l'ail en ce qui concerne les réductions tarifaires de la Corée (Kim, 2007).

Pourtant quel que soit le caractère encore limité de la reconnexion agricole, elle suscite à juste titre de nombreuses interrogations dans les pays en développement, du fait de l'importance non négligeable de l'agriculture aussi bien dans le PIB, que dans l'emploi ou bien dans les exportations. Dès lors, la libéralisation agricole est tantôt perçue comme une menace, tantôt comme une opportunité, alimentant le débat à l'intérieur de chaque pays lors des négociations commerciales internationales. Au fil des développements du programme ACRALENOS, nous avons progressivement forgé, sur les terrains méditerranéen et latino-américain, le cadre conceptuel ORV (Opportunités, Reconvertibilités, Vulnérabilités) qui va nous servir ici à proposer une synthèse problématisée du séminaire ACRALENOS II de novembre 2006.

Si les mots « opportunité » et « vulnérabilité », en eux-mêmes, n'appellent pas de commentaire particulier, le terme « reconvertibilité », nécessite quelques observations : « reconvertibilité » est un néologisme que nous revendiquons et assumons. La reconvertibilité renvoie à la capacité d'un individu, d'une entreprise ou d'un territoire à engager et réussir des reconversions. Elle relève, certes de l'adaptabilité, mais d'une forme d'adaptabilité active et non d'une adaptation passive. Elle est très loin de la malléabilité (forme suprême de l'adaptation passive) car la définition et la mise en œuvre volontariste de décisions ou de politiques sont au cœur de cette notion de reconvertibilité.

Nous avons conceptualisé ce paradigme ORV dans le courant de l'année 2007, après le séminaire ACRALENOS de Santiago, et l'avons présenté pour la première fois dans le séminaire ACRALENOS franco-andin de Lima en novembre 2007 (Regnault, 2008b). Ce texte n'est pas le lieu pour situer ORV par rapport à la littérature économique et gestionnaire, mais les premières réactions auxquelles nous avons été confronté nous ont demandé de situer ORV par rapport à SWOT ou au diamant de Porter. Disons rapidement ici que ORV n'a pas été conçu comme un outil de portée générale applicable à de multiples analyses mais comme un outil spécifique d'analyse des marges de manœuvre dynamiques et interactives d'un territoire (la dimension territoriale est centrale) confronté au choc résultant d'une modification de la donne commerciale internationale (bilatérale, régionale ou multilatérale).

Dans un premier temps, nous examinerons ce que sont les trois éléments O, R et V pour les pays en développement, puis nous les combinerons dans un tableau ORV.

## **I – O, R et V : les trois piliers analytiques de la libéralisation**

La première étape de la démarche ORV consiste nécessairement à bien expliciter ce que sont les opportunités, les reconvertibilités et les vulnérabilités d'un territoire face à la mondialisation

en général et surtout face à telle ou telle perspective d'approfondissement de son insertion dans l'internationalisation des économies (par exemple la signature d'un accord de libre-échange). Dans cette démarche descriptive, je me référerai le plus souvent à des exemples pris dans des pays de la Méditerranée et de l'Amérique latine (mes terrains de recherche), mais la démarche ORV en tant que telle peut s'appliquer à tous les pays, développés ou en développement.

## 1. Les opportunités

L'approfondissement de l'insertion internationale offre à chaque pays des **opportunités... conditionnelles et évolutives**. Ces opportunités empruntent un double canal :

- les possibilités nouvelles d'exportations liées à des ouvertures de marché dans les pays partenaires ;
- les importations à moindre coût, du fait de la diminution des droits de douanes et de la rente de protection des producteurs locaux qui va de pair.

Mais ces effets primaires attendus sont conditionnels et évolutifs. Ils sont doublement conditionnels tout d'abord :

- les nouveaux marchés au Nord pour les produits du Sud ne seront effectifs que pour autant que les producteurs du sud seront capables de satisfaire aux normes du Nord : normes publiques (sanitaires et phytosanitaires - SPS - pour les produits agricoles) mais aussi, encore plus difficiles à franchir et sans recours possibles, normes privées des centrales d'achat de la grande distribution (qualité, quantité, délai, prix). Les normes publiques, et en particulier les normes SPS sont susceptibles de recours devant l'OMC et devront être abandonnées si elles ne sont pas fondées sur des certitudes scientifiques prouvant le caractère nocif pour la santé publique du non respect de ces normes. C'est ainsi que l'Europe s'est vue condamnée à l'OMC pour le maintien d'une interdiction d'importation de viandes aux hormones – le caractère nocif de cette technique d'engraissement accéléré n'est pas prouvé - interdiction qui lèse des éleveurs américains, canadiens ou brésiliens. Les normes publiques sont donc sous contrôle pour éviter au maximum tout protectionnisme déguisé. Par contre, les normes privées de la grande distribution ne sont susceptibles d'aucun recours : satisfaire au cahier des charges - normes de qualité, de quantité ; dates précises de livraison – n'est pas à la portée de tous les producteurs, ce qui ne peut qu'accélérer les processus de recomposition productive, en général au profit des grands exploitants ou de coopératives de petits exploitants qui auront su se regrouper. Les cahiers des charges de la grande distribution peuvent ainsi être plus exigeants que le Codex alimentarius<sup>4</sup> en matière de résidus de pesticides, d'additifs alimentaires ou de risques microbiologiques. La *Global Food Safety Initiative* lancée par la grande distribution, ou bien les bonnes pratiques agricoles énoncées par Globalgap<sup>5</sup> vont dans ce sens de l'édiction de normes échappant aux Etats ou à la coopération interétatique au profit d'une coopération internationale d'acteurs privés. Salomon SALCEDO (FAO), Monica RODRIGUES et Martine DIRVEN (CEPALC) insistent à juste titre dans cet ouvrage (*Agriculture versus trade liberalisation: Latin America's productive structure and adaptation possibilities*) sur l'importance pour les autorités agricoles latino-américaines d'être capables d'insérer y compris les petits agriculteurs dans la maîtrise de ces normes agricoles et à prendre en compte les exigences de la grande distribution, faute de quoi les menaces de la libéralisation risqueraient fort de l'emporter sur les opportunités.

- les diminutions de prix internes de biens de première nécessité ne seront effectives que pour autant que les rentes de protection ne seront pas transmutes en surprofit des transformateurs ou commercialisateurs des biens importés. Le doute est d'autant plus permis que les politiques de concurrence sont inexistantes ou balbutiantes dans bien des pays du Sud. L'exemple de la libéralisation sucrière permet de bien comprendre les enjeux de la transmutation des rentes. De nombreux pays, au Nord comme au Sud, sont soumis à une forte pression internationale pour l'abandon de leur production de sucre de betterave qui ne peut survivre que par une protection douanière très élevée, face à la concurrence du sucre de canne à haut rendement et faible coût de production dans les zones tropicales humides. C'est notamment le cas du Chili, pays doté d'une filière sucrière betteravière, avec un équivalent tarifaire de ses mécanismes de protection à un niveau 100% (ce qui est un taux assez banal en matière de protection agricole). Que se passera-t-il pour le consommateur chilien lorsque la libéralisation sera effective ? Certes, la ménagère chilienne qui ira faire ses courses dans son supermarché paiera probablement son paquet de sucre un peu moins cher qu'avant. Mais qu'en sera-t-il de la bouteille de Coca, du yaourt sucré ou de la pâtisserie industrielle ? Bien évidemment ces prix ne baisseront pas : la rente de protection que se partageaient l'Etat (droits de douanes), les agriculteurs betteraviers et l'industrie sucrière<sup>6</sup> sera pour l'essentiel transmutée en profit des industries agroalimentaires et ne se traduira pas par une diminution de la pauvreté consécutive à une baisse de prix des biens alimentaires.

Les opportunités attendues sont donc conditionnelles ; mais elles sont aussi évolutives, notamment en matière de nouveaux débouchés à l'exportation. Ces débouchés existent :

- pour un niveau donné de taux de change, à l'évidence. Les incertitudes monétaires internationales dans le sillage de la crise financière démarrée aux Etats-Unis en 2007 pourraient bien réserver des surprises à des pays ou régions qui se sont lancés dans la production de produits pour l'exportation sur la base d'un taux de change d'une période donnée, mais révolue.

- pour un niveau donné de ressources en eau, pour bien des produits agricoles : c'est ainsi que le Pérou, qui livre son agriculture vivrière traditionnelle à la concurrence des produits hautement subventionnés de l'agriculture américaine<sup>7</sup>, commence à s'inquiéter des conséquences à terme sur le débit de ses rivières de la fonte accélérée des glaciers andins dans le cadre du réchauffement climatique, et donc de la pérennité du modèle agro exportateur qui avait commencé à se mettre en place dans le cadre du régime préférentiel ATPDEA<sup>8</sup> et qui serait susceptible d'être amplifié avec les nouveaux débouchés potentiels résultants de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis

- pour un niveau donné de coûts de transport, et donc pour une donne énergétique précise. Les expéditions par conteneurs sur bateau représentent une très faible part du prix de revient CAF<sup>9</sup> : un doublement du prix des carburants n'aurait donc que peu d'impact sur les flux de produits voyageant en conteneurs, même réfrigérés. Par contre, des pays de l'hémisphère Sud se sont fait des spécialités de niches sur des produits frais de contre saison dont la mise à disposition sur les marchés européens ou d'Amérique du Nord suppose de recourir au fret aérien (cerises ou framboises fraîches du Chili dans la période de Noël, asperges vertes du Pérou...) : il est probable que le coût de revient du produit sur le lieu de consommation serait affecté par un doublement du prix du kérosène et que si l'élasticité prix de la demande du produit est forte, la niche est menacée. Si cela représente peu de chose sur une balance



commerciale au niveau macroéconomique, l'effet peut être plus pénalisant à l'échelle des territoires limités sur lesquels sont effectivement cultivés ces produits.

## 2. Les vulnérabilités

La mondialisation impose aux territoires impliqués de gérer **des vulnérabilités latentes** qui vont être **(r)éveillées par l'approfondissement de la division internationale du travail**. Ces vulnérabilités sont doubles dans leurs logiques d'apparition et multiples dans leurs champs d'application. Un premier type de vulnérabilités est mis en œuvre par l'incapacité d'une partie de l'appareil de production à résister au choc de concurrence extérieure résultant de la libéralisation commerciale du pays mais aussi des pays tiers ; on les appellera les **vulnérabilités de rétraction** (directes et indirectes, voir ci-dessous dans les vulnérabilités économiques). Un deuxième type de vulnérabilité résulte des effets pervers de l'expansion des activités stimulées par l'ouverture des partenaires : on les appellera **vulnérabilités d'expansion**. Ces vulnérabilités de rétraction ou d'expansion se manifestent dans de multiples champs : économiques, sociaux, sanitaires, territoriaux, environnementaux ; ces champs s'entrecroisent et constituent autant de facettes des vulnérabilités de rétraction et d'expansion.

**Vulnérabilités économiques** : elles sont principalement des vulnérabilités de rétraction résultant du déclin d'activités industrielles ou agricoles ou de services du fait d'une libéralisation commerciale qui confronte chaque pays à un choc de compétitivité qui va affecter un certain nombre de ses secteurs économiques et de ses unités de production. La vulnérabilité résulte le plus souvent d'une libéralisation impliquant directement le pays concerné (on parlera alors d'une vulnérabilité directe de rétraction), mais elle peut résulter d'accords de libéralisation entre pays tiers (on parlera de vulnérabilité indirecte). La rétraction ne concerne donc pas seulement des activités pour le marché intérieur (du type import substitution) mais peut aussi affecter des activités exportatrices remises en cause par une modification de la donne commerciale internationale au bénéfice de pays tiers.

Jean-Pierre Domecq, dans ce volume (*Prix agricoles, salaire de référence et développement : un effet pervers de la libéralisation ?*) soulève le problème d'une vulnérabilité économique résultant de la libéralisation à travers une thèse originale développant l'idée que la libéralisation agricole, en faisant baisser les prix des denrées agricoles de base pourrait avoir pour effet de faire baisser le salaire de référence du système économique des pays en développement, réduisant ainsi le pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés (pas seulement les revenus agricoles des producteurs concernés), contrariant ainsi la croissance économique des pays en développement libéralisant leurs importations agricoles. On remarquera néanmoins que le cas envisagé par Jean-Pierre Domecq n'est pas le seul cas de figure possible en matière d'évolution des prix alimentaires. La libéralisation des partenaires commerciaux d'un pays en développement, en offrant de nouveaux débouchés à l'exportation, peut avoir un effet inverse de hausse des prix des denrées sur le marché interne par alignement sur des cours mondiaux en hausse : on l'a vu en Argentine, comme le montre dans ce volume, Pablo Lavarello, Graciela Gutman et Paula Maria Rios (*Libéralisation, entreprises transnationales et formes d'insertion internationale : les filières soja et blé en Argentine*) en mettant en évidence un conflit entre cours internationaux et prix des biens salaires, à la hausse cette fois-ci. La reconnexion des marchés internes et des marchés internationaux peut donc jouer à la hausse ou la baisse des prix internes, suivant les cas (pays exportateurs / pays importateurs).

**Vulnérabilités sociales** : par des pertes d'emplois (vulnérabilité de rétraction) qui privent des travailleurs de revenus dans des pays où les filets de protection sociale sont inexistants ou embryonnaires, ou plus insidieusement par la transformation d'emplois permanents en emplois saisonniers synonymes de statuts précaires. L'exemple chilien est très révélateur de ce glissement des emplois permanents d'agriculteurs évincés de leur statut d'exploitant vers des emplois saisonniers<sup>10</sup> principalement liés aux périodes de récolte dans le cadre du développement d'un système agro exportateur : en 1965 le Chili comptait 355.000 salariés agricoles, en 2003, on en recensait 500 000. Mais, aux mêmes dates, les salariés permanents ont diminué de 208 000 à 120 000 tandis que le nombre de saisonniers augmentait de 147 000 à 380 000 (Rojas Marin 2004) et que la disponibilité de la main-d'œuvre saisonnière devient un vrai problème dans les zones les plus concernées par l'agriculture d'exportation<sup>11</sup>.

**Vulnérabilités sanitaires** : le développement du secteur exportateur induit bien souvent un recours accru à des produits (solvants, phytosanitaires) très nocifs pour les travailleurs, produits interdits d'usage dans les pays du Nord mais encore autorisés au Sud ... et donc toujours fabriqués par les firmes chimiques ou agrochimiques. Les conditions de travail dans les serres colombiennes ou équatoriennes produisant les fleurs pour les marchés nord-américains ou européens sont de bonnes illustrations des dangers sanitaires que courent les travailleurs des activités exportatrices.

**Vulnérabilités environnementales** : ce sont principalement des vulnérabilités d'expansion liées à des spécialisations exportatrices agricoles ou minières qui vont mettre en péril les écosystèmes ou entraîner des conflits d'usages de l'eau pouvant déboucher sur des surexploitations de la ressource.

Des écosystèmes peuvent être détériorés par l'abandon de méthodes de cultures traditionnelles pas assez productives pour des débouchés à l'exportation en expansion, d'où des ruptures d'équilibres par dérèglement des assolements, des pertes de biodiversité ou des propagations incontrôlables de nuisibles. La culture de la quinoa<sup>12</sup> sur l'altiplano bolivien offre un bel exemple de cette situation : la demande de la quinoa à l'exportation a connu ces dernières années un véritable boom, bien souvent dans le cadre du commerce équitable ; outre le fait que le prix de la quinoa a fortement augmenté (au grand dam des consommateurs boliviens) le fort encouragement à la production aurait rompu l'équilibre entre culture de la quinoa et l'élevage des lamas (conflits d'usage des sols) et se traduirait par une érosion des sols. A une toute autre échelle que la quinoa sur l'altiplano bolivien, l'expansion fulgurante de la quasi monoculture du soja, à partir de la pampa argentine vers l'ensemble du bassin de La Plata, les basses terres de Bolivie et remontant maintenant vers l'Amazonie n'est pas sans poser de problèmes, comme nous l'a décrit Martine Guibert dans sa communication à la CEPAL en s'interrogeant sur les conséquences environnementales de cette expansion culturelle, à travers « la dégradation des ressources (sol, eau)... l'accélération du déboisement des forêts natives et de savanes arborées, la perte de biodiversité au détriment des écosystèmes naturels locaux » (Guibert, 2006).

Des concurrences entre les usages de l'eau, exacerbées par la mise en place de modèles agro exportateurs, peuvent entraîner des surexploitations des ressources (fossiles en particulier), et menacer les approvisionnements traditionnels. Le Pérou fournit de bons exemples d'une telle situation : au sud dans la région d'Ica avec la concurrence sur les puits entre les cultures vivrières traditionnelles (Rendon, 2006) et les cultures d'exportation, avec la surexploitation de la nappe phréatique qui en résulte ; mais aussi au Nord – vallées du Viru et du Chao – entre les

cultures irriguées traditionnelles des vallées, destinées au marché local d'une part et, d'autre part les cultures d'exportation des nouvelles zones aménagées dans les « inter vallées » dans le cadre du programme Chavimochic (Marshall, 2007)

### 3. Les reconvertibilités

Au-delà de la conditionnalité des opportunités et des menaces que font peser les vulnérabilités, la mondialisation confronte les pays du Sud (et du Nord aussi) à des problèmes de **reconversions indispensables mais inégalement accessibles**, dont peut dépendre éventuellement la capacité à profiter des opportunités et à gérer les vulnérabilités. En effet, la mondialisation, à travers ses effets de rétraction (aussi bien sur la production à destination du marché national que sur des activités exportatrices) menace de « libérer » des facteurs de production (terre et main-d'œuvre essentiellement pour l'agriculture) et de rendre obsolète et inutilisable du capital technique.

Les terres abandonnées pour la production de biens désormais importés ont-elles une bonne reconvertibilité agronomique vers des productions non menacées sur le marché interne ou vers des productions exportables ? Cette reconvertibilité des terres est-elle immédiate et sans limite ou bien conditionnelle et limitée : par exemple des terres cultivées en sec peuvent-elles être techniquement irrigables et si oui dans quel délai et à quel coût d'investissement. Si c'est techniquement possible, est-ce aussi juridiquement possible (propriété de l'eau) ? La main-d'œuvre libérée est-elle reconvertible (âge, niveau éducatif) ? La reconversion de cette main-d'œuvre est-elle envisageable directement sur le lieu de travail et de résidence initial ou cette main-d'œuvre va-t-elle devoir migrer (vers la ville ; migration nationale ou internationale) ? Cette reconversion se fera-t-elle à statut identique (exploitant indépendant / salarié), permettra-t-elle au salarié de conserver un emploi à temps plein ou bien devra-t-il se contenter d'un emploi saisonnier ?

De ce point de vue des reconvertibilités, les territoires sont profondément inégaux : soumis à un choc de concurrence extérieur, un territoire agricole à bonne reconvertibilité agronomique et bénéficiant d'une contre saisonnalité par rapport à des marchés importants sera en très bonne position relativement à un territoire à faible potentiel agronomique et dont la main-d'œuvre est très majoritairement analphabète. La comparaison des cas chilien et marocain est en la matière très éclairante. Au Chili (Regnault, 2007), les quatre régions centrales à climat tempéré (du Nord au Sud, régions VI à IX, O'Higgins, Maule, Biobio, Araucanie) toutes les quatre au sud de Santiago, regroupent l'essentiel des cultures vivrières essentielles (céréales, betterave à sucre). Avec les libéralisations commerciales unilatérales ou bilatérales chiliennes, ces cultures se trouvent confrontées à des concurrences régionales (Argentine sur les céréales, Brésil, Bolivie et Pérou sur le sucre) ou plus lointaines (USA, accord de libre-échange de 2002). Mais les qualités des sols, le climat et les ressources en eau facilitent des reconversions relativement aisées vers des cultures de produits exportables dont les débouchés ont été dopés par les accords de libre-échange avec les grands marchés de contre saison que sont les USA et l'Europe. Par contre, il n'en va pas de même au Maghreb. Florence Jacquet, dans cet ouvrage, (*La libéralisation des échanges agricoles euro-med : un processus lent et asymétrique*) note que le Maroc et la Tunisie « conservent une protection aux frontières importante » et remarque que dans les négociations commerciales « la protection des producteurs agricoles qui vivent de la production céréalière ou de l'élevage reste un souci important des négociateurs ». Rien de surprenant à cette prudence. En effet, comme le

remarquent aussi bien Najib Akesbi (2006) pour le Maroc que Mohamed Elloumi (2006), ces productions sont très fragiles. Outre le cadre foncier (morcellement des exploitations, 70% de moins de 5 ha au Maroc, 54% en Tunisie), la contrainte climatique (faiblesse et irrégularité des précipitations) ne laisse guère d'alternative à la culture des céréales. Si par leurs politiques commerciales les pays du Maghreb s'imposaient le déclin de leur production céréalière, que faire d'autre ? Sur la plupart des terres emblavées, il n'y aurait pas d'autre solution que l'oléiculture (mais avec des délais longs de mise en production) ou l'élevage ovin extensif.

## II – La combinatoire ORV

Nous venons d'examiner séparément O, R et V afin d'en expliciter la nature et d'en donner des exemples. Pour indispensable que soit cet examen, il ne constitue qu'une étape préalable dans la démarche ORV. Il faut maintenant les combiner pour commencer à entrevoir la capacité d'un pays à s'inscrire positivement dans la mondialisation, notamment dans sa composante de libéralisation commerciale qui ouvrira éventuellement des opportunités. Cette combinaison sera examinée tout d'abord d'un point de vue statique, dans le cadre d'un tableau ORV ; ensuite, nous commencerons à ouvrir des pistes de dynamisation du raisonnement en montrant que les éléments O, R et V sont loin d'être indépendants.

### 1. La combinatoire statique : le tableau ORV

La combinaison statique renseigne sur la capacité immédiate d'un territoire à tirer parti d'un approfondissement de son insertion internationale.

Le tableau ORV

|                          | INTERÊT<br>FORT | SITUATIONS<br>INTERMEDIAIRES |   |   | AUCUN<br>INTERÊT |
|--------------------------|-----------------|------------------------------|---|---|------------------|
| <b>Opportunités</b>      | <b>oui</b>      | +                            | + | - | <b>non</b>       |
| <b>Reconvertibilités</b> | <b>oui</b>      | +                            | - | - | <b>non</b>       |
| <b>Vulnérabilités</b>    | <b>non</b>      | -                            | + | + | <b>oui</b>       |

Dans l'interprétation de ce tableau, deux cas extrêmes s'imposent immédiatement, qu'on traite dans le schéma ci dessus en raisonnement binaire OUI / NON :

- si un territoire bénéficie d'opportunités à l'ouverture des frontières, s'il présente une bonne reconvertibilité de ses facteurs de production pour répondre aux demandes étrangères et s'il ne

présente pas de vulnérabilités particulières... son intérêt est très fort à s'inscrire dans la libéralisation agricole et sa capacité à en tirer profit est maximale. Peut-être y aura-t-il quelques perdants (activités concurrencées par les importations), mais globalement le bilan sera positif : amélioration du bien-être à court terme et pas de menaces d'effets pervers à long terme (absence de vulnérabilités).

- si un pays ne bénéficie pas d'opportunités à l'ouverture des frontières, si les facteurs « libérés » par de nouvelles importations ne sont pas reconvertibles, et si ses vulnérabilités sont fortes... l'intérêt à s'inscrire dans la libéralisation commerciale agricole est nul (sauf à compensation extra agricoles, dans le cadre d'un raisonnement multisectoriel). Il ne peut y avoir que des perdants agricoles à s'insérer dans une nouvelle donne commerciale internationale, même si le système actuel est peu satisfaisant au regard de son efficience économique.

En fait, la portée pratique de ces deux cas limites est faible : leur seule utilité est de baliser deux bornes du possible. La réalité de chaque territoire est plus plausiblement intermédiaire entre ces situations : plus ou moins d'opportunités, plus ou moins de reconvertibilités, plus ou moins de vulnérabilités. Chaque territoire doit être évalué par des + ou des – affectés aux trois éléments O, R et V, agrégés comme ils le sont dans le tableau ci-dessus très simplifié ou ventilés, comme cela pourrait être fait, par type d'agriculture, par facteurs de production<sup>13</sup>, par type d'opportunités ou de vulnérabilité. Au bout de cette combinatoire, il est clair qu'un territoire O+R+V- est mieux armé qu'un pays O-R-V+ pour profiter de la libéralisation agricole.

Toutefois les limites de ce tableau simplifié (voire même de versions plus sophistiquées) sont évidentes. Il s'agit d'une approche statique : rassurante pour les territoires O+R+V- (mais qui risquent de s'endormir sur leurs lauriers !), désespérante pour les territoires O-R-V+ (qui pourraient bien adopter une attitude butée de refus de toute ouverture). Un déterminisme anxiogène peut se dégager de ce type de démarche ; elle ne doit donc être qu'une étape du raisonnement (un bilan initial) qui doit ensuite être dynamisé : des opportunités peuvent être construites, des reconvertibilités peuvent être facilitées, des vulnérabilités peuvent être corrigées.

## 2. La combinatoire dynamique : interactions et politiques

Le dépassement de cette étape statique est d'autant plus facile à entreprendre qu'il résulte de l'interdépendance des ORV qui engendre nécessairement une dynamique... pour le meilleur ou pour le pire !

**Les opportunités.** Leur mise en œuvre peut influencer sur les vulnérabilités et sur les reconvertibilités. Les vulnérabilités d'expansion vont avoir tendance à apparaître et à s'accroître du fait de l'exploitation de nouveaux débouchés ouverts par la libéralisation. Les vulnérabilités sanitaires et environnementales sont tout particulièrement concernées. Mais simultanément, l'expansion de ces nouvelles activités peut faciliter des reconvertibilités (sous des conditions sur lesquelles nous reviendrons plus loin) ... qui elles mêmes pourront alléger les vulnérabilités de rétraction.

**Les reconvertibilités.** L'activation des reconvertibilités est en général indispensable pour permettre à un territoire de profiter pleinement des opportunités (besoin de main-d'œuvre, besoin de terres). De même, de bonnes reconvertibilités vont permettre d'alléger le poids des

vulnérabilités de rétraction, en recyclant de la main-d'œuvre dans d'autres processus de production.

**Les vulnérabilités.** La mise en œuvre de la nouvelle donne commerciale internationale les fait apparaître sous formes de vulnérabilités de rétraction, auxquelles s'ajoutent les vulnérabilités d'expansion liées à la mise en œuvre des opportunités. Si ce cocktail de vulnérabilités est suffisamment détonnant pour provoquer une crise économique et sociale majeure susceptible de dégénérer en crise de gouvernance, les conditions sont réunies pour que les opportunités soient diabolisées, bloquées et que les reconvertibilités ne parviennent pas à s'enclencher du fait de mouvements sociaux de refus de la nouvelle donne (par exemple mouvement paysan sur les terres, bloquant leur réaffectation). Ces dynamiques négatives ne sont pas les plus dominantes en général, mais, si dans les conditions propres à un territoire donné elles le devenaient, une dynamique négative se mettrait en place. Les dimensions ethniques et culturelles d'une telle dynamique ne doivent pas être ignorées : des populations indigènes toujours écartée du pouvoir et craignant plus une mondialisation pillage de leurs ressources qu'elles n'espèrent une mondialisation partage des fruits de la croissance<sup>14</sup>, ou bien des orientations idéologiques très opposées à la « modernité » occidentale attisées par le processus de mondialisation pourraient ainsi être des vecteurs décisifs d'un tel processus de dynamique négative.

Cette lecture dynamique des interactions ORV est sans doute plus éclairante que le tableau statique présenté précédemment. Elle reste néanmoins un peu frustrante dans la mesure où elle constate le caractère positif ou négatif des liaisons ORV à l'œuvre plus qu'elle n'indique comment maximiser les liaisons positives et minimiser les liaisons négatives. Mais cette analyse indique clairement dans quelle direction il faut chercher : du côté des politiques à mettre en œuvre. En effet, ce sont les politiques, mises en œuvre par des acteurs, à des échelles territoriales pertinentes, qui peuvent enclencher les processus de maximisation et de minimisation souhaités pour une trajectoire positive d'un territoire dans la mondialisation.

Un dynamique ORV positive suppose de :

- **faciliter la mise en œuvre des opportunités** : si les opportunités ne sont pas mises en œuvre, aucun bénéfice ne peut être tiré de la libéralisation commerciale. En principe, cette activation relève du marché. Encore faut-il que les infrastructures de transport permettent l'exportation des marchandises... et donc leur production pour les marchés extérieurs. De même, sans un minimum de politique de concurrence, les transmutations de rentes de protection en profit des importateurs et des transformateurs risquent de n'assurer aux consommateurs aucun gain à la libéralisation des importations.
- **minimiser les vulnérabilités d'expansion**, en développant les opportunités d'une façon durable ou soutenable, le plus souvent à contre courant des intérêts à court terme des lobbys exportateurs qui ont milité pour la libéralisation commerciale qui est à l'origine de ces opportunités, en interdisant les intrants nocifs pour la santé humaine, pour l'environnement et la biodiversité, en imposant de bonnes pratiques culturelles soucieuses de la conservation des sols...
- **alléger l'impact des vulnérabilités de rétraction** : tout d'abord, dès les négociations commerciales, donc en amont du problème, en refusant de libéraliser des produits trop sensibles, à impacts inacceptables pour des populations très nombreuses (comme

c'est le cas pour le blé dans les accords de libre échange du Maroc<sup>15</sup> aussi bien avec les Etats-Unis qu'avec l'Europe, ou pour le riz dans les accords de libre-échange de la Corée<sup>16</sup>); en aval des accords commerciaux, en mettant en place des mécanismes de soutien aux activités menacées quand c'est possible dans des conditions d'efficience acceptables (politiques de mise à niveau) ou de maintien de ressources des actifs évincés en cas d'impossibilité de reconversion immédiate (revenus d'inactivité durables pour les plus âgés, aides transitoires pour les autres), en permettant aux populations rurales victimes du déclin de telle ou telle activité de s'insérer dans une nouvelle activité,

- **maximiser les reconvertibilités**, en développant des actions de formation de main-d'œuvre en vue d'une adaptation à une autre activité, en fournissant un cadre incitateur aux capitaux susceptibles de développer les nouvelles activités (dans le respect des normes sanitaires, environnementales et de travail), en facilitant la réaffectation des terres
- **impliquer le maximum d'acteurs agricoles**. Les actions en faveur d'une dynamisation positive seront d'autant plus efficaces qu'elles seront dirigées vers l'ensemble de l'agriculture et la majorité des agriculteurs, pas seulement en direction d'une minorité d'exploitants tournés vers la seule exploitation des niches d'exportation. De ce point de vue, le cas péruvien montre bien la difficulté d'une implication massive. Dans cet ouvrage, Eduardo Zegara et Alvaro Espinoza (*La libéralisation commerciale au Pérou : marchés, comportements et institutions entre ruptures et continuités*) montrent bien les effets limités des politiques agricoles par incapacité à embrayer sur les pratiques de la majorité des agriculteurs : « les réformes reposaient sur un présupposé idéologique inadapté, qui faisait l'hypothèse que le comportement économique des producteurs péruviens, une fois libérés des contrôles étatiques, serait guidé par les signaux du marché, ce qui générerait plus d'efficience et de bien-être pour tous. Mais les agriculteurs de produits peu échangeables suivent d'autres logiques de comportement qui ne font pas du prix et de la maximisation des revenus les critères essentiels de leurs processus de décisions productives ». Cette analyse du cas péruvien montre bien que les politiques de libéralisation agricole dans les pays en développement risquent de ne dynamiser qu'une petite frange exportatrice, bénéficiant des meilleures possibilités de production et de commercialisation par accès aux techniques, aux capitaux et aux transports. D'où l'importance d'impliquer et de dynamiser l'agriculture familiale, qui représente dans beaucoup de pays en développement une bonne part de la force de travail agricole, et de la faire participer aux nouveaux débouchés. De ce point de vue, il est intéressant d'analyser le cas chilien et sa politique en faveur de l'agriculture familiale mise en œuvre par l'INDAP<sup>17</sup>. Le chapitre de cet ouvrage rédigé par Juan Carlos Alvear, Claudio Canales, Benjamin Blanco et Michel Leporati (*L'agriculture familiale au Chili : compétitivité et libéralisation commerciale*) fournit une bonne synthèse des missions et actions de l'INDAP.

Ces grandes directions d'action pour les politiques étant indiquées, leur mise en œuvre va ensuite dépendre des conditions concrètes de chaque pays. Les moyens d'action sont pluriels. L'évocation ci-dessus des politiques de concurrence, des interdictions d'usage de tel ou tel produit agrochimique... appellent à l'évidence l'édiction de normes qui peuvent prendre de nombreuses formes suivant les acteurs qui en sont à l'origine. Mais l'édiction de normes a bien

des chances de rester lettre morte s'il n'y a pas de mécanisme de contrôle du respect de ces normes. Ces actions peuvent ainsi favoriser une insertion positive et soutenable dans la mondialisation de territoires qui risqueraient autrement d'être livrés à une approche purement spéculative des opportunités du commerce international au lieu d'en faire la base d'un développement soutenable à long terme. Par ailleurs, bien des actions évoquées ci-dessus supposent la mobilisation de moyens financiers, que ce soit pour améliorer des infrastructures, faciliter des reconversions, encourager tel ou tel type de pratique productive plutôt que telle autre... Dès lors une question centrale de l'enclenchement d'une dynamique positive consécutive à un repositionnement international est celle de la capacité des Etats et plus généralement des acteurs collectifs<sup>18</sup> à mobiliser une partie de la valeur ajoutée créée par l'exploitation des opportunités au profit de l'amélioration des reconvertisibilités et de la gestion des vulnérabilités. Si cette valeur ajoutée est entièrement appropriée par une couche restreinte de grands propriétaires fonciers ou d'industriels surexploitant une main-d'œuvre non qualifiée dans des conditions déplorables... la probabilité est forte que l'interaction ORV soit négative, menaçant les équilibres sociaux, sanitaires et environnementaux, que l'exploitation des opportunités soit un moteur de pérennisation du sous-développement. A l'inverse, si une partie significative de la nouvelle valeur ajoutée résultant de la mise en œuvre des opportunités peut être mobilisée au profit des équipements collectifs, de l'éducation et de la formation professionnelle, de la gestion des défis hydrologiques et environnementaux, alors la probabilité est forte que l'interaction ORV soit positive, que l'exploitation des opportunités soit un moteur de développement à long terme.

Toutefois, une bonne utilisation de la valeur ajoutée socialisée ne peut pas et ne doit pas se limiter à une approche défensive de correction des impacts de la nouvelle donne, à la seule compensation des pertes des perdants par les gains des gagnants, sinon rien ne changerait et les inefficiences seraient pérennisées. Gérer la libéralisation ne peut pas signifier faire comme si rien ne devait changer et chacun rester à la même place mais bien plutôt accompagner le changement, organiser des transitions socialement acceptables d'une part, et, d'autre part et surtout, favoriser le positionnement du territoire sur une meilleure trajectoire économique, sociale, éducative, scientifique, environnementale... Accompagner le changement pour mieux favoriser la transformation, telle pourrait être la devise d'une bonne gouvernance de la libéralisation.

**Pour conclure**, la mondialisation n'est ni bonne ni mauvaise en soi, elle n'est ni le Diable ni le Bon Dieu ! Elle est un fait, résultant de l'élargissement progressif des échelles spatiales tout au long de l'histoire des sociétés humaines, de l'économie villageoise à l'économie planétaire. Dès lors, la mondialisation n'est pas à prendre ou à laisser, elle est à gérer, à réguler ! Le paradigme ORV, appliqué ici à la libéralisation agricole, a été conçu comme un cadre analytique permettant d'appréhender la mondialisation en tant que phénomène différencié et territorialisé et d'en comprendre les articulations et les dynamiques afin de mieux définir les politiques d'optimisation des trajectoires territoriales.

## Références

**Akesbi N., 2006**, *Ouverture externe et réformes internes : quelle est la priorité ? Le cas de l'agriculture marocaine*, Communication au Séminaire ACRALENOS, CEPAL, Santiago de Chile, novembre.

**Bolivar Ruiz M., 2005**, *El libro blanco del azucar: una historia de protectionismo*, Editorial Ril, Santiago, 232 p.



**Crawford J.A., Fiorentino R., 2005,** *The changing landscape of regional trade agreements*, WTO Discussion paper n°8.

**Deblock C. et Regnault H. (sous la direction de), 2006,** *Nord-Sud. La reconnexion périphérique*, Editions Athéna, Montréal.

**Elloumi M., 2006,** *Le nouveau dualisme de l'agriculture tunisienne et les impacts attendus de l'ouverture des marchés agricoles*, Communication au Séminaire ACRALENOS, CEPAL, Santiago de Chile, novembre.

**Foster W, Valdes A., 2006,** *Chilean agriculture and major economic reforms : growth, trade, poverty and the environment*, Region et Développement, N°23, p. 187-213.

**Guibert M, 2006,** *Libéralisation agricole internationale et spécialisation productive régionale : le « système soja » des pays du Mercosur*, Communication au Séminaire ACRALENOS, CEPAL, Santiago de Chile, novembre. Publié sous la référence : GUIBERT Martine, «Soja sans frontières : vers une spécialisation productive du Bassin du Río de la Plata?», In : GUIBERT Martine, CARRIZO Silvina, LIGRONE Pablo, MALLARD Bruno, MÉNANTEAU Loïc et URIBE Guillermo (Editeurs), *Le Bassin du Río de la Plata : intégration régionale et développement local*, Toulouse, Ed. des PUM, Coll. Hespérides Amérique, 2009, 555 p.

**Kim C., 2007,** *Korea's FTAs: currents status and issues*, JEF-PIIE Symposium, Washington, 27 nov.

**Marshall A., 2007,** *El proyecto especial Chamivochic: la convivencia entre los agroexportadores y los pequeños agricultores en los valles de Chao y Viru*, Seminario SEPIA XII – Tarapoto, 13 al 16 de agosto.

**Regnault H., 2007,** *Y a-t-il une vie après la libéralisation ? L'exemple de l'Araucanie au Chili. Possibilités et limites d'une reconversion agricole*, in Hommage à Paul Pascon, Devenir de la société rurale, développement économique et mobilisation sociale, sous la direction de N. Akesbi , D. Benatya, L. Zagdouni, A. Zouggar, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, p. 197-211.

**Regnault H, 2008a,** *Multilatéralisme et accords préférentiels : la fin de l'exception asiatique*, Mondes en Développement, 2008/4, N°144, p. 75-90.

**Regnault H, 2008b,** *Entre oportunidades, reconversiones y vulnerabilidades: los paises en desarrollo frente a la liberalizacion agricola*, in Henri Regnault coordinador, *Agriculturas andinas, TLC y globalizacion agroalimentaria: oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades*, Lima, PUCP CISEPA, Julio, p.201-220.

**Rendon E., 2006,** *El Tratado de Libre Comercio Perú – E.E.U.U. y sus impactos ambientales en el sector agrario en Ica: el caso del pallar*, Communication au Séminaire ACRALENOS, CEPAL, Santiago de Chile, novembre.

**Rojas Marin A., 2004,** *La globalizacion y sus efectos en el espacio rural chileno*, in INDAP, *La pequeña empresa agrícola y los desafíos de la globalizacion*, 2004, p. 43-62.

## Notes

<sup>1</sup> Le mot « reconvertibilité » est un néologisme que nous revendiquons et assumons, en le définissant (voir plus loin).

<sup>2</sup> henri.regnault@univ-pau.fr

<sup>3</sup> Cette doctrine, du nom du juriste argentin Carlos CALVO (1824-1906) prévoit qu'en cas de différend entre un investisseur étranger et l'Etat du pays d'accueil, seuls les tribunaux du pays d'accueil sont compétents.

<sup>4</sup> Le Codex alimentarius est une commission conjointe de la FAO et de l'OMS, crée en 1963.

<sup>5</sup> Connu antérieurement sous le nom EurepGap ; GAP : *good agricultural practices*

<sup>6</sup> Pour une analyse détaillée de ce partage de la rente de protection et plus généralement de la problématique sucrière chilienne, cf. Bolivar 2005

<sup>7</sup> L'accord de libre-échange Pérou – USA, qui remplace l'ancien régime préférentiel non réciproque de l'ATPDEA, a été ratifié par les parlementaires américain en décembre 2007

<sup>8</sup> *Andean Trade Preference and Drug Eradication Act*

<sup>9</sup> Le prix du transport d'un écran plat de l'Asie de l'Est vers l'Europe serait de l'ordre de 2 Euros (information armateur)

<sup>10</sup> Il ne faut toutefois pas noircir l'évolution chilienne car cette montée de l'emploi saisonnier n'a pas empêché une forte réduction de la pauvreté rurale, particulièrement exemplaire en Amérique latine. Sur ce thème de la pauvreté, cf. notamment : William FOSTER, Alberto VALDES, 2006.

<sup>11</sup> Enquêtes de terrain 2005 H. Regnault, régions de Temuco (avril) et Chillan (novembre).

<sup>12</sup> Cette problématique est actuellement étudiée par le programme EQUICO mené en Bolivie par des chercheurs de l'IRD, dans le cadre du programme ANR EQUICO (L'émergence de la Quinoa dans le commerce mondial : quelles conséquences sur la durabilité sociale et agricole dans l'Altiplano bolivien).

<sup>13</sup> Terres irriguées, terres en sec, main-d'œuvre non qualifiée, main-d'œuvre qualifiée....

<sup>14</sup> Le refus de la Bolivie, depuis l'arrivée au pouvoir d'Evo Morales, de s'engager dans des accords de libre-échange, aussi bien avec les Etats-Unis qu'avec l'Europe, peut s'interpréter selon cette grille de lecture.

<sup>15</sup> Le Maroc protège sa production interne de blé en mettant en place dans ses accords commerciaux des quotas tarifaires d'un volume variable en fonction de la production nationale (Akesbi 2006).

<sup>16</sup> La Corée a exclu le riz de sa libéralisation commerciale dans le cadre de ses accords de libre-échange aussi bien avec les Etats-Unis, le Chili, Singapour, l'EFTA ou l'ASEAN (Kim, 2007)

<sup>17</sup> Instituto de Desarrollo Agropecuario

<sup>18</sup> Collectivités territoriales, groupements professionnels...

# Agriculture versus trade liberalisation: Latin America's productive structure and adaptation possibilities<sup>1</sup>

Salomón Salcedo FAO,  
Mônica Rodrigues CEPALC,  
Martine Dirven CEPALC

---

**Résumé :** Les agricultures latino-américaines sont hétérogènes, en termes de potentiels de production et de structures agraires. Si la libéralisation commerciale agricole n'est pas en Amérique latine une nouveauté totale, les fortes protections sur les produits sensibles incitent à aborder son approfondissement en gérant au mieux les menaces économiques et sociales sur l'agriculture familiale traditionnelle tout en promouvant les adaptations nécessaires pour bénéficier des nouvelles opportunités d'exportations.

**Mots clefs :** Amérique latine, libéralisation commerciale, agriculture, opportunités, menaces

**Abstract:** *Latin American agricultures are heterogeneous in terms of production potential and agrarian structures. Although the commercial liberalisation of agriculture is not a total novelty in Latin America, strong protection of sensitive products leads to increasing it with the best possible management of economic and social threats to traditional family farming while promoting the adaptation required to benefit from new export opportunities.*

**Keywords:** *Latin America, trade liberalisation, agriculture, opportunities, threats*

---

## Introduction

Latin America is a very heterogeneous continent. This heterogeneity is evident within the countries, in socio-economic and cultural terms as well as with respect to production potential and agricultural structure. Patterns are however repetitive and this allows to describe them. They also have been fairly stable through time, therefore, older data still represent most of the situation today.

Trade liberalization in the region is not new: there have been important improvements as to tariff reductions as part of neo-liberal reforms of the mid-eighties, advances of the Uruguay Round, free-trade agreements (FTA) and unilateral preferences prevailing in the main world markets. Nonetheless, trade barriers persist for the so-called sensitive products, many of them very important for Latin American agriculture. Meanwhile, new obstacles to trade have arisen, such as technical and sanitary barriers, intellectual property rights and quality standards (public and private). To include all the mentioned variables in the evaluation of the impact of trade liberalization on agriculture is a major challenge.

In addition, the agricultural sector is extremely complex and heterogeneous, suffers continuous climate and biological shocks, and is very sensitive to some macroeconomic variables, in particular the exchange rate. Moreover, the information on the adaptation strategies followed by farm households and their individual members is still insufficient. Present models are not able to consider all these elements, nor to satisfactorily weight them in order to isolate those effects from the trade liberalization ones. Therefore, especially ex-post evaluations, require a dose of "intellectual heroism" that we have chosen to leave aside in this paper.

Finally, a powerful lesson derives from the analysis: it is essential to have a strong internal policy agenda aimed at: strengthening competitiveness -especially of the most traditional groups-, improving infrastructure and adapting the necessary institutions.

## I – Survey of Latin America's productive structure

Latin America comprises twenty countries<sup>2</sup>. Agriculture, as a primary sector<sup>3</sup> represents 6.6% of regional GDP (at constant prices of the year 2000) but in Guatemala, Haiti and Paraguay it represents over 20%, while in Argentina, Venezuela and Mexico less than 5%. During the 1990-2003 period, the participation of agricultural value added in total GDP increased in eight countries (especially the Southern Cone countries with the exception of Chile) and decreased in 12 (all the Central American and Caribbean countries, Colombia and Bolivia).

In terms of trade, primary agriculture<sup>4</sup> represents 10% of the total region's exports, varying from 63% in Paraguay to 1% in Venezuela, and 5% of total imports, varying from 12% in Cuba to 2% in Paraguay. When including processed agro-food products<sup>5</sup>, on average, exports represent 17% of total exports and imports 8% of total imports.

Primary agriculture<sup>6</sup> employs 18% of the region's economically active population (EAP), ranging from 60% in Haiti to 7% in Venezuela. The agricultural to total EAP ratio is decreasing and, since the late eighties, the agricultural EAP also decreases in absolute numbers (0.2% annually between 1990 and 2000), and it is expected to continue to decrease at a rate of 0.6% per year between 2000 and 2010. However, nine out of the 20 countries showed increases in agricultural EAP and five countries showed a change in tendency: an increase between 1990 and 2000 and a reduction from 2000 onward.

Agro-industry, in turn, employs approximately another 5% of total EAP. In other words, in total, agriculture and agro-industry together employ directly, without considering services such as transportation, trade and others, nearly a fourth of the employed in the region.

Based on the census micro-data of few countries<sup>7</sup>, it can be concluded that around 80% of farms are in the hands of self-employed farmers and that 50% of the latter live essentially from agriculture, while the rest obtains an important part of their income from other sources (from work, or public and private transfers).

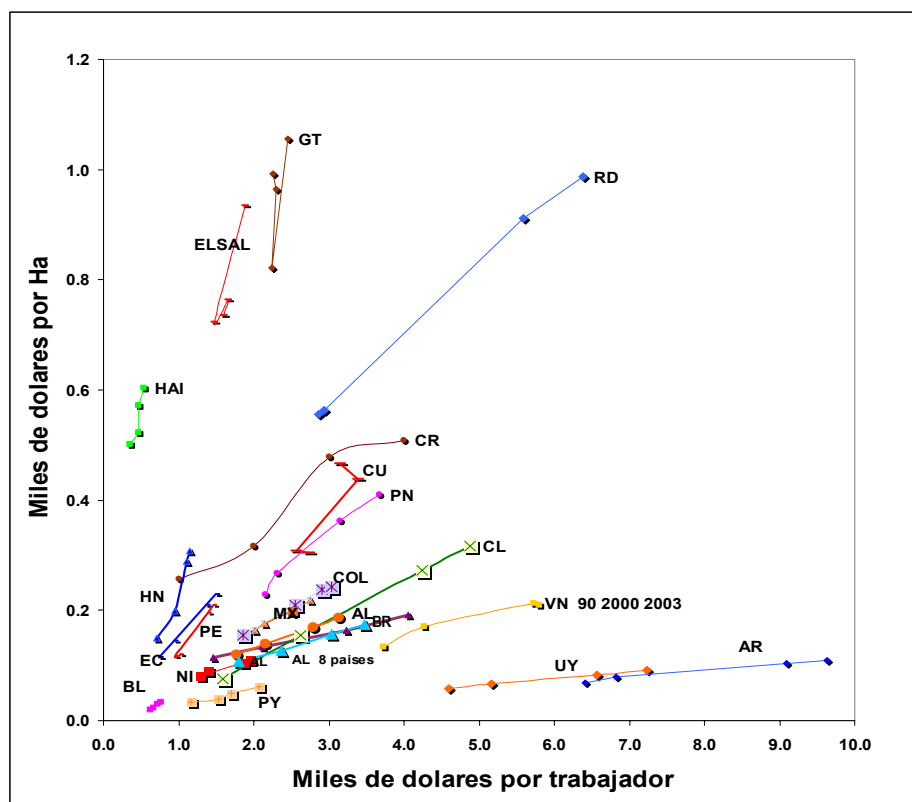
The average size of farms -around 65 hectares- remained almost unchanged in Latin America over the last decades (compared with 1.6 in Asia, 1.6 in Africa, 121 in North America and 27 in Europe). (Nagayets, 2005 based on von Braun, 2005). Nonetheless, again there are large differences among countries (See Table 1 in Annex). The relative endowments of land and labour have strongly influenced development paths (Hayami and Ruttan, 1985) with the consequent differences in average productivity. (See graph 1)

Since the eighties, the area planted with soybeans has almost tripled, representing near to a third of total cultivated area. Fruits are the only other product that expanded, while the area with cotton was the one that most contracted. In terms of value added, poultry increased (from 4% to 11% of total value added) similar to soybeans, while beef meat showed an important loss in participation (from 21% to 18%).

The differences in yield between own-account and commercial agriculture are large and increasing. This situation seems to repeat itself in all countries and for all products, including the labour intensive ones that were considered more appropriate for family farming (i.e. vegetables and fruits, vineyards, small livestock and dairy)

Although, there have been clear progresses in schooling, rural population still lags several years behind urban population. Considering both the urban and rural population, those that work in agriculture have the lowest levels of schooling. If nine years of formal education were to be considered a minimum to satisfy the requirements of modern agriculture, then Chile is the only country where more than 50% of rural youngsters between the ages of 15 and 24 meet the required level. However, agricultural decision makers average 50 years of age and have four years or less of formal education, which should be considered insufficient on all counts.

**Graph 1: Latin America (1980-2003): Technological paths of agricultural development**



Source: Agricultural Development Unit, ECLAC, on the basis of Nacional Account Data of ECLAC's Division of Statistics and employment and cultivated area of FAOSTAT.

Traduction de la légende : milliers de dollars par ha/milliers de dollars par travailleurs. US dollars constants année 2000.

In terms of infrastructure, Fay and Morrison (2005) point to large differences in coverage and quality in the region, and the existence of many problems in logistics; they indicate that in contrast to developed countries, where transportation and storage costs represents around 10% of product cost, in Latin America these costs vary between 15% (Chile) and 34% (Peru).

In Annex 1, countries are classified according to their agricultural products trade balance in: surplus countries, moderate surplus and deficit countries. The table presents several trade indicators, agricultural structure and employment indicators, as well as liberalization efforts (FTAs signed) and membership in groups (G-20, G-33, ATP, etc.) with different approaches toward the WTO and other negotiations.

Although there are some common characteristics among countries in line with their trade balance, it should be noted that the positive or negative agricultural balance of trade does not necessarily relate to the negotiating position in the multilateral environment. Hence, for instance, Mexico and Venezuela belong to the Group of 20, although they have since long a deficit in their agricultural trade. Among the common characteristics, the strong surplus countries seem to have a more specialized agriculture and are very competitive at the global level in the production of cereals, oil crops and meat (excepting Ecuador, Chile and Costa Rica). On the other hand, the productive structure of deficit countries tends to be less

specialized. Moreover, strong surplus countries tend to have more land per person employed in agriculture (except Costa Rica).

## **II – Main profiles of current free trade agreements (FTAs) and their impacts**

The signature of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) between the United States, Canada and Mexico, was a turning point for the region in several ways: it started the era of agreements between countries of different levels of development and was a pioneer in the inclusion of several complex subjects (investments, intellectual property, competition policies) in the negotiating process, going beyond the traditional discussion of market access.

Nonetheless, more than a decade after NAFTA's signature, the analysis of its impacts still generates controversy. Apart from the difficulties in isolating the treaty's consequences from the ones derived from policies and other variables (economic, climatic, etc.) there are several consequences that were not expected in the ex-ante evaluations.

The comparison of ex-ante and ex-post analysis of NAFTA shows the difficulties to infer FTA results prematurely, in particular when they include non-commercial areas in the negotiations that may, in terms of normative agreements, outweigh the obtained tariff reductions. At the same time, many policies, not included in the FTA, continue influencing in a parallel and sometimes unexpected ways the affected economic groups, increasing or neutralizing the treaty's impacts.

In general, it can be concluded from several evaluations of TLCAN and other treaties (Salcedo, 1999; PNUD et al., 2005; Durán et al., 2006) that the thesis that trade liberalization brings automatic benefits for the partner countries cannot be sustained. The concerns of governments and civil society alike on the cost-benefit balance of free trade are even more justified when considering the great number of agreements signed or in negotiation in the most varied instances: multilaterally, in the WTO area, bilaterally or plurilaterally, with regional or extra-regional partners. For the countries that participate actively in all these arenas, evaluating the final impact of the different liberalization commitments is a major challenge.

The impact evaluations for the agricultural sector in particular, are more complex, due to the highly sensitive nature of the sector's products in the trade negotiations (reflected in more markets access restrictions<sup>8</sup>) and the internal conditions of the sector in the partner countries. In relation to the latter, the heterogeneity of the agricultural productive structure in Latin America produces a wide variety of post-liberalization feasible scenarios, with the consequent difficulties to design and implement compensatory or transitional policies to free trade.

Thus, the challenges of FTAs for Latin American countries and, in general for many developing countries, come from at least three different fronts: the treaties itself (including the political economy of the negotiation process, the scope, and the implementation of final commitments), the structure and weaknesses of its institutions and of the involved agents.

### **a) Trade negotiations**

The analysis of the conditions obtained by Latin American countries in the several FTAs, especially with developed partners, reveals a series of challenges for the region's agricultural sector. These can be summarized in four broad subject areas: the sector's sensitivity, asymmetries among partners, non tariff commitments and support policies.

Sensitivity of the agricultural sector.- As mentioned before, in many of the agreements signed by the countries of the region, agricultural products (and their processed derivatives) face particularly strict liberalization conditions, such as longer tariff reduction periods, special exceptions and safeguards. In many cases, this is due to the internal support policies for

specific crops in developed countries. It is also the response to political pressures of powerful lobbies, or to economic, social and environmental fragility of certain chains/regions.

Obviously, the level of protection given to the sector in the FTAs is directly proportional to the partner's competitiveness in the so-called sensitive products. For instance, in the agreements with the United States, liberalization conditions for beef meat are stricter for Nicaragua, due to its weight as exporter to that market, than for Chile. The agricultural clauses in the agreement between the United States and Australia, a major agri-food exporter, show the difficulties that a possible negotiation between Brazil and Argentina with the US could face<sup>9</sup>.

On the other hand, although Latin America is a net exporter of agricultural products (primary and processed), several countries show deficits (see again Annex 1). Even in countries with a high agricultural trade surplus, as the Southern Cone countries, one can identify some sub-sectors sensitive to an increase in imports, either because of productivity problems or because of the existing market distortions.

Given the sensitivity of their agricultural sector, the countries of the region have been able to approve exclusion clauses<sup>10</sup> or trade protection mechanisms in the different FTAs signed intra- and extra-regionally.

Although the mechanisms used in the FTAs for the protection of sensitive agricultural products are legitimate options, they have not always been used in the most efficient way by the countries of the region. On the one hand, the selection of products to be benefited by those mechanisms should be guided by impact studies, but these are not always viable because of lack of resources and adequate information and the speed of the negotiations. In many cases, the selection ends up being more political than technical, also due to the clause of confidentiality of many FTAs, which prevents civil society to know the details that are being negotiated until after the signature. The defence of the interests of the most sensitive segments (generally less well politically represented) is thus compromised.

On the other hand, once the agreement comes into place, the application and efficacy of trade protection measures are not always assured either. For instance, a study on CAFTA (ECLAC, 2004) showed that the effect of the weight of United States, as origin of imports, on preferential quotas and safeguards measures for sensitive products (mainly rice and corn), was not considered. By the nature of the safeguard detonator, for some products, there is too much room for the increase of imports from the US before the trade protection mechanism can be implemented. On top of this, in some cases, there is an inefficient administration of tariff quotas (i.e. the import without tariff of a higher volume than the quota granted).

Asymmetry among partners.- The important asymmetries in sizes and development levels between partners stand out in the agreements signed by the region with the US, Canada and the European Union. So much so, that in the last decades the Latin American countries in general and some in particular (Andean, Central American and Caribbean countries) have benefited from the tariff preference schemes implemented unilaterally by developed countries (for instance, through the Andean Trade Preference Act or the Caribbean Basin Initiative).

Under these schemes, most agricultural products coming from the region (except those of the MERCOSUR countries) already entered the United States and European Union markets without tariffs, even before the signature of any treaty. In fact, the importance of the unilateral preference systems for the Central American and Andean countries, and the threat of their imminent abolition, was one of the incentives to negotiate an agreement with the U.S.A. (although in exchange of concessions on their markets).

In spite of the unquestionable asymmetries with the U.S.A., these FTAs do not consider any differential treatment (for the implementation of technology transfer programmes, for instance). In the case of technical norms and sanitary and phyto-sanitary measures that particularly affect agricultural trade (and contrary to some regional agreements such as between the European Union and the Andean Community), the FTAs signed between Latin American countries and the

United States do not either foresee the creation of internal conflict resolution instances (NAFTA is the exception). Given their growing importance as trade obstacles, the internalization of technical discussions could benefit the less developed partners' institutions in charge of these subjects through a learning, training and technology transfer process.

An improved institutional development in these and other areas could lead the regional economies to a better utilization of the opportunities created by the FTAs. Meanwhile, because of the very general tasks defined for the committees and technical groups established in the treaties, it is not clear whether the joint work in said forums will effectively contribute to the institutional development of the less advanced parties.

Non-tariff commitments of the treaties.- The recently signed treaties by Latin American countries include some non tariff topics essential for the development of the region's agriculture. Certain non-tariff barriers (technical norms, sanitary and phytosanitary measures – SPS) have traditionally had an important effect on the international market access possibilities of agricultural products.

Such barriers have become more relevant as a protection mechanism, as tariffs have been reduced or eliminated as a consequence of trade agreements. Moreover, the growing sophistication of demand, the requirements of the private agents operating along the agricultural chain and the recent appearance of agricultural diseases and plagues easily transmittable from one country to another are factors that press even more for the institutionalization of such measures.

According to Kjölleström (2004), the current trade agreements or those being negotiated by countries of the region generally reiterate commitments on technical norms and SPS measures acquired in the frame of the WTO's Agreement on Technical Obstacles to Trade. Exceptions are listed below.

Some FTAs explicitly mention the obligation to grant national treatment to agricultural goods traded between the partners, creating in this case a committee or working group about technical and trading norms (NAFTA, Costa Rica-Mexico, G3, Mexico-Nicaragua and Chile-United States). The Chile-United States agreement is however the only one that includes provisions of mutual recognition, although limited to beef meat quality classification systems.

In particular, to enter the US market, some agricultural products (mainly fruits, vegetables and dairy products) face trade quality norms (requirements of quality, calibre, volume, packing, etc.) defined annually by the so-called Marketing Orders<sup>11</sup> (MO). In the FTAs signed by the United States, the marketing orders, as well as antidumping measures and other domestic production protection mechanisms were not negotiated. Salcedo (1999) points out that during the NAFTA negotiations, it was not possible to eliminate the marketing orders and that only one Mexican representative was allowed to attend the Committees which established said norms (formed by producers, handlers and citizens). The above shows the need to count with efficient trade controversy solution systems in these agreements, in view of the impossibility to negotiate the trade defence mechanisms directly.

In the case of the SPS measures, some agreements (NAFTA, Chile-European Union and Mexico with Costa Rica, Bolivia and Nicaragua) clarify the judiciary aspects (for instance as to how and when each partner must provide information on newly adopted domestic measures) and emphasize the commitment of mutual recognition and cooperation among the parties (creation of a joint committee or working group).

Among the new non-tariff commitments adopted by the countries of the region, intellectual property protection and the geographical indication clauses included in the agreements with the United States stand out. It is expected that such commitments will impact agricultural production both on the input side (agrochemicals, seeds) and on the final goods side, primary and processed.



The intellectual property protection was intensified in the frame of the FTAs, but their impact on the agricultural sector is not clear yet. On the one hand, in the case of agrochemicals, there is an extension of the time-frame of patent enforcement, the elimination of exclusions and restrictions to patenting and the establishment of safeguards to trial data (reported by the inventor when applying for a patent). On the other hand, signatory countries increased their commitments with regard to the regulation of the patenting of new botanical varieties, through the internal discussions and legislation, and through the obligation to adhere to the last version of the International Convention on Protection of New Plant Varieties (UPOV).

An additional aspect that deserves attention in the FTAs signed by Latin American countries is the absence of a normative discussion on the protection of biodiversity and of the knowledge of traditional farmers, both subjects of great interest for the region and presently at the centre of the multilateral discussions.

The Agreement on Intellectual Property Rights related to Trade (TRIPS) provides a basic protection for geographic indications – i.e. the protection of traditional products or handicrafts which have special characteristics (quality, processing, reputation or other) attributed to their geographic origin -, with some special conditions in the case of wines and spirits<sup>12</sup>. Some FTAs improved upon the multilateral normative by including the possibility that any sign or combination of signs can opt to protection or recognition as geographic indication. These advances are relevant for the competitive strategies of the agri-food sector, in a context in which brands and product differentiation are each time more important.

Support policies to the agricultural sector.- Production subsidies and other policies to support the sector are not included in the discussions of bilateral and plurilateral agreements. It is in the multilateral sphere –with its strong controversies- that they are being discussed. To the contrary, in most FTAs involving Latin American countries (NAFTA, Chile-United States, Mexico-Uruguay, CAFTA, among others) the signing parties are committed to reciprocally eliminate export subsidies (except for excluded products and export credits) but with the possibility to reintroduce them if one of the parties imports subsidized products from a non-signatory country.

Although internal support policies are not a subject of discussion in the FTAs, they clearly have an impact on access conditions and protection mechanisms for the sensitive products approved in the agreements. The support policies for the agricultural sector include general support programmes and others which are crop specific. In general, products that have a high level of internal support are the most sensitive to liberalization. However, for some of them a progressive dismantling of certain internal support policies has been approved as a result of an FTA. For instance, in the agreements signed with the United States, the Latin American countries promised to eliminate the price bands for sensitive products, during a 12 years process in the case of Chile and immediately in the case of Colombia, Peru and the Central American countries that subscribed the CAFTA

#### **b) The expected impacts of FTA**

In the previous section it was argued that, because of the diversity of foreign scenarios and the complexity of agricultural negotiations, it is difficult to predict the results of trade agreements on the Latin American agricultural sector. The present section will try to demonstrate that. On top of the difficulties of the negotiating process, factors such as the share of the products affected by liberalization in the regional production, the relatively low competitive potential and heterogeneity of the farmers, etc., should be considered.

In a study measuring the impact of the FTA between the Andean countries and the United States on the Andean countries, Durán et al. (2006) found evidence that both heavy manufactures and agriculture suffer most in terms of production. In all the analyzed scenarios (full liberalization, liberalization with exclusion of sensitive products and elimination of unilateral preferences without FTA), agricultural production would fall in the Andean sub-region. Such

setback would be larger in the full liberalization scenario, due to a large increase in wheat and meat imports from the American partner.

Focusing on the agricultural sector, ECLAC carried out a series of studies<sup>13</sup> using both trade and production data (mainly from agricultural censuses) to identify the main opportunities and threats of FTAs, as well as the strengths and weaknesses of regional farmers.

In these studies, the main liberalization scenarios for Latin America with the United States, Canada, and the European Union were considered, as well as the integration among countries of the region. Some of the studies<sup>14</sup> used measures of physical and monetary productivity to estimate the advantages of MERCOSUR, Central America and the Caribbean countries in a hypothetical FTA with the European Union. The other studies also analyze census data and conclude about the potential competitiveness of the different kinds of farmers.

In the different liberalization scenarios some sub-sectors seem especially sensitive for Latin America: cereals, oil crops/oils and meats. At the same time, the opportunities tend to be concentrated in fruits and vegetables, sugar and derivatives and soft drinks. The most important potential markets are the developed partners (mainly the United States and the European Union), while the most competitive potential exporters are mostly already large regional exporters of agricultural products.

Another conclusion is the great importance of the analyzed liberalization scenarios for the Latin American economies. In fact, the products identified as opportunities or threats have an important weight in trade and a large incidence on the farms of these countries, since more than 80% of the farms produce some product identified as an opportunity or threat (Table 1)<sup>15</sup>.

**Table 1**  
**Potential impact of trade liberalization on agricultural productive structure <sup>a</sup>**

|                                                                       | Brazil      | Chile     | Nicaragua | Peru      |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| Number of farms potentially affected by liberalization                | 4,263,820   | 275,017   | 178,796   | 1,538,865 |
| Total number of farms                                                 | 4,859,864   | 329,705   | 206,631   | 1,764,667 |
| Area of crops potentially affected by liberalization (ha)             | 38,280,395  | 1,183,567 | 909,629   | 1,459,868 |
| Total cultivated area (ha)                                            | 42,416,440  | 1,464,290 | 1,380,331 | 3,277,855 |
| Number of animals potentially affected by liberalization <sup>b</sup> | 100,329,613 | -         | 1,499,237 | 4,250,370 |
| Total number of animals <sup>b</sup>                                  | 102,621,873 | -         | 1,503,721 | 5,597,367 |
| Affected farms /Total farms (%)                                       | 87.7        | 83.4      | 86.5      | 87.2      |
| Area of affected crops/Total cultivated area (%)                      | 90.2        | 80.8      | 65.9      | 44.5      |
| Number of affected animals /Total number of animals (%)               | 97.8        | -         | 99.7      | 75.9      |

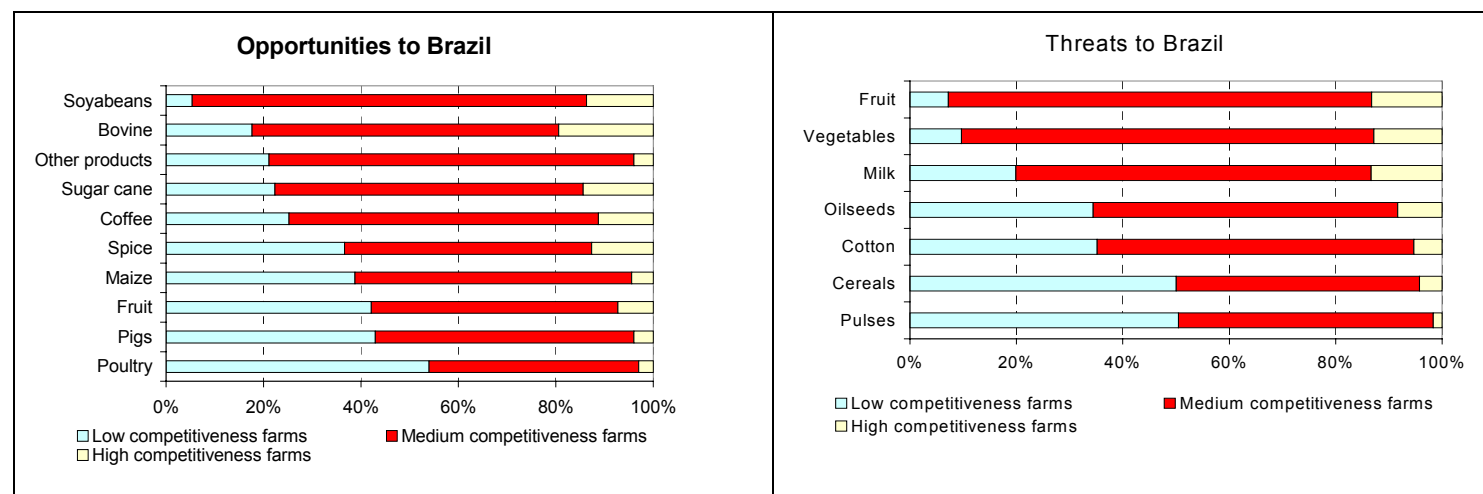
*Source: Rodrigues (2006a) based on the agricultural census data of Brazil (1996), Chile (1997), Nicaragua (2000) and Peru (1994).*

*a The adopted methodology identifies potential threats and opportunities of the main trade liberalization scenarios for Latin America, and then identifies the farms producing the crops and cultivated area or the animals.*

*b In beef-equivalent.*

The profile of the affected farms and their geographic location highlight the deficiencies and potentials of the sector with respect to the current trade liberalization processes. In general, the affected farms are not very different from the average farm (see graphs 2 and 3 with reference to Brazil). Hence, the need to tackle the identified weaknesses of the sector is independent from the liberalization processes, although the negative impacts of the weaknesses can be exacerbated by the FTAs. It should however be stressed that the profile of the majority of agents currently exporting is quite different from the average, especially in terms of capitalization (land, machinery, education).

**Graphs 2 and 3: Brazil: Opportunities and threats of liberalization, by kind of product**



Source : Rodrigues (2006a) based upon Comtrade and the agricultural census of Brazil (1995)

The main weaknesses as to the competitiveness of farmers -little access to credit and technical assistance, wide use of family labour, high dependence on the agricultural activity, low educational levels and, in some cases, little access to markets for their produce- suggests some priority areas for development. In some specific value-chains or regions these weaknesses are particularly prevalent indicating areas where public policies should concentrate. For example, in the case of Nicaragua, a high and inverse correlation exists between the distance from cities with 10.000 or more inhabitants and the competitive potential of municipalities. Also in Ecuador, the most vulnerable farms are the subsistence ones, located in the Sierra (Andean mountain range), with an average gross production value almost 230 times lower than the leading farms in the coastal area. (UNDP et al., 2005).

One of the limitations of these studies however is their static nature, identifying opportunities and threats of liberalization through revealed competitiveness indicators without considering the possible creation of new competitive advantages.

At present however, the benefits of liberalization reach only a limited group of farmers with high competitive potential, while the rest depends upon the implementation of important structural reforms for them to compete in better conditions.

For these and other reasons, the implementation of support policies or compensatory measures for the farmers affected by liberalization are essential, either to take the necessary steps to compete in the international markets and to continue competing locally or to look for an alternative economic activity, within or outside agriculture<sup>16</sup>. Such policies require detailed information on farmers in terms of their socio-economic profile, location and productive strengths and weaknesses. Additionally, this kind of information could be used in the negotiation process of the treaties, to justify a special treatment to certain groups of farmers particularly sensitive to liberalization.

### **III – Determinant factors of the agricultural productive structure**

Trade liberalization is, no doubt, one of the factors determining the agricultural productive structure of the Latin American and Caribbean countries. However, the internal market continues to absorb 85% of production, therefore, trade liberalization is not the only determinant factor, and possibly not even the most important. Other factors such as the international context, the structural characteristics of each country, the particularities of each productive sub-sector, as well as macroeconomic and sectoral policies implemented by each country are also key elements. In fact, all these factors set the path of the impact of trade liberalization. In what follows, there is a succinct analysis of some of these factors.

#### **a) International context**

Agricultural international prices.- With the exception of subsistence farmers<sup>17</sup> whose agricultural production is not very sensitive to market price signals, the region's farmers respond to price incentives at the time of deciding what to produce.

According to recent OECD-FAO (2006) projections, the tendency of international agricultural prices, in nominal terms for the next 10 years, will vary according to the product. One factor that could change the international price behaviour (increasing them all) would be an agreement at the WTO for more agricultural trade liberalization (both regarding market access and elimination of internal subsidies). However, in the medium term, given the lack of progress of the Doha Round, there is a low probability of a change in prices as a consequence of WTO agreements.

In turn, changes in supply and demand in large and fast-growing countries like China and India, where the governments play a key role in agricultural markets, will affect the level of international prices, as well as the evolution of the traditional energy and bio-energy markets.

In any case, even considering the different factors mentioned above, in general, a decrease of internal prices is expected in Latin America, mainly for grains, oil crops, meats and dairy products.

## **b) Internal policies**

**Macroeconomic Policy.**- It determines the general environment in which all economic activity develops. In the particular case of the agricultural sector, the exchange rate is especially relevant.<sup>18</sup>

Because agricultural products are homogeneous (commodities) and perishable, the exchange rate has a higher impact on agricultural trade than on industrial products trade. In addition, the ups and downs of international prices cause inefficiencies in the allocation of resources in the agricultural sector, resulting in higher costs or social losses than in the industrial sector (Cho et al., 2003). In turn, Larson, Bittencourt and Thompson (2004), found that the volatility of the Brazilian Real and the Argentinean Peso negatively affected intra-subregional agricultural trade.

In recent years, the currencies of several countries of the region (Brazil, Colombia, Uruguay, Jamaica, Guatemala, Chile and Mexico) appreciated, decreasing the agricultural sector's competitiveness. Over a longer period, Ecuador, El Salvador and Venezuela also registered an overvaluation of their currencies. One of the factors causing such appreciation were the remittances, valued at over 10% of GDP in some countries (Machinea, 2005). If the tendency to appreciate of currencies continues, influenced mainly by remittances, capital influx, and the increase in oil prices and some minerals, the gap between the nominal exchange rate and the long term equilibrium exchange rate will increase even more, hence negatively affecting agricultural competitiveness of the region's countries and, consequently, affecting the productive structure.

**Sectoral policies.**- One of the leading factors in determining the agricultural productive structure are the sectoral policies (or the lack of them)<sup>19</sup>. Both the changes observed in productive structure in the last years and the expected changes from increased trade liberalization have been and will be strongly influenced by the particular design of the political instruments and by their effectiveness<sup>20</sup>. The policy instruments adopted by the region's countries vary from very limited scope and minimum resources programmes, to large and complex productive incentives and income support programmes. Several of these programmes have not achieved the desired impacts because of problems of: design, perverse incentives, focalization, lack of investment/expenditure priorities, little clarity and control of support processes, and nonexistent monitoring and evaluation.

Tweeten, Gray and Salcedo (2002) point out that NAFTA could accelerate the trends that already were being observed as to the agricultural productive structure in the three countries; they also emphasize the relevance of climate, agro-ecologic conditions and water availability on the productive structure and the importance of several policies on the expected changes, in general, and for some sub-sectors and kind of farmers in particular.

In Mexico for instance, some policies have countervailed the impacts expected by several analyst of the implementation of NAFTA. For example, grain production, especially corn, was expected to plummet because of higher imports of US corn. The support programmes for commercialization in surplus states (Programa de Apoyos a la Comercialización), direct payments (PROCAMPO), and productive incentives (Alianza para el Campo) have contributed not only to avoid the drop in production, but to increase the areas cultivated with corn. Corn continues to be the principal agricultural product of the country (Williams and Hernández, 2006). It is important to point out however that within this subsector (and in general in the grain, meats and dairy subsectors) there have been substantial changes: reduction in the number of farmers and increase in the size of farms.

Considering the relevance of public policy on agricultural productive structure, the question is: what kind of policies and expenditures are currently in place in the region? As mentioned, the public expenditures in support of the sector decreased during the 1985-2001 period. A change from productive and market support towards infrastructure and social expenditures has also taken place. There is however still a strong bias towards private good expenditures, benefiting mainly large farmers (www.rlc.fao.org; Lopez, 2005). In terms of research and technology transfer programmes, as a consequence of demand and co-financing trends, both the national and international institutes have departed from the specific requirements of small-scale agriculture, and this has a major incidence on their future competitiveness (see Wood et al., 2004).

In addition, in order to face the challenge of achieving an adequate balance between a sectoral and national focus, special attention should be given to rural development programmes and their components that could positively influence agricultural competitiveness and that of agri-food value chains.

Terms of FTAs.-Finally, attention should be given to the question of up to which point the FTAs subscribed by the countries limit the scope of internal policy. For instance, in recent FTAs signed between Latin American countries and the US there are clauses that will abolish, in time, important income fluctuation protection instruments for agricultural producers of specific goods, such as price bands. Furthermore, price is not included as a safeguard activation factor for the sensitive products. No doubt, the future productive structure will depend on the past and future terms negotiated in the FTAs, as well as the governments' ability to implement alternative policies to those which are not allowed anymore by the FTAs.

### **c) Structural characteristics of each country**

The capacity to take advantage of the opportunities of free trade, or to deal with the expected increased competence in the internal markets, will depend, mostly on the structural characteristics of each country: economic, political and institutional environment, as basic conditions for productive investment; level of education of the population, income, demographic trends, and tastes and preferences (all factors which will determine the future demand for food)<sup>21</sup>; agro- climatic characteristics and availability of irrigation water.

Other structural characteristics that will affect the impact of trade liberalization are road and other transport, storage and communications infrastructure; land tenure; and transaction costs. The latter refer both to goods and service markets, and play a key role in the way producers relate to markets and respond to policy signals; and can be so high as to represent two thirds of the products' sale value (Salcedo and Bocchetto, 2006)<sup>22</sup>. Thus, future policies to foster investment in these areas will affect competitiveness and, therefore the agricultural productive structure of the region<sup>23</sup>.

### **d) Characteristic of the productive sector**

The future agricultural productive structure of the region's countries will also be determined by the particularities of each productive subsector. For example:

Economies of scale and resource allocation.- In some cases, economies of scale determine competitiveness, while in others they do not. Some subsectors use labour intensively, while others do not. The combination of these characteristics with land allocation and labour in each country, will determine the agricultural structure.

Technological development.- Agricultural technology cannot be automatically transferred from one country to another; in fact not even internally. The agro-ecologic peculiarities of each region demand focalized research, which may take several years. Besides, some technological

developments (as green-house production) question the countries' traditional "comparative advantages" for the production of certain crops, like vegetables<sup>24</sup>.

Primary sector - downstream linkages.- Contract agriculture with agro-industry and large-scale distribution is a growing phenomenon, with specific characteristics for each subsector. What is less clear is whether they are long-term relationships, how much technical assistance is involved, how risk is distributed along the chain, and how much scope there is for small-scale farmers in these arrangements.

Organization of producers.- Moreover, how many farmers are organized and are able to negotiate better prices for inputs and produce, and how many have access to services like machinery or fumigation at lower costs per unit?

Price transmission.- Depending on the specific market structure of each subsector and country, different international to domestic price transmission elasticities can be observed, affecting the allocation of productive resources.

Transport costs.- The difference between transporting commodities versus processed goods, the distance between production and consumption areas (internal and external), and the differentials in internal versus external transport costs, also play a role in the productive structure (see Kjöllerström, 2004).

Possibilities of cluster development based upon agricultural raw materials. - In addition to agglomeration economies, the previous provision of productive and social services (education, health, entertainment), infrastructure and specialized/qualified labour are essential to induce investments in upstream and downstream activities and their services, which in turn may induce synergies and joint activities favouring competitiveness. For now, clusters able to position themselves at the international frontier in productive efficiency and innovation are rare in the region.

Environmental regulations.- A more loose environmental legislation in the countries of the region could favour the establishment of enterprises, especially husbandry, in Latin America at the expense of the activity in developed countries.

FTA administration.- The existence of a large array of FTAs signed by countries of the region, the atomization of productive structure, the deficiencies of some agricultural statistical systems, and weak institutions, among others, hinder FTA administration and occasionally impede the adequate use of safeguards or the response to disloyal competence or technical smuggling.

## **IV – Actions to take advantage of opportunities and diminish threats**

Considering that both the sectoral policies of the region's countries and the international context (distortions of agricultural products markets) will most probably remain almost unchanged, the tendencies observed in the last two decades should continue in the next years: diminishing number of farmers in certain segments, larger enterprises, polarization of the sector (large modern farmers oriented to external market, and small farmers lagging behind). However, governments could take certain actions to maximize opportunities and minimize threats derived from trade liberalization.

### **a) Knowing the farmer**

Be prepared for trade liberalization, to minimize threats and maximize opportunities, requires first of all, knowing the farmer. The huge heterogeneity of the agricultural sector in the countries of the region hinders an acceptable level of knowledge of the different subsectors; the way they



react to different incentives, their specific problems, their competitiveness, and their limitations and potential. Often, the premises that underlie the design and implementation of policy instruments or the negotiation of FTAs are incorrect.<sup>25</sup>

#### **b) Avoid “one size fits all” policies<sup>26</sup>**

The typology of producers –that can be based on different criteria-, and the productive chain focus, which is fundamental for a clear and full understanding of the agricultural sector, allows representing the heterogeneous agricultural sector, and thus identify the weak linkages in order to design differentiated policy instruments especially for them. In the short run, trade liberalization offers both threats and opportunities for the small-scale farmer, making the need to transit towards differentiating, focalizing, monitoring and evaluating sectoral policies evident (Salcedo, 2005). In the region, there has not only been a lack of policy differentiation, but there has also been a scarcity of instruments towards linkages of the productive chain beyond the primary sector, while in many cases, policy instruments aimed at commercialization, input supply or processing, could have a larger impact on the farmer<sup>27</sup>.

#### **c) Taking care of pending internal tasks**

Fine-tune institutions for FTA administration.- As already mentioned, trade liberalization will require institutional strengthening. The administration of tariff contingencies (foreseen in almost all FTAs) can be very complex and very political. Technical smuggling (understood as the importation of a product under a different tariff line) tends to increase with trade liberalization. Responses to dumping practices require a complex and costly process (plus an anti-dumping legislation, which is not always into place). Moreover, countries should invest in customs improvement, since their efficiency and transparency are key element for a good FTAs administration.

Follow tendencies in quality, traceability and good agricultural practices.- It is a fact that international consumers are increasingly demanding, and that public and private norms and quality standards for food play an ever more relevant role in international agricultural trade. Thus, for instance, traceability<sup>28</sup> became compulsory in the European Union as from January 1st of 2005, and the United States Bioterrorism Law of 2002 imposed four traceability norms to any agent wishing to export to the U.S.A.

Likewise, the use of good agricultural practices (GAP)<sup>29</sup> becomes inevitable for exporting to developed countries. Farmers who export to Europe must follow the protocols established by EureGAP, and exporters to the United States, those developed by US universities under the sponsorship of the US Department of Agriculture and certified by Davis Fresh Company. More trade liberalization will therefore demand the development of GAP protocols, their implementation and certification by the countries of the region, which will in turn require technical assistance and financial resources. For small-scale farmers to take advantage of the better access to international markets, governments and farmers should create innovative formulas to deal with these issues as well as with complementary ones related to market intelligence and producers - supermarkets chain relationships (Reardon 2005).

To reduce transaction and transport costs.- As already mentioned, the design of instruments aimed at other linkages along the chain than primary production, like improving information flows, strengthening the negotiating capacity of small farmers, encouraging the organization of cooperatives, or improving infrastructure (roads, telecommunications, markets –like covered fresh produce markets-, etc.), may have a large impact on the income and competitiveness of farmers. Governments should also seek the reduction of fixed transaction costs, mainly for small-scale farmers. Moreover, they should find ways to attract investments towards the roads and transport sector, and this requires the development of stronger institutional, regulatory and legal frameworks, transparent contracts and innovative financial formulas. Fay and Morrison (2005) suggest that governments should find efficient ways to spend the infrastructure budget,

for example, by using small-scale local suppliers or cheap technology wherever feasible, finding an appropriate balance between new investments and maintenance of existing infrastructure; and focalizing investment with the aim to improve productivity and competitiveness.

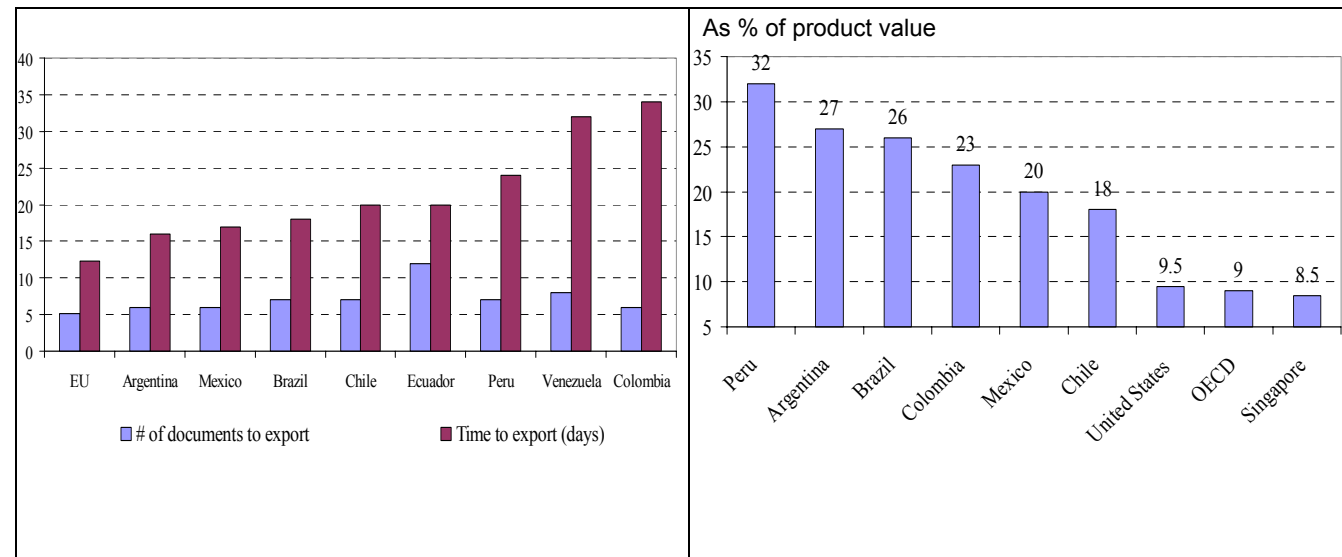
To Invest in safety systems and phyto and zoo-sanitary measures.- With trade liberalization, safety and sanitary policies become key elements, either for consumers and governments population's health concern, or for the real economic catastrophes which trans-frontier diseases can cause in ample agricultural sub-sectors.

Governments should draw strategic plans to enable them, sub-sector by sub-sector, to determine the risks and cost/benefit relation of implementing (or not) certain sanitary measures. This task requires a solid economic and technical expertise -not always available in the countries-, as well as joint working mechanisms between the public and private sectors, tending to the homologation of the different international systems. It is not easy either, to identify the appropriate institutional arrangements for implementing the safety and sanitary policies, especially in view of the decentralization, disarticulation and privatization processes of some of the areas related to sanitary measures followed by some countries.<sup>30</sup>

Finalize the titling process.- Land titling processes have taken longer than expected. Disputes as to limits and among neighbours, problems with the division of farms, or reticence of rural owners to clear their property rights, delay the process.

Equalizing the playing field of public expenditures.- All the above actions require public money which, unfortunately, showed a strong declining tendency. The regional per capita average is only US\$143 for all public expenditures in productive, social and rural infrastructure programmes. In addition, public expenditures have a bias toward private goods which have essentially benefited larger farmers and have had a lower impact on growth (<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp> and López, 2005).

**Graphs 4 y 5: Transaction costs**



Sources: World Bank, *Doing Business 2006*, and J.L. Guasch and J. Kogan (2005), "Inventories and Logistic Costs in Developing Countries: Levels and Determinants, a Red Flag on Competitiveness and Growth", *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, Vol. 1, No 1.

#### **d) Be prepared for negotiations**

It is essential to be well prepared before initiating formal negotiations (ideally after have accomplished the above tasks). The preparation implies full knowledge of the domestic agricultural sectors (through sector, macro- and micro-level, market, production costs and productivity, price transmission, revealed comparative advantages, etc. studies). It also implies knowledge of the potential partners: what is the basis for their competitiveness and comparative advantages? What are their internal policy instruments, incentives to export, and level of subsidies received by their farmers? What are their sensitive products? What is the current level of market protection, the non-tariff barriers and the effective access to their markets? Furthermore, it is useful to know the kind of negotiations followed by the potential partners in other FTAs and the terms reached, the role played by the respective Congresses and their various Committees, and the political strength of different unions.

Setting up an advisory group to the negotiating team, in which representatives from agricultural unions and sectoral analysts participate (the so called “next door room”), will be useful during the entire negotiation, to determine the priorities as to market access, as well as the tariff reduction schedules for each product, possible safeguards for sensitive products and to achieve FTAs terms according to sub-sector peculiarities. The participation of Congress in the internal discussions and gauging the political aspects of the negotiations is also essential. All the above, may require substantive training for the negotiating teams of the Ministries of Agriculture, Trade or Economy, and also of the private sector, and an information campaign aimed at civil society.

#### **e) Promote exports**

Finally, the importance to implement policies to promote exports should be stressed (especially from small-scale farmers), in order to take advantage of FTA opportunities. Indeed, the elimination of tariffs by FTA partners is not enough to increase the agrifood exports of the region. In this sense, it's advisable to “review the experience of organizations as the US Meat Export Federation (<http://www.usmef.org/>) and the US Grains Council (<http://www.grains.org/>), as an example of the synergy between private and public sectors to promote exports. Moreover, the instruments to promote exports will require updating to incorporate relatively new but increasingly important areas such as traceability and good agricultural practices” (Salcedo y Boccheto, 2006).

## **V – Conclusions**

Due to the asymmetries between FTA partners, institutional weaknesses in the countries of the region and insufficiently participative and transparent procedures, what is negotiated does not necessarily respond to the requirements, advantages or weaknesses of the signing country and the bulk of their farmers. Besides, the FTAs signed by the countries of the region are quite restrictive (a.o. in subjects like intellectual property) and do not consider several of the topics relevant at the multilateral fora (such as geographic indications, protection of biodiversity, etc.)

It is also important to stress that substantial unilateral preferences were already granted to the majority of countries -with the exception of the MERCOSUR countries- by the United States and Europe. Therefore the signature of FTAs with these partners have the effect of consolidating these preferences, but also of opening their markets to products –several of them highly subsidized- of the signing partner.

Maybe even more important, is that the asymmetries between the different countries and within each country do not get solved from one day to the other and in the trade liberalization

processes, evidence seems to indicate that timing and speed are essential. In the countries of the region there are very elementary markets and others with severe failures that would prevent an efficient reallocation of resources in the case that a more liberalized trade changed the relative price structure. Therefore, maybe the main recommendation in this essay is not to rush; it is necessary first "to put the house in order" taking care of the different areas identified in section 4, and only then proceed to gradual liberalization processes.

Said processes should be accompanied by the implementation of differentiated policies, tackling the agricultural sector's great heterogeneity, thus allowing an efficient use of scarce public resources.

In any case, the policy instruments should privilege the small farmers' segment, in order for them not to be excluded from the dynamism which, no doubt, will be brought by trade liberalization.

## References

**Cho, Gue Dae and others (2003)**, "Nominal exchange rate misalignment: Is it particularly important to agricultural trade?", Agribusiness and Applied Economics Report No 156, Center for Agricultural Policy and Trade Studies, North Dakota State University, U.S.A.

**Cook, Roberta and Linda Calvin (2005)**, "Greenhouse tomatoes change the dynamics of the north American fresh tomato industry", Economic Research Report No 2, April, United States Department of Agriculture, Washington, D.C..

**Durán Lima, José, Carlos de Miguel and Andrés Schuschny (2006)**, "Acuerdos de libre comercio entre los Países Andinos y los Estados Unidos de Norteamérica: Cuánto se puede esperar de ellos?", Serie Comercio Internacional No 77, ECLAC, Santiago, Chile.

**ECLAC (2005)**, "Panorama 2005 – El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe" ([www.cepal.org](http://www.cepal.org))

**ECLAC (2004)**, Centroamérica: Resultados de las negociaciones en el CAFTA sobre productos agropecuarios sensibles, Regional Mexico Office, Mexico City.

**FAO (2004)**, "Transporte rural de productos alimenticios en América Latina y el Caribe", Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO No 155, Rome.

**FAO (2006)**, "Food safety and animal and plant health standards: Trends and challenges for Latin America and the Caribbean", Document LARC/06/3, 29th FAO Regional Conference for Latin America and the Caribbean.

**Fay, Marianne and Mary Morrison (2005)**, "Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent developments and key challenges", Report No 32640-LCR, World Bank, Washington, D.C..

**Kjöllerström, Mónica (2004a)**, « Los Acuerdos de Libre Comercio en América Latina y el Caribe: Un Ejercicio Comparativo de las Disposiciones que Afectan el Sector Agropecuario », presented at the ACRALLENOS (Analyse Comparée des Relations Agricoles en Libre-Échange Nord-Sud) Seminar, IAMM (Centre International des Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes), Montpellier, France, 19 and 20 de November.

**Kjöllerström, Mónica (2004b)**, « Liberalización comercial agrícola con costos de transporte y transacción elevados: evidencia para América Latina », Serie Desarrollo Productivo No 160, ECLAC, Santiago, Chile.

**Lopez, Ramón (2005)**, «Why Governments should stop non-social subsidies: Measuring their consequences for rural Latin America», University of Maryland at College Park, U.S.A.

**Machinea, José Luis (2005)**, "Apreciación cambiaria en América Latina: ¿Qué hacer?", presented at the Plenary Session of the REDIMA II Project, Santiago, Chile, [http://www.cepal.org/redima/noticias/paginas/9/22769/Rd2005\\_jlmachinea\\_ppt.pdf](http://www.cepal.org/redima/noticias/paginas/9/22769/Rd2005_jlmachinea_ppt.pdf)

**Mulder, Nanno; Mônica Rodrigues; Alexandre Vialou; Marta Castillo and Beatriz David (2003)**, « La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial », Serie Desarrollo Productivo N° 143, ECLAC, Santiago, Chile.

**Nagayets, Oksana (2005)**, "Information brief: Small farms: current status and key trends", document prepared for the workshop "The Future of small farms", Wye, U.K., 26 to 29 June, <http://www.ifpri.org/events/seminars/2005/smallfarms/sfproc.asp>

**OECD/FAO (2006)**, Agricultural Outlook 2006-2015, Paris, France.

**Parada, Soledad and César Morales (2006)**, "Los efectos potenciales del tratado de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos en las mujeres rurales ecuatorianas", Serie Desarrollo Productivo No 171, ECLAC, Santiago, Chile.

**Reardon, Thomas (2005)**, "Customizing market development strategies: New paths to rural development in Central America", Staff Paper 2005-01, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, U.S.A.

**Rodrigues, Mônica and Miguel Torres (2003)**, "The competitiveness of agrifoods in Central American and Caribbean countries in the context of trade liberalization", Serie Desarrollo Productivo, N° 139, ECLAC, Santiago, Chile.

**Rodrigues, Mônica (2006a)**, "Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola en América Latina", Serie Desarrollo Productivo N° 167, ECLAC, Santiago, Chile.

**Rodrigues, Mônica (2006b)**, "Disposiciones agroalimentarias en los TLC con Estados Unidos: avances y limitaciones para futuras negociaciones con socios latinoamericanos", Serie Desarrollo Productivo, N° 173, ECLAC, Santiago, Chile.

**Salcedo, Salomón and Marcela Bocchetto (2006)**, "Comercio Internacional Agrícola: Tendencias y Retos de Política", Working Document TCA-RCLP 1-06, FAO, Santiago, Chile.

**Salcedo, Salomón (2005)**, "Apertura Comercial y Pequeño Productor", <http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/apertura.htm>

**Salcedo, Salomón (1999)**, "Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: Productos, regiones y agentes", Serie Desarrollo Productivo N° 57, ECLAC, Santiago, Chile.

**Tweeten, Luther, Richard Gray and Salomón Salcedo (2002)**, "Structure of farming under free trade among NAFTA countries", Structural Change as a Source of Trade Disputes under NAFTA, Friesen Printers, Canadá.

**UNDP/ECLAC/FAO/Government of Ecuador (2005)**, "Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norteamérica sobre la agricultura del Ecuador", Quito, Ecuador.

**Williams, David and Gabriel Hernández (2006)**, "Mexico, NAFTA, and agriculture, a snapshot", GAIN Report No MX6060, USDA Foreign Agricultural Service, Washington, D.C..

### Annex 1a. Variables for classification of Latin American countries

|                                               | X - M primary<br>agricultural<br>products<br>(in million US\$)<br>2000-2004 a | X / M<br>primary agricultural<br>products<br>2000-2004 a | X - M primary<br>agricultural<br>+ processed<br>products (in million<br>US\$) 2000-2004 a | X / M primary<br>agricultural<br>+ processed<br>products<br>2000-2004 a | Signed FTAs<br>b                                                              | Multilateral<br>position c | Average farm<br>sized | Gini<br>index of<br>land d | Own-account<br>farmers/<br>Agricultural<br>EAP (%) |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Large agrifood trade surplus countries</b> |                                                                               |                                                          |                                                                                           |                                                                         |                                                                               |                            |                       |                            |                                                    |
| Argentina                                     | 5,452                                                                         | 17.0                                                     | 13,282                                                                                    | 15.6                                                                    | MERCOSUR                                                                      | G-20                       | 469.0                 | 0.86                       | -                                                  |
| Brazil                                        | 4,894                                                                         | 3.4                                                      | 17,438                                                                                    | 5.7                                                                     | MERCOSUR                                                                      | G-20                       | 72.8                  | 0.85                       | 19.2                                               |
| Ecuador                                       | 1,490                                                                         | 7.7                                                      | 1,864                                                                                     | 4.4                                                                     | CAN, Chile                                                                    | TP                         | -                     | -                          | 35.5                                               |
| Chile                                         | 2,836                                                                         | 7.7                                                      | 4,033                                                                                     | 3.9                                                                     | MERCOSUR,<br>Mexico, Central Am.,<br>EU, USA, Canada,<br>Korea, EFTA          | G-20                       | 83.7                  | 0.91                       | 69.3                                               |
| Uruguay                                       | 297                                                                           | 3.6                                                      | 814                                                                                       | 3.5                                                                     | MERCOSUR, México                                                              | G-20                       | 287.4                 | 0.79                       | -                                                  |
| Costa Rica                                    | 1,052                                                                         | 4.8                                                      | 1,291                                                                                     | 3.3                                                                     | CACM, Mexico,<br>Chile, Dominican<br>Rep., Panama,<br>CARICOM, USA,<br>Canada | TP                         | -                     | -                          | 35.7                                               |
| Paraguay                                      | 429                                                                           | 12.2                                                     | 506                                                                                       | 2.7                                                                     | MERCOSUR                                                                      | G-20                       | 77.5                  | 0.93                       | 11.9                                               |

## Annex 1b. Variables for classification of Latin American countries

| Moderate agrifood trade surplus countries |        |     |        |     |                                                                                                       |                 |      |      |           |
|-------------------------------------------|--------|-----|--------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------|------|-----------|
| Bolivia                                   | 2      | 1.0 | 237    | 2.0 | CAN, MERCOSUR, Mexico                                                                                 | G-20, TP        | -    | -    | 11.2      |
| Colombia                                  | 1,344  | 2.6 | 1,438  | 1.9 | CAN, G3                                                                                               | TP              | 25.1 | 0.80 | -         |
| Peru                                      | 192    | 1.4 | 874    | 1.8 | CAN, Bolivia                                                                                          | G-33, TP        | 20.1 | 0.87 | 15.5      |
| Guatemala                                 | 608    | 3.7 | 540    | 1.7 | CACM, Mexico, Chile, Dominican Rep., Panama, USA                                                      | G-20, TP        | -    | -    | 27.0      |
| Nicaragua                                 | 209    | 3.7 | 185    | 1.6 | CACM, Mexico, Chile, R. Dominican Rep., Panama, USA                                                   | G-33, TP        | 31.3 | 0.72 | 30.6      |
| Panama                                    | 391    | 4.9 | 212    | 1.5 | Central America, Taiwan                                                                               | G-33, TP        | 11.8 | 0.52 | 30.0      |
| Honduras                                  | 346    | 3.0 | 196    | 1.3 | CACM, Mexico, Chile, Dominican Rep., Panama, USA                                                      | G-33, TP        | 11.2 | 0.66 | 32.9      |
| Cuba                                      | -259   | 0.3 | 48     | 1.1 | -                                                                                                     | G-20, G-33, ACP | -    | -    | -         |
| Agrifood trade deficit countries          |        |     |        |     |                                                                                                       |                 |      |      |           |
| Mexico                                    | 552    | 1.1 | -2,065 | 0.8 | G3, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Chile, Northern Triangle, Uruguay, NAFTA, EU, Israel, EFTA, Japan | G-20            | 41.4 | 0.72 | 48.0      |
| El Salvador                               | -33    | 0.9 | -264   | 0.6 | CACM, Mexico, Chile, Dominican Rep., Panama, USA                                                      | TP              | -    | -    | 51.0      |
| Dominican R.                              | -146   | 0.4 | -340   | 0.5 | Central Am., CARICOM, USA                                                                             | G-33, ACP       | -    | -    | 14.5      |
| Venezuela                                 | -357   | 0.3 | -1,400 | 0.2 | MERCOSUR, G3                                                                                          | G-20, G-33      | 60.0 | 0.88 | -         |
| Latin Am.                                 | 17,932 | 2.7 | 37,234 | 2.5 | -                                                                                                     | -               | 62.5 | -    | Approx.30 |

<sup>a</sup> Source: Authors based upon information from COMTRADE, United Nations. The agricultural products include Chapters 1 to 24 of the Harmonized System. The data refer to the average for the years 2000-2005 for Argentina, Brazil and Mexico, 2000-2001 for Cuba, 2000-2003 for Honduras and the year 2001 for the Dominican Rep.

<sup>b</sup> Source: Kjöllerström (2004). Abbreviations: MERCOSUR (Mercado Com  n del Sur); CAN (Comunidad Andina de Naciones); CARICOM (Caribbean Community and Common Market); CACM (Central American Common Market); NAFTA (North Americas Free Trade Agreement); EFTA (European Free Trade Agreement), EU (European Union).

<sup>c</sup> Groups' profiles: G-20 defends an ample tariff reduction for the agricultural sector, with special treatment for sensitive products; G-33 is more moderate than the G-20 for tariff reductions; the ACP group (Asia, Caribbean and Pacific) is conservative as to tariff reductions and concerned for the erosion of unilateral preferences and the impact of liberalization on food prices and food aid; the TP group (Tropical Products) looks for a greater liberalization for the tropical products as a compensation for the unilateral preferences given by the EU to the ACP group.

<sup>d</sup> Source: Authors on the basis of the Agricultural Census of: Argentina 1988, Brazil 1996, Chile 1997, Colombia 2001, Honduras 1993, Mexico 1991, Nicaragua 2001, Panama 2001, Paraguay 1991, Peru 1994, Uruguay 2000, Venezuela 1997.



## Notes

<sup>1</sup> A free translation of the article "La agricultura frente a la apertura comercial: estructura productiva y posibilidades de adaptación en América Latina" presented at the International seminar ACRALLENOS (Comparative Analysis of the agriculture and agri-food relations on North South Free Trade): "Trade liberalization of agriculture and developing countries: from expected results to effective impacts", Santiago, Chile, 9th to 11th of November 2006. The authors wish to thank Sofía Astete, of ECLAC's Agricultural Development Unit, for the translation.

<sup>2</sup> According to the United Nations classification, Latin America includes all the Spanish speaking countries of the American continent plus Brazil and Haiti. Its classification therefore excludes Belize and Guyana but includes the Dominican Republic and Cuba.

<sup>3</sup> National Accounts include agriculture, livestock, forestry, fishing and hunting in the primary agricultural sector.

<sup>4</sup> Chapters 1 to 10 of the Harmonized System.

<sup>5</sup> Chapters 1 to 24 of the Harmonized System.

<sup>6</sup> Again including forestry, fishing and hunting.

<sup>7</sup> Argentina, Brazil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panama, Peru and Uruguay.

<sup>8</sup> In more than half of the FTAs signed by the region's countries the agricultural products, both primary and processed, have a tariff reduction period of over ten years and, additionally, have a great number of exceptions to free trade (Kjöllerström, 2004). These products also are affected by special clauses of commercial protection (safeguards).

<sup>9</sup> The transition period towards free trade in the Australia-US FTA amounts to 20 years, this is the longest transition period among the agreements signed by the US. The agreement also includes more exclusions and trade protection measures for agricultural products, including a safeguard (for beef meat) which will continue operating even after the transition period. (Rodrigues, 2006b).

<sup>10</sup> The agricultural products most frequently excluded from FTAs by Latin American countries are: sugar, dairy products, cereals like wheat, rice and corn, poultry meat, and fresh produce like onions, potatoes and tomatoes. These products have been excluded in at least 10 out of 16 FTA's analyzed by Kjöllerström (2004).

<sup>11</sup> For more information, see [www.ams.usda.gov](http://www.ams.usda.gov)

<sup>12</sup> The TRIPS agreement establishes that member countries will deny or invalidate registering the brand of a factory or trade which contains or consists of a geographic indication of products that do not originate in the indicated territory. In the specific case of wines and spirits, the agreement has exceptions with the aim to protect the right of use of geographic indications registered in other countries, if these have been in use continuously and in good faith previous to the implementation of the agreement.

<sup>13</sup> Mulder et al., 2003; Rodrigues and Torres, 2003; UNDP et al., 2005; Rodrigues, 2006a; Parada and Morales, 2006.

<sup>14</sup> Mulder et al. (2003) and Rodrigues and Torres (2003)

<sup>15</sup> It is so in all cases analyzed, in spite of the large differences in their agricultural productive structures.

<sup>16</sup> Notwithstanding the higher need for support, the levels of rural public expenditure in Latin America and the Caribbean (19 countries) strongly decreased between 1985 and 2001, in absolute terms and in terms of expenditure per inhabitant. (<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto>)

<sup>17</sup> Farmers little or not linked to agricultural product markets still represent a high percentage in the countries of the region.

<sup>18</sup> See among others Edward Schuh's seminal work of 1974 on Exchange rate and US agriculture, and the series of World Bank studies leading to *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy* in the mid-eighties (Anne O. Krueger, Maurice Schiff and Alberto Valdés).

<sup>19</sup> In the late nineties, ECLAC undertook a series of studies on the impact of structural reforms, sectoral policies and their impact on the agricultural productive structure. See, among others,

Salcedo, Leite y Moutinho, Portilla, Crespo, etc.; all published in ECLAC's *Serie de Desarrollo Productivo* ([www.cepal.org](http://www.cepal.org))

<sup>20</sup> See, for instance, López (2005).

<sup>21</sup> In developing countries, for example, as income and urbanization rises, the consumption of meats, oils and dairy products increases considerably.

<sup>22</sup> Kjölleström (2004a) shows several examples that emphasize the importance of transaction and transport costs in the articulation of small farmers to the internal and export markets.

<sup>23</sup> FAO (2004) did a wide study on transport of agricultural products in Central America, Mercosur plus Chile and Bolivia, and the Andean Community, in which the specific problems of each region are outlined as well as proposals for strategies for their improvement.

<sup>24</sup> For instance, during the first 10 years of NAFTA there has been an explosive increase (50% annually) of greenhouse tomato production in Canada (Cook & Calvin, 2005). Although Mexico has traditionally been a tomato producer and exporter, and it has continued to do so in the last years, it is evident that Canada has been able to compete favourably in the US tomato market, capturing 2% of the market share in 1994 and 15% in 2005. On the contrary, Mexico reduced its market share from 95% to 84% over the same period.

<sup>25</sup> More than a dozen countries of the region have not launched an Agricultural Census in the last ten years. Little is therefore known on the large and heterogeneous sector of small-scale farmers, beyond case study evidence. (<http://fao.org/es/ess/census/wcares/default.asp> & Salcedo, 2005).

<sup>26</sup> From The Council on Food Agricultural and Resource Economics ([www.cfare.org](http://www.cfare.org)); even in countries like the U.S.A., where the agricultural sector is relatively more homogeneous than in Latin America, the Council calls to avoid "one size fits all" policies.

<sup>27</sup> FAO evaluations of the Mexican programme *Alianza para el Campo* (<http://www.evalalianza.org.mx/>), have shown how an investment in cattle auctions, which gave transparency to the trading process, increased the income of cattle farmers more than the one derived from productive incentive programmes such as the improvement of pastures or animal genetics.

<sup>28</sup> According to Regulation (CE) No. 178/2002 of the European Parliament, traceability can be defined as the possibility to find and trace, through all the stages of production, transformation and distribution of food, feed or animal for food production or a substance destined or with the probability to be incorporated into food or feed.

<sup>29</sup> FAO defines GAP as a series of principles, norms and technical recommendations applicable to the production, processing and transport of food with the aim to insure hygiene, human health and environmental protection through ecologically safe, hygienically acceptable and economically feasible methods. (<http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/prodalim/prodveg/bpa/default.htm>)

<sup>30</sup> In FAO (2006) there is a detailed analysis of the challenges faced by the countries of the region in relation to safety and phyto and zoo-sanitary standards.

# La libéralisation des échanges agricoles Euro-Med : un processus lent et asymétrique

Florence Jacquet

Directeur de Recherches INRA  
UMR Economie Publique AgroParisTech-INRA, Paris, Grignon<sup>1</sup>

---

**Résumé :** Ce papier traite de la libéralisation euro-méditerranéenne des échanges agricoles et en particulier des conséquences que pourrait avoir cette libéralisation sur les exportations de fruits et légumes des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Nous montrons que les protections auxquelles se heurtent ces exportations varient beaucoup selon les produits et les pays. Les gains à attendre d'une libéralisation des échanges pourraient ainsi être différents selon les pays, mais auraient globalement plus d'impacts sur les pays méditerranéens que sur l'UE. Nous nous interrogeons également sur l'évolution du processus de libéralisation euro-méditerranéen et sur la manière dont les autres mouvements de libéralisation en cours pourraient l'affecter.

**Mots clefs :** Libéralisation des échanges, agriculture, Euro-Méditerranée, fruits et légumes.

**Abstract:** *This paper deals with the euro-med agricultural trade liberalisation process. It analyses the impacts that a trade liberalisation could have on the fruit and vegetables exports from the Mediterranean countries to the EU. It shows that the trade barriers faced by the Mediterranean countries to export fruit and vegetables into the EU vary largely among them. As a consequence, the benefits of trade liberalization would depend on the current preferences; but would affect more significantly Mediterranean countries than the EU. In the second section we consider what could be the outcome of the current euro-med negotiations taking into account other bilateral and multilateral trade liberalization processes.*

**Key-words:** *Trade liberalization, agriculture, Mediterranean countries, fruit and vegetables.*

---

La libéralisation des échanges agricoles est un processus qui se discute à la fois dans les instances de négociations multilatérales, en particulier à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) mais aussi dans les concertations et accords régionaux, et en particulier, c'est ce qui va nous intéresser ici, dans la région euro-méditerranéenne. Depuis 1995, un processus de construction d'un espace de « stabilité économique et politique » a été lancé entre l'UE d'une part et la plupart des pays riverains de la mer Méditerranée d'autre part. Ce processus a fait de la libéralisation des échanges sa pièce maîtresse, avec l'objectif de créer en 2010 une zone de libre échange euro-méditerranéenne. Plusieurs économistes<sup>2</sup> analysant, dix ans après la signature de l'accord de Barcelone, les effets de ce partenariat sur les Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée<sup>3</sup> (PSEM) ont attiré l'attention sur le fait que ces effets n'étaient pas considérables et certainement pas à la hauteur des espérances et des besoins des PSEM. Ils ont montré que ceci pouvait être préjudiciable également au développement économique de l'Europe et à la stabilité économique et politique de la région. Une des raisons avancées dans ces travaux sur le manque d'efficacité du processus de Barcelone est le fait que durant les dix dernières années, le secteur agricole ait été tenu à l'écart du processus de libéralisation.

Depuis 2005, un processus de relance du processus Euro-Med est en cours et la libéralisation agricole est maintenant sur la table des négociations. Les enjeux sont nombreux et le processus complexe.

L'objectif de ce texte est de faire le point sur le déroulement et les effets potentiels de ces négociations, et de discuter de leur intérêt pour les PSEM. Ce papier s'inspire largement des travaux conduits dans le cadre d'un projet de recherche collectif financé par l'UE et rassemblant des chercheurs de plusieurs pays méditerranéens.<sup>4</sup>

L'idée de départ qui permet de dire qu'une libéralisation agricole serait favorable aux PSEM est que ceux-ci ont des avantages comparatifs dans la production de certains produits agricoles (en particulier les fruits, les légumes et l'huile d'olive) et donc qu'un meilleur accès au marché européen pour ces produits pourrait contribuer au développement économique des pays qui exportent. On pouvait aussi penser en 2005 que parallèlement à l'amélioration de l'accès au marché européen, l'ouverture des frontières des PSEM aux produits importés de l'UE pourrait, en diminuant les prix des produits alimentaires de base, augmenter le bien-être des consommateurs de ces pays. Ceci se pose certainement aujourd'hui dans des termes différents compte tenu de la hausse sur le marché internationale des prix des principaux produits alimentaires de base (céréales, huiles, sucre, lait) qui sont ceux importés par le PSEM.

Notre papier portera principalement sur les exportations agricoles des PSEM vers l'UE, et nous l'organiserons autour de deux groupes de questions.

Dans une première partie nous décrirons les caractéristiques des exportations des PSEM vers l'U.E. et nous analyserons les conséquences que pourrait avoir une libéralisation sur ces échanges. Nous répondrons en particulier aux questions suivantes : les barrières tarifaires auxquelles ces exportations se heurtent actuellement pour accéder au marché européen constituent-elles un obstacle à leur développement ? Quelle pourrait être l'ampleur de leur expansion en cas d'une ouverture totale du marché de l'UE ?

Dans une seconde partie, nous analyserons les caractéristiques du processus de libéralisation euro-med en cours et le situerons par rapport aux autres mouvements de libéralisation qui affectent la région. Nous regarderons en particulier comment cette libéralisation EuroMed pourrait être affectée par d'autres mouvements de libéralisation : les négociations entre la Turquie et l'UE, des accords de libre échange bilatéraux entre certains pays de la zone ou avec d'autres pays du monde, les négociations multilatérales de libéralisation.

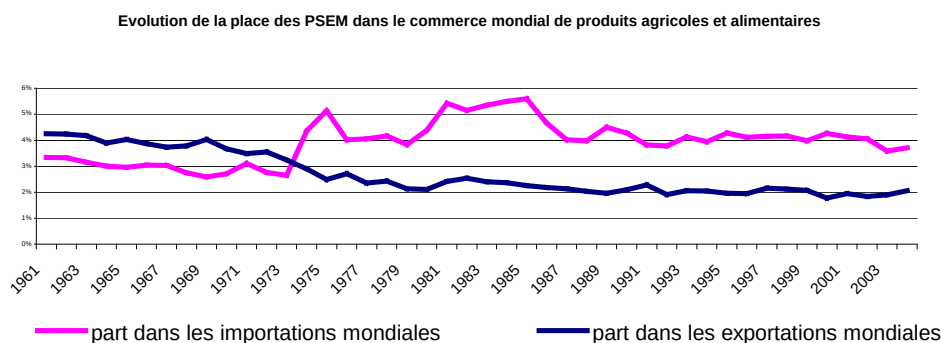
## **I – Les exportations agricoles des PSEM vers l'UE, qu'attendre d'une libéralisation des échanges ?**

### **1. L'état des lieux des échanges agricoles Euro-Med**

Sur les vingt dernières années, l'UE et les PSEM ont eu, en matière de balance commerciale agricole, des évolutions en sens contraire. L'UE a vu croître à la fois ses exportations et ses importations de produits agricoles et alimentaires, mais les importations ont augmenté moins vite que les exportations et, d'importatrice nette, la zone est devenue exportatrice nette au milieu des années 1980. L'UE à 25 représente aujourd'hui de manière stable environ 40% des importations mondiales de produits agricoles et alimentaires et 45% des exportations (contre moins de 25 % dans les années 1960).

Pendant ce temps les PSEM sont globalement passés d'une situation exportatrice nette dans les années 1960 à importatrice nette à partir de 1974. En observant cette évolution sur la base de la place de cette zone dans le commerce mondial de produits agricoles, on constate (figure 1) une forte hausse de la place de la zone dans les importations au cours de la période 1974-1985 et simultanément une baisse de sa place dans les exportations mondiales. Cependant on remarque également que cet écart tend à se stabiliser ces dix dernières années. Les importations de ces pays représentent aujourd'hui 4% du total mondial, les exportations ayant chuté aux alentours de 2%.

**Figure 1**



Source : COMTRADE

Les exportations agricoles et agro-alimentaires représentent en moyenne une place modeste dans les exportations totales des PSEM comme dans celui de l'UE. Mais ceci n'est pas vrai pour tous les pays et on remarque que pour certains d'entre eux les échanges des produits agricoles et alimentaires tiennent une place très importante dans les exportations totales. Ceci est particulièrement net pour le Maroc.

**Tableau 1. Place des produits agricoles dans les échanges des PSEM et de l'UE en 2004**

|                   | Exportations<br>agricoles et<br>alimentaires<br>(millions de<br>US\$) | Importations<br>agricoles et<br>alimentaires<br>(millions de<br>US\$) | Exp.<br>Agricoles en<br>% des<br>exportations<br>totales | Imp.<br>Agricoles en<br>% des<br>importations<br>totales |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Algérie           | 63                                                                    | 3150                                                                  | 0,20%                                                    | 17,21%                                                   |
| Egypte            | 827                                                                   | 3769                                                                  | 10,45%                                                   | 17,12%                                                   |
| Israël            | 1458                                                                  | 2153                                                                  | 3,78%                                                    | 5,41%                                                    |
| Jordanie          | 562                                                                   | 1540                                                                  | 14,44%                                                   | 20,42%                                                   |
| Liban             | 235                                                                   | 1147                                                                  | 14,32%                                                   | 15,75%                                                   |
| Maroc             | 1997                                                                  | 1687                                                                  | 20,16%                                                   | 10,64%                                                   |
| Syrie             | 807                                                                   | 1197                                                                  | 14,99%                                                   | 14,29%                                                   |
| Tunisie           | 1097                                                                  | 915                                                                   | 11,36%                                                   | 7,68%                                                    |
| Turquie           | 6024                                                                  | 2574                                                                  | 9,54%                                                    | 3,19%                                                    |
| <b>TOTAL PSEM</b> | <b>12839</b>                                                          | <b>17405</b>                                                          | <b>7,45%</b>                                             | <b>8,63%</b>                                             |
| <b>UE 25</b>      | <b>300426</b>                                                         | <b>297000</b>                                                         | <b>8,34%</b>                                             | <b>8,74%</b>                                             |

Source : COMTRADE

En 2004, les importations de l'UE en provenance des PSEM s'élèvent à 6,5 milliards de dollars, soit un ordre de grandeur comparable à celui des exportations qui s'élèvent à 5,9 milliards de dollars. Mais pour l'UE, ces échanges avec les PSEM ne représentent que 2% de son commerce total de produits agricoles (en incluant le commerce intra-européen) et aux alentours

de 10 % (9,1% des exports et 9,6% des imports) en l'excluant. En revanche, pour les PSEM, l'UE représente le principal partenaire à l'importation (32,6 %) mais surtout à l'exportation - plus de la moitié (51,2% en 2004) des exportations de produits agricoles des PSEM est à destination de l'UE. Par ailleurs, autre caractéristique des échanges dans la zone, alors que le commerce intra-européen est très actif, les échanges des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée entre eux sont très faibles (1 milliard de dollars soit 14,5 % de leurs échanges).

**Tableau 2. Part de l'UE à 25 dans les destinations des exportations et les origines des importations agricoles des PSEM en 2004**

|          | Part de l'UE<br>dans les<br>importations | Part de l'UE<br>dans les<br>Exportations |
|----------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| Algérie  | 45%                                      | 64%                                      |
| Egypte   | 20%                                      | 28%                                      |
| Israël   | 31%                                      | 67%                                      |
| Jordanie | 12%                                      | 1%                                       |
| Liban    | 45%                                      | 17%                                      |
| Maroc    | 41%                                      | 70%                                      |
| Syrie    | 21%                                      | 6%                                       |
| Tunisie  | 39%                                      | 71%                                      |
| Turquie  | 31%                                      | 46%                                      |
| Total    | 32,6%                                    | 52,2%                                    |

Source : COMTRADE

Ce sont surtout les pays du Maghreb qui privilégient l'UE comme fournisseur pour leurs importations, les autres pays plus à l'Est de la Méditerranée s'approvisionnent auprès de plus nombreux pays. A l'exportation cette orientation vers le marché européen est globalement plus marquée. Il est intéressant d'observer que plus les pays sont exportateurs, plus la part du débouché européen dans la destination de leurs exportations est importante. Et c'est pour cette raison que quatre pays, la Turquie, le Maroc, Israël et la Tunisie, réalisent actuellement 95 % des exportations de l'ensemble des PSEM vers l'UE.

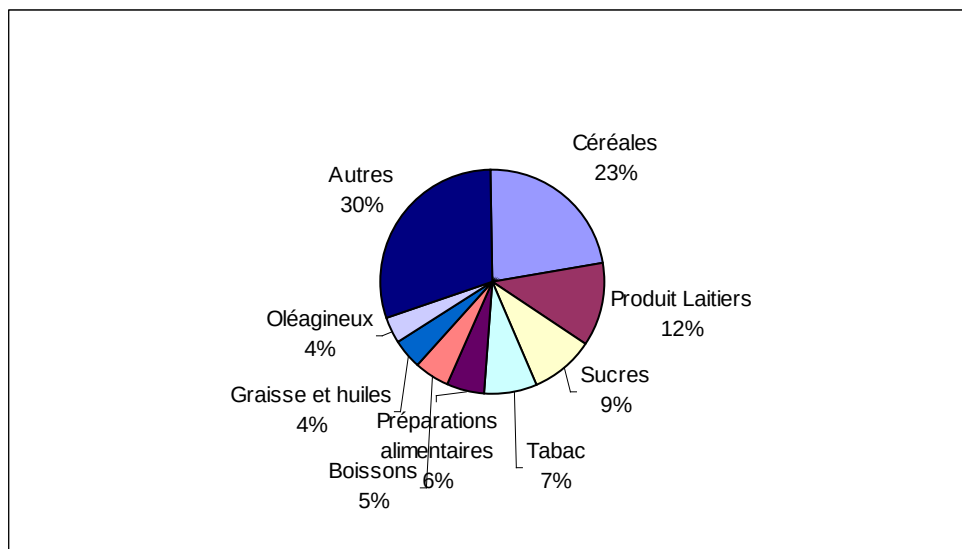
Du côté des pays européens, on peut remarquer également qu'ils ne sont pas tous impliqués de la même manière dans le commerce avec les PSEM : cinq pays de l'UE-25 concentrent plus de 70% des échanges avec cette zone. La France est de loin le premier pays à exporter en Méditerranée (avec 30 % des exportations de l'UE-25) suivie par les Pays-Bas et l'Allemagne. Les principaux importateurs européens de produits des PSEM sont, dans l'ordre : l'Italie, l'Allemagne, la France et l'Espagne. Les dix nouveaux membres de l'UE sont très faiblement impliqués dans ces échanges euro-méditerranéens.

Une analyse plus poussée des échanges entre les pays des deux zones fait apparaître l'existence au sein de ce commerce euro-méditerranéen de courants d'échange privilégiés entre certains pays. Cette spécialisation est surtout notable dans les importations des pays de l'UE. Ainsi, la France importe surtout du Maroc (48 % de ses importations en provenance des PSEM), et l'Allemagne de la Turquie (79 % de ses importations en provenance des PSEM). Ceci est également vrai, bien que dans une moindre mesure, dans le sens des échanges de

l'UE vers les PSEM. Ainsi, 40% des exportations françaises vers les PSEM sont destinées à l'Algérie.

Les produits agricoles et agroalimentaires échangés entre les pays de l'UE et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée reflètent dans une large mesure les spécialisations agricoles des deux zones. Ainsi les produits exportés par l'UE vers les PSEM sont d'abord des céréales (23%), des produits laitiers (12%) et du sucre (9%). Mais on note également au-delà de ces trois groupes de produits, une grande diversité d'autres produits notamment transformés.

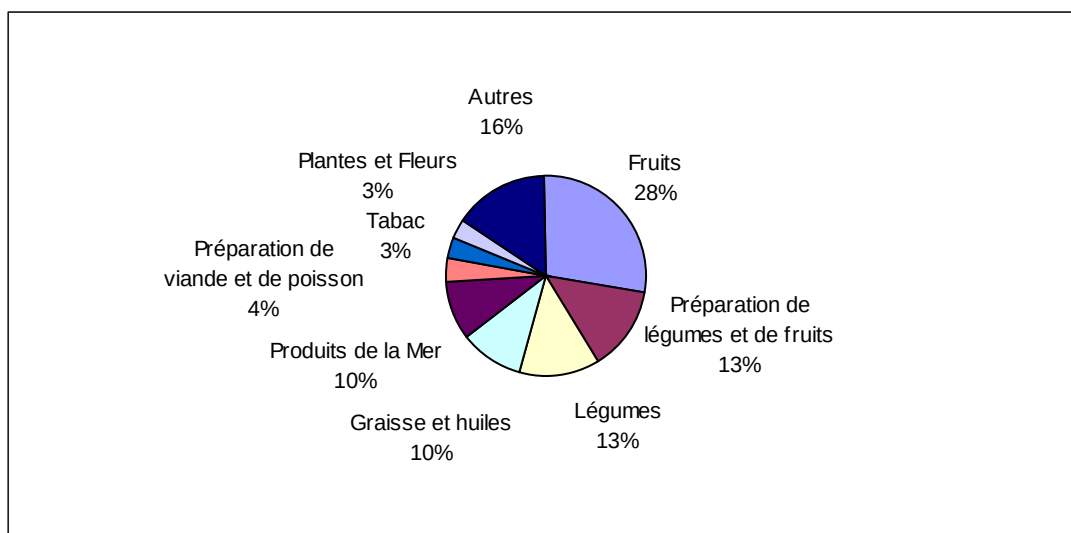
**Figure 2. Principaux groupes de produits agricoles et alimentaires exportés par l'UE (27) vers les PSEM, moyenne 2004-2006**



Source : nos calculs d'après COMTRADE

Les exportations des PSEM vers l'UE sont beaucoup plus spécialisées. Ainsi, plus de la moitié de ces exportations (54%) sont des fruits et légumes, frais ou transformés. A cela s'ajoutent les produits de la mer (10 %) et l'huile d'olive (10% également).

**Figure 3. Principaux groupes de produits agricoles et alimentaires exportés par les PSEM vers l'UE (27), moyenne 2004-2006**



Source : nos calculs d'après COMTRADE

Par ailleurs, les pays exportateurs présentent souvent une spécialisation marquée dans certains produits : l'huile d'olive représente 66% des exportations de la Tunisie vers l'UE-25, les produits de la mer 27% des exportations marocaines, les fruits 42 % des exportations de la Turquie, etc.

La tomate est le principal légume exporté par les PSEM à destination de l'UE (23 % des exportations de légumes) suivi par la pomme de terre (17%) tandis que les fruits à coques et les agrumes sont les fruits les plus échangés (30% et 19%).

Cette première analyse des échanges entre l'UE et les PSEM permet de mettre en évidence deux de leurs caractéristiques : ils sont faibles et asymétriques. L'UE représente un partenaire commercial de première importance pour les PSEM, ce qui n'est pas réciproque. On peut donc en déduire que globalement une modification dans les courants d'échanges entre l'Europe et les PSEM du fait d'une libéralisation commerciale devrait affecter davantage les PSEM que les pays européens, même si certains d'entre eux (la France, l'Espagne, l'Italie) seraient potentiellement plus concernés. Du côté des PSEM, il existe également une grande hétérogénéité entre les pays. Mais pour un grand nombre d'entre eux (le Maroc, l'Egypte, la Tunisie, la Turquie, la Jordanie, la Syrie) les exportations agricoles représentent une part importante de leurs exportations totales. Ces exportations sont majoritairement composées de fruits et de légumes (et d'huile d'olive dans le cas de la Tunisie).

Le marché européen des fruits et légumes est comparativement aux autres secteurs de production dominants dans l'U.E. (céréales, lait, viande) peu concernés par les instruments de soutien interne des prix et des revenus des producteurs. La principale protection des producteurs européens tient aux mécanismes aux frontières, barrières tarifaires et non-tarifaires. Ce sont ces barrières à l'entrée sur le marché européen auxquelles se heurtent les exportations de fruits et légumes des pays méditerranéens.



## 2. Les protections dans l'accès au marché européen constituent-elles actuellement une entrave au commerce ?

La protection aux frontières pour accéder au marché européen est dans le secteur des fruits particulièrement complexe, elle combine des droits de douanes ad-valorem souvent variables au cours de l'année et des droits spécifiques dans le cas où les prix sont inférieurs à un certain seuil. Mais les pays méditerranéens (comme plusieurs autres pays du monde) bénéficient de préférences par rapport à ce régime général de protection. C'est donc les droits de douanes à l'intérieur de ces régimes préférentiels et leurs conditions d'application qui constituent véritablement la protection à laquelle se heurtent les exportations des pays méditerranéens. L'objectif de cette partie est de décrire les mécanismes qui constituent cette protection et les préférences dont bénéficient les PSEM et d'en mesurer la portée.

### A. Les échanges entre l'UE et les PSEM se font dans le cadre des accords préférentiels Euro-Med

Les échanges entre l'UE et les PSEM se font en grande majorité à l'intérieur d'accords préférentiels, signés bilatéralement entre l'UE et chacun d'entre eux.

Le tableau ci-dessous montre (pour le cas des fruits et légumes frais) la part des lignes tarifaires d'une part et des échanges d'autre part qui sont régis par un accord bilatéral entrant dans le cadre du processus Euro-Med. Pour chacune de ces deux valeurs, on a distingué les lignes (ou le volume) qui bénéficient de préférences sans restrictions quantitatives (EU-MED Pref) de celles pour lesquelles les préférences sont octroyées à l'intérieur de contingents quantitatifs (EU-MED Pref (Q)). Le reste du commerce se fait soit dans le régime général (régime de la nation la plus favorisée) ou dans celui du Système Généralisée des Préférences, qui accorde des préférences pour tous les pays en développement dans l'accès aux marchés des pays développés.

**Tableau 3. La place des accords MED en % du commerce Chapitres 7 et 8 (Fruits et Légumes Frais)**

|          | % lignes tarifaires |                 | % commerce  |                 | en \$        |
|----------|---------------------|-----------------|-------------|-----------------|--------------|
|          | EU-MED Pref         | EU-MED Pref (Q) | EU-MED Pref | EU-MED Pref (Q) | Exportations |
| Algérie  | 10%                 |                 | 99%         | 0%              | 13262        |
| Egypte   | 7%                  | 2%              | 27%         | 42%             | 162447       |
| Israël   | 2%                  | 7%              | 21%         | 45%             | 342801       |
| Jordanie | 7%                  | 1%              | 76%         | 2%              | 6943         |
| Liban    | 58%                 | 5%              | 33%         | 3%              | 714          |
| Maroc    | 32%                 | 14%             | 50%         | 42%             | 61           |
| Syrie    | 3%                  |                 | 37%         | 0%              | 581381       |
| Tunisie  | 12%                 | 2%              | 83%         | 13%             | 5805         |
| Turquie  | 79%                 | 2%              | 94%         | 1%              | 68733        |

Source : Comtrade 2004

On voit sur ce tableau que le nombre de lignes tarifaires<sup>5</sup> qui bénéficient de préférences dans le cadre des accords Euro-Med varie beaucoup selon les pays. Ainsi le Maroc a des conditions préférentielles d'accès pour ses exportations de fruits et légumes vers l'UE pour 46 % des

lignes tarifaires, la Turquie pour 81% alors que l'Egypte et Israël pour seulement 9% des lignes tarifaires. On voit aussi et surtout que la grande majorité du commerce se fait à l'intérieur de ces préférences (plus de 90% pour Maroc, Turquie, Tunisie, Algérie ; environ les deux tiers pour Egypte, Israël).

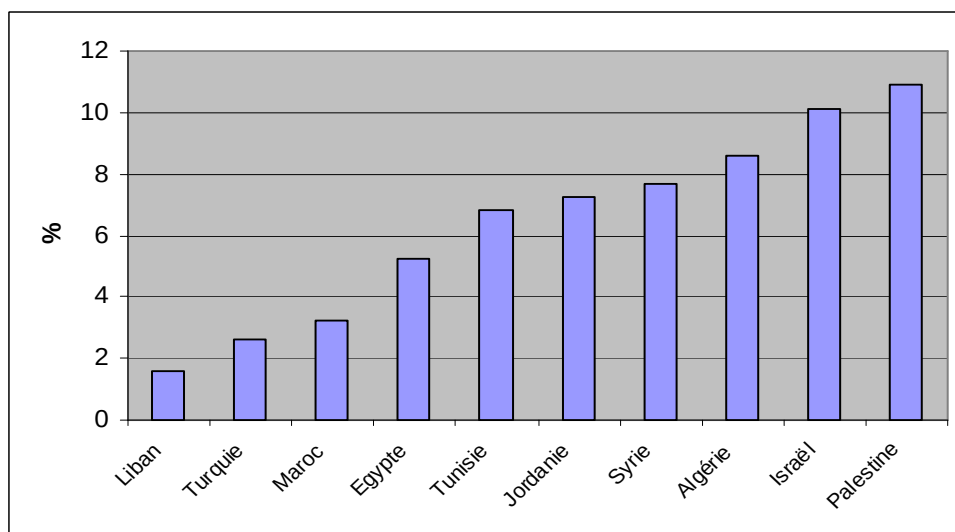
Une autre analyse de l'état d'avancement du processus de libéralisation entre l'UE peut être faite en comptabilisant le nombre de lignes tarifaires (nc10) pour lesquels les échanges se font à droit de douane nul. Ainsi, pour la Turquie et le Maroc, près de 90% du nombre de lignes concernées par les accords sont à taux zéro. Pour les autres pays, ce pourcentage est également élevé sauf pour l'Algérie où moins de la moitié des lignes tarifaires est à taux zéro (Chevassus, 2005).

### **B. Les préférences accordées aux PSEM par l'UE sont souvent assorties de limites quantitatives**

Les accords Euro-Med signés par l'UE avec chacun de ses partenaires méditerranéens définissent des tarifs préférentiels qui sont comme nous venons de le voir le plus souvent octroyés pour un volume limité, à l'intérieur de contingents. L'exception est la Turquie qui bénéficie actuellement pour la plupart des produits exportés vers l'UE de droits de douanes réduits sans restrictions quantitatives.

A l'intérieur de ces contingents, la réduction de tarif et donc la marge préférentielle (par rapport au tarif MFN) dont bénéficient les pays est très différente entre eux. Pour ceux qui exportent le moins vers l'UE : Egypte, Israël, et qui exportent sur d'autres destinations, les tarifs à l'entrée sur le marché européen sont élevés. Une baisse des droits de douanes de l'UE pourrait dans le cas de ces pays avoir un effet sensible sur la réorientation de leurs exportations, et peut-être sur leur expansion. Pour les autres en revanche : Turquie, Maroc, Liban, les tarifs sont déjà relativement bas, comme on peut le voir sur la figure 4.

**Figure 4. Equivalent *ad-valorem* moyen des tarifs appliqués à l'entrée dans l'UE aux importations de fruits et légumes en provenance des pays méditerranéens, en 2004.**



Source : COMTRADE et TARIC, calculs C.Emlinger

Cette mesure agrégée de la protection si elle donne une indication générale de l'hétérogénéité des accords actuels entre l'UE et les différents pays méditerranéens ne peut permettre de tirer des conclusions fines sur l'effet possible d'une libéralisation, produit par produit, le niveau de protection pouvant être différent.

Par ailleurs, l'importance des exportations des PSEM qui se font dans le cadre de contingents préférentiels et le taux de remplissage de ces contingents nous donnent une autre indication sur ce que pourrait être l'effet d'une libéralisation portant sur cet instrument. Il s'avère que selon les pays, la part des exportations qui se font dans le cadre de préférences soumises à des restrictions quantitatives est très variable. Ainsi on constate dans le tableau 4 ci-dessous que pour le Maroc, les trois quarts des exportations sont dans ce cas. C'est aussi le cas d'une partie importante des exportations israéliennes, égyptiennes et tunisiennes. On peut également observer que la Turquie dont nous avons vu sur le graphique 4 qu'elle bénéficiait de droits de douanes relativement faibles en bénéficie pour la totalité des volumes exportés, ce qui n'est pas le cas pour les autres pays exportateurs.

**Tableau 4. Exportations des PSEM vers l'UE de produits faisant l'objet de quotas au moins une fois dans l'année (chapitre 7 et 8) 2004**

| en milliers de dollars | Total<br>avec quotas | Total<br>F&L vers l'UE | %   |
|------------------------|----------------------|------------------------|-----|
| Egypte                 | 21423                | 68900                  | 31% |
| Israël                 | 92142                | 199000                 | 46% |
| Jordanie               | 1                    | 1146                   | 0%  |
| Liban                  | 145                  | 680                    | 21% |
| Maroc                  | 244220               | 327000                 | 75% |
| Tunisie                | 9000                 | 69500                  | 13% |
| Turquie                | 5175                 | 320000                 | 2%  |

Source : TARIC

Les principaux produits dont les tarifs préférentiels sont définis à l'intérieur de contingents sont la tomate, les oranges et les pommes de terre (produits principalement exportés par le Maroc, Israël et l'Egypte.). Mais la situation est néanmoins très différente entre ces produits. Ainsi pour la tomate, les contingents sont remplis dans tous les cas et une ouverture accrue du marché européen pourrait se traduire par une augmentation des exportations des PSEM sur l'UE.

En revanche, pour les oranges, les contingents ne sont jamais remplis, pour aucun des pays. La faible compétitivité de la production des PSEM par rapport à la production espagnole semble en être la raison. Des raisons internes à l'organisation de la production et des filières dans les PSEM s'opposent actuellement au développement des exportations.

Le système du prix d'entrée joue un rôle majeur dans la protection du marché européen.

En plus des tarifs douaniers que nous venons d'analyser, le secteur des fruits et légumes européen est protégé par un système de prix d'entrée. Par un système de droits de douane spécifiques qui se déclenchent dans le cas où le prix d'importation tombe en dessous d'un certain seuil, ce mécanisme fonctionne en quelque sorte comme un prix minimum à l'importation (voir Chevassus, 2005 pour des explications détaillées). Un relevé des prix d'importation (Valeur Forfaitaire à l'Importation, VFI) est fait par produit et par provenance sur les principaux marchés de l'UE afin de servir de base pour le calcul du montant du droit

spécifique. Dans une première approche, la comparaison entre cette VFI et le prix d'entrée permet de savoir si celui-ci est contraignant ou non, autrement dit si sa suppression pourrait entraîner une augmentation des volumes exportés par les pays exportateurs sur le marché de l'UE.

Ce mécanisme de prix d'entrée s'applique à toutes les importations des fruits et légumes qui y sont soumises<sup>6</sup>, quelle que soit la provenance. Seuls quelques produits/pays bénéficient de prix d'entrée « négociés » dans le cadre des accords bilatéraux Euro-Med. Il s'agit de l'orange pour laquelle le prix d'entrée appliqué aux produits en provenance du Maroc, d'Israël, d'Egypte, et de Turquie est inférieur à celui des oranges provenant des autres pays, et de la tomate pour laquelle le Maroc a un prix plus faible que l'ensemble des autres fournisseurs de l'UE.

Actuellement les VFI se situent clairement au-dessus des prix d'entrée pour un certain nombre de fruits : les oranges, les raisins, les cerises, les poires. Pour l'orange, on observe ainsi d'une part des contingents non remplis, d'autre part un prix d'importation supérieur au prix d'entrée, et cela pour tous les pays méditerranéens exportateurs sur le marché européen. On peut donc clairement en conclure dans ce cas qu'une libéralisation des échanges n'aurait aucun impact sur ce produit.

Dans le cas où les prix d'importations se situent à des niveaux proches des prix d'entrée, l'analyse économique des effets de ce mécanisme est complexe, puisque le prix d'entrée constitue à la fois une barrière pour l'accès au marché européen, mais également un prix minimum garanti pour le pays exportateur. Ceci est le cas de la tomate, qui est le principal légume exporté par les PSEM sur le marché européen. Dans ce cas, la comparaison avec les coûts de production nous donne des indications complémentaires.

Pour la tomate, le Maroc bénéficie comme nous l'avons dit d'un prix d'entrée « négocié » c'est-à-dire inférieur au prix d'entrée MFN. Nous observons sur le graphique ci-dessous que les tomates marocaines entrent sur le marché européen, à un prix (estimé par la VFI) inférieur à celui des autres pays exportateurs, prix qui semble déterminé par le prix d'entrée. Des estimations du coût de production (voir tableau ci-dessous) nous ont permis de montrer que celui-ci se situait en 2004 aux alentours de 55 euros par 100 kg soit un niveau relativement proche du niveau du prix d'importation (46 euros pour 100 kg de janvier à avril). On peut en principe en conclure qu'une suppression du prix d'entrée ne se traduirait pas nécessairement par une baisse du prix des tomates marocaines vendues sur le marché européen (c'est probablement ce raisonnement qui explique le peu d'intérêt des négociateurs marocains à demander une baisse ou une suppression du prix d'entrée, qui par ailleurs, d'après eux, assure une garantie de rémunération de leur production).

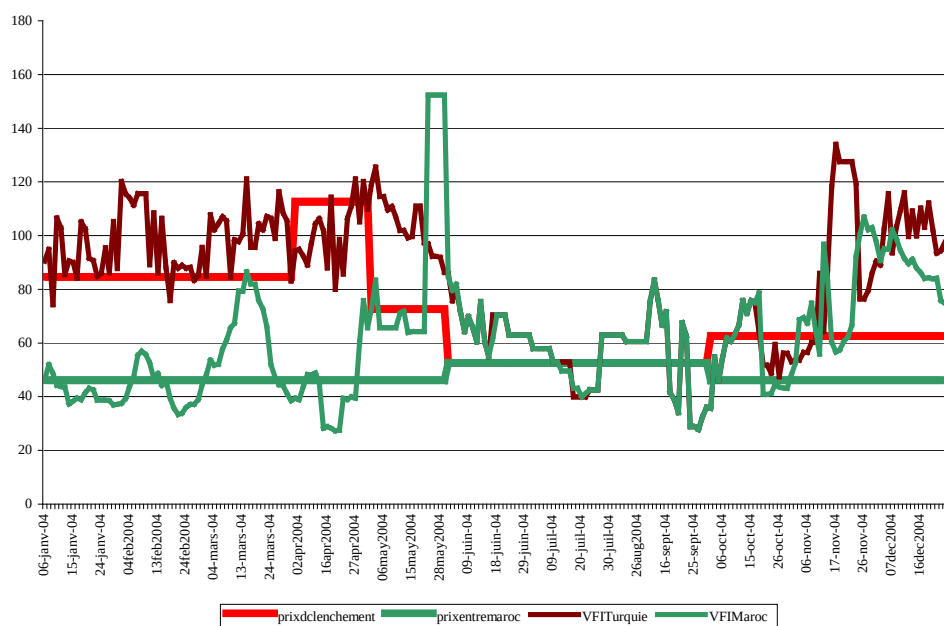
Il en va tout autrement de la Turquie et des autres exportateurs méditerranéens de tomate sur le marché européen. En effet, ceux-ci ne peuvent pas exporter en dessous du prix d'entrée MFN (qui est autour de 80 euros pour 100 kg pour les mois de janvier à juin). Nos estimations montrent que le coût de production des tomates turques est inférieur à ce prix. Dans ce cas, une suppression ou une diminution de ce prix d'entrée pourrait entraîner un développement des exportations de tomates en provenance de Turquie qui sont actuellement vendues sur d'autres destinations Balkans, Arabie Saoudite en concurrence avec les tomates exportées par le Maroc et produites par l'UE. (un raisonnement semblable peut sans doute être fait pour Israël et l'Egypte). Il ne faut cependant pas négliger la difficulté que représente actuellement pour les exportateurs en général, et tout particulièrement la Turquie du fait des caractéristiques de la production, les barrières non tarifaires (notamment les normes sanitaires) et les normes de qualités imposées par les importateurs européens.

**Tableau 5. Estimation du coût de production de la tomate en 2004**

| Structure du coût (€/kg)                         | Turquie            | Espagne            | Maroc              | Pays-Bas           |
|--------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Prix de revient à la production                  | <b>0,26</b>        | 0,24 à 0,39        | 0,16 à 0,23        | 0,55 à 0,60        |
| Coût de conditionnement                          | <b>0,20-0,30</b>   | 0,1                | 0,19               | 0,1                |
| Coût de transport (jusqu'à Perpignan)            |                    | 0,05               | 0,17               | X                  |
| Coût de transport (jusqu'à Francfort)            | <b>0,16-0,18</b>   | 0,21               | X                  | 0,07               |
| Prix de revient à l'expédition jusqu'à Perpignan |                    | 0,39 à 0,54        | <b>0,52 à 0,59</b> | <b>X</b>           |
| Prix de revient à l'expédition jusqu'à Francfort | <b>0,62 à 0,74</b> | <b>0,56 à 0,70</b> | <b>X</b>           | <b>0,72 à 0,77</b> |

Source : Desmas, 2005 et pour la Turquie, Chevassus et al, 2007

**Figure 5. Comparaison VFI/Prix d'entrée pour la tomate (en euros pour 100 kg)**



Source : Chevassus-Lozza et al. 2007

Cette analyse de la protection aux frontières de l'UE auxquelles se heurtent les exportations des pays méditerranéens nous permet de conclure que la libéralisation des échanges agricoles devrait avoir des impacts très différents selon les produits et les pays. Pour la Turquie, la plupart des produits exportés entrent déjà sur le marché européen avec des droits de douanes faibles et sans limite quantitative. La principale barrière tarifaire est le prix d'entrée et elle ne joue que pour certains produits, notamment la tomate. Pour le Maroc, c'est le volume des contingents qui représente actuellement la principale contrainte, et là aussi pour certains produits seulement (tomate surtout et clémentines). Pour Israël et l'Egypte, des tarifs plus élevés et des réductions tarifaires pour des contingents de faible volume constituent actuellement des obstacles plus importants pour l'accès au marché européen. On peut ainsi penser que ces deux derniers pays sont ceux pour lesquels une libéralisation aurait potentiellement le plus d'impact.

### 3. Les résultats d'une simulation à « dire d'experts »

L'analyse précédente si elle nous éclaire sur le fonctionnement et le caractère contraignant des protections à l'entrée sur le marché européen des fruits et légumes ne nous permet pas de prévoir ce que seraient les conséquences d'une libéralisation sur les échanges. Prévoir l'impact d'une modification dans les niveaux de protection sur les échanges suppose de disposer d'un modèle de simulation et la modélisation est l'approche qui est généralement retenue dans les études d'impact (sur les échanges, la production, le bien-être) des processus de libéralisation.

Mais la spécificité du secteur des fruits et légumes (hétérogénéité des produits, saisonnalité de la production) et la complexité des mécanismes de protection de l'UE rend difficile la modélisation de ce secteur. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi dans le cadre du projet EU-MED Agpol de réaliser une analyse à dire d'expert. Celle-ci a été entreprise par des équipes de chercheurs dans les quatre principaux pays exportateurs de fruits et légumes : Maroc, Turquie, Israël, Egypte, et en Tunisie sur l'huile d'olive.

Dans chaque pays, un panel d'experts a estimé l'impact sur les exportations des principaux produits exportés d'une libéralisation des échanges avec l'UE. (Pour un exposé détaillé de la méthode voir projet Eu-Med Agpol D21, Tyner 2006). Plusieurs scénarios de libéralisation étaient proposés aux experts à l'horizon 2015. Le tableau ci-dessous présente les résultats de cet exercice de prospective pour un scénario de libéralisation totale (suppression de tous les tarifs et du système de prix d'entrée).

**Tableau 6. Résultats de l'impact d'un scénario de libéralisation totale sur les volumes de fruits et légumes exportés par les PSEM à destination de l'UE (en tonnes)**

| Produit*                 | Exportations<br>2004 - en<br>tonnes | Exportations %<br>Scénario de<br>libéralisation totale | Augmentation | Production 5<br>pays UE-Med ** | Exports en<br>% 5 EU<br>Prod |
|--------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------|------------------------------|
| Pommes (T)               | 392                                 | 1827                                                   | 366%         | 5113911                        | 0%                           |
| Cerises (T)              | 35709                               | 71506                                                  | 100%         | 324679                         | 22%                          |
| Clementines (M+T)        | 96298                               | 312655                                                 | 225%         | 2741621                        | 11%                          |
| Courgettes (M)           | 31764                               | 80000                                                  | 152%         | 952293                         | 8%                           |
| Concombres (T)           | 4274                                | 8878                                                   | 108%         | 952293                         | 1%                           |
| Raisins (E+I+T)          | 72520                               | 137890                                                 | 90%          | 2309590                        | 6%                           |
| Haricots verts (E+M)     | 112826                              | 256000                                                 | 127%         | 6031060                        | 4%                           |
| Citrons (T)              | 46312                               | 88610                                                  | 91%          | 1774429                        | 5%                           |
| Melons (E+M+T)           | 32734                               | 43671                                                  | 33%          | 2136587                        | 2%                           |
| Oignons (E+T)            | 28102                               | 63495                                                  | 126%         | 2106122                        | 3%                           |
| Oranges (E)              | 66055                               | 120000                                                 | 82%          | 5818967                        | 2%                           |
| Pommes de terres (E+I+T) | 452187                              | 874394                                                 | 93%          | 12627516                       | 7%                           |
| Fraises(E+I+M)           | 31222                               | 46144                                                  | 48%          | 475581                         | 10%                          |
| Poivrons (I)             | 40929                               | 85316                                                  | 108%         | 1540259                        | 6%                           |
| Tomates (E+I+T+M)        | 231377                              | 563111                                                 | 143%         | 14019430                       | 4%                           |

Source : Projet EU-MED Agpol, D 21, Tyner 2006

\* entre parenthèses : le ou les pays pour lesquels la croissance des exportations en cas de libéralisation a été estimée : T = Turquie, M=Maroc, E = Egypte, I= Israël ; les chiffres d'exportations actuelles et des exportations en cas de libéralisation correspondent à la somme des exportations des pays considérés.

\*\* Volume 2005 de production des 5 pays méditerranéens de l'UE (France, Espagne, Italie, Grèce, Portugal)

Deux résultats majeurs ressortent de cette analyse. Le premier est que la croissance des exportations des PSEM vers l'UE qui est estimée en cas de libéralisation totale est souvent forte : un doublement des exportations est constaté pour la plupart des produits (voir détails par pays en Annexe I), les produits dont les exportations augmenteraient le plus sont les clémentines, tomates, oignons, haricots verts et courgettes.

Le deuxième résultat est que l'effet de cette augmentation des exportations des PSEM vers l'UE sur le marché européen devrait cependant être globalement faible (ce qui ne veut pas dire que certaines régions ou certains producteurs ne seraient pas négativement affectés). La dernière colonne du tableau indique ce que représenteraient ces exportations dans le cas de libre-échange face à la production des cinq pays méditerranéens de l'U.E. On constate ainsi que mis à part les cerises, les clémentines et les fraises, les volumes qui seraient exportés dans l'UE par les PSEM même en cas de libéralisation totale représenteraient moins de 10 % de la production des pays du sud de l'Europe.

Les augmentations d'exportations qui sont obtenus dans le cadre de cette interrogation d'experts recouvrent en fait deux aspects : la réorientation des échanges du fait de la suppression des barrières tarifaires, mais aussi et surtout les projections faites par les experts sur les potentialités de croissance de l'offre dans les différents pays, aspect sur lequel nos analyses précédentes ne nous avaient pas renseigné. On constate ainsi que beaucoup d'experts mettent en avant des freins internes aux pays méditerranéens qui limiteraient l'ampleur de la réponse de l'offre à une ouverture des frontières de l'UE. Parmi ces freins, certains sont d'ordre institutionnel (problèmes de coordination au sein des filières, standards de qualité et normes sanitaires ...) et d'autres relèvent du caractère limité des ressources de production. Les disponibilités en eau sont en particulier citées comme un problème majeur dans presque tous les pays étudiés (hormis la Turquie) et apparaissent comme une forte contrainte à l'expansion de la production de fruits et légumes (en particulier produits maraîchers : tomates, concombres, courgettes).

Ce scénario de libéralisation avec une hypothèse d'ouverture totale du marché européen aux produits exportés par les PSEM qui conduirait à une zone de libre-échange euro-méditerranéenne nous semble néanmoins peu probable. Par ailleurs simultanément d'autres mouvements de libéralisation impliquant les PSEM et/ou l'U.E. peuvent affecter les effets du processus euro-méditerranéen. Notre seconde partie s'attache à éclairer la portée de nos résultats en analysant les perspectives actuelles des processus de libéralisation.

## **II – Perspectives des processus de libéralisation en cours**

### **1. Le processus Euro-Med, état des lieux des négociations**

Le processus de Barcelone tel qu'il avait été mis en place en 1995 était une initiative à vocation multilatérale visant à construire un ensemble régional Euro-Méditerranéen par des avancées portant à la fois sur les plans économique, politique et social.

Dans les dix ans qui se sont écoulés depuis, seul le volet de la libéralisation commerciale a vraiment été abordé et comme nous l'avons dit l'agriculture a été peu touchée par ce mouvement. Les aides au développement (fonds MEDA) ont été peu utilisées. On constate que la croissance économique des pays méditerranéens est restée faible pendant la période, en grande partie pour des raisons internes aux pays méditerranéens (Dell'Aquila, Kuiper 2003). Ce sont également ces freins internes qui expliquent la faible capacité de mobilisation des fonds MEDA, ou l'absence d'investissements directs étrangers dans ces pays.

Le renouvellement de la politique euro-méditerranéenne s'inscrit désormais dans la Politique de Voisinage de l'Union Européenne, politique qui vise à dépasser le seul démantèlement tarifaire et à proposer une intégration plus profonde entre l'UE et ses voisins. Un nouvel instrument de financement de cette politique de voisinage, l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) a été créé, et sera en fonctionnement à partir de janvier 2007 en

remplacement des fonds TACIS et MEDA actuels. Les principaux éléments de changement par rapport aux démarches actuelles, concernent en principe une amélioration des procédures, et le financement d'actions sur la base de programmes ciblés sur des aspects complémentaires à la libéralisation commerciale (harmonisation des réglementations, réforme des institutions...). Ces programmes peuvent s'ils sont effectivement utilisés donner lieu à des actions particulièrement importantes pour le développement des pays concernés.

On peut cependant craindre que pour les PSEM, cette nouvelle Politique de Voisinage implique une « dilution » de la démarche Euro-Méditerranéenne dans une politique qui vise un ensemble plus important de pays. Par ailleurs, cette nouvelle politique privilégie, en continuité avec les accords précédents mais aussi en quelque sorte en contradiction avec l'esprit du processus de Barcelone, le bilatéralisme dans les négociations entre l'UE et ses différents « voisins » plutôt que le multilatéralisme qui associerait dans une démarche régionale de construction commune l'ensemble des partenaires euro-méditerranéens.

Ceci est particulièrement net dans les négociations de libéralisation agricole actuelles. Ces négociations correspondent en fait à l'application des engagements qui dans les accords d'association signés entre l'UE et les Pays Méditerranéens entre 1995 et 2005 prévoyaient de mettre en place une libéralisation agricole plus approfondie. Ainsi le premier accord de ce type qui a été signé avec la Jordanie a pris la forme d'un échange de lettres entre l'UE d'une part et le Royaume de Jordanie d'autre part, visant à mettre en œuvre la libéralisation agricole prévue dans l'article 15 de l'accord d'association en vigueur depuis le 1er mai 2002. Par ce nouvel accord, les protocoles définissant les concessions réciproques régissant l'entrée des produits agricoles et alimentaires européens sur le marché jordanien et l'entrée des produits agricoles et alimentaires jordaniens sur le marché européen sont redéfinis.

Le processus de libéralisation agricole se fait selon des principes qui ont été élaborés à la suite du mandat donné par le Conseil à la Commission en novembre 2004, de proposer une « feuille de route ». Celle-ci qui a été approuvée lors de la conférence de Barcelone de Novembre 2005 donne les grandes lignes des modalités de cette libéralisation agricole :

- un niveau élevé de libéralisation pour les produits agricoles et alimentaires doit être visé.
- un nombre limité de produits considérés comme « sensibles » peuvent être exclus de la libéralisation, sous forme de liste « négative ».
- un calendrier est mis en place qui prévoit pour les Pays Partenaires une progression par étapes dans le processus de démantèlement tarifaire. L'asymétrie annoncée par l'U.E. dans le processus de libéralisation correspond à cette ouverture plus rapide du côté européen que du côté des partenaires méditerranéens.<sup>7</sup>
- il est difficile actuellement de prévoir avec précision l'ampleur que va prendre ce renforcement du processus de libéralisation, mais on voit cependant que si il y a bien une volonté d'atteindre un niveau élevée de libéralisation, les négociations sont longues. L'amélioration de l'accès aux marchés des PSEM pour les produits de l'UE est une des conditions de l'approfondissement de ce processus. Sur ce point, la situation est contrastée entre certains pays (l'Algérie, l'Egypte) qui ont déjà largement libéralisé leur commerce et qui dépendent largement des importations pour leur approvisionnement en produits de base et d'autres (le Maroc, la Tunisie) qui conservent actuellement une protection aux frontières importante. Pour ces derniers, la protection des producteurs agricoles qui vivent de la production céréalière ou de l'élevage reste un souci important des négociateurs. Les évolutions récentes des prix internationaux risque de peser assez lourd sur le contexte des négociations et les prix élevés devraient en principe faciliter les réductions tarifaires demandées.



## **2. Les autres mouvements de libéralisation en cours**

### **A. Les relations Turquie - UE**

Depuis octobre 2005, se sont ouvertes les négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne. Si on ne peut bien sûr pas dire quelle en sera l'issue, il est certain aujourd'hui que cette adhésion ne se réalisera pas avant 2015. On peut penser en revanche que la libéralisation commerciale sera plus rapide. Actuellement, la Turquie est en Union Douanière avec l'UE pour tous les produits à l'exclusion des produits agricoles. L'extension de l'Union Douanière aux produits agricoles signifierait d'une part la suppression de toutes les barrières tarifaires entre l'UE et la Turquie et d'autre part l'application aux frontières de la Turquie du tarif extérieur commun de l'U.E.

Ce changement aurait en fait des répercussions plus profondes que la libéralisation euro-méditerranéenne dont nous avons parlé jusqu'ici, d'une part sur la Turquie elle-même, d'autre part sur les autres PSEM.

Concernant l'impact de cette libéralisation sur la Turquie, différentes études (Cakmak, Eruygur, 2006 ; Cakmak, Jacquet 2005, Chevassus et al. 2007) ont montré que celle-ci serait globalement faible sur le secteur agricole pris dans son ensemble. En revanche, les impacts seraient significatifs sur certaines filières de production. On s'attend ainsi à une augmentation très importante des importations turques de produits animaux (lait et surtout viande), augmentation qui profiterait surtout à l'UE et qui s'accompagnerait d'une baisse de la production et des prix en Turquie. Ceci peut constituer un danger pour l'élevage turc qui n'est pas compétitif actuellement mais qui fait vivre néanmoins une grande partie de la population rurale.

Concernant l'impact sur les fruits et légumes exportés par la Turquie, celui ci devrait être plus modéré<sup>8</sup> compte tenu en particulier du fait que, comme nous l'avons vu, l'ouverture du marché européen aux produits turcs est déjà en grande partie réalisée. Quelques exceptions non négligeables peuvent exister sur cette question, pour certains produits. C'est en particulier le cas de la tomate. Dans le cas de ce produit, la suppression du prix d'entrée du fait de la libéralisation totale entre l'UE et la Turquie modifierait les conditions de concurrence sur ce produit avec les autres exportateurs méditerranéens, en particulier le Maroc.

Les évolutions possibles de l'agriculture turque à plus long terme dépendront en fait surtout des politiques de développement de l'agriculture qui seront mises en place. Des changements sensibles s'observent actuellement sur l'adoption de normes de qualités sanitaires des produits, et dans la mise en place par le gouvernement turc d'un code de bonnes pratiques agricoles. Les problèmes fonciers et les difficultés pour les agriculteurs d'accéder au crédit agricole sont deux des problèmes majeurs de l'agriculture turque. Le manque d'infrastructures de stockage est un autre exemple qui dans le secteur des fruits et légumes conduit à des pertes importantes. L'importance de la mise en place d'une politique de développement agricole et rural représente de ce point de vue des possibilités d'évolution de l'agriculture turque, qui vont bien au-delà de celles que peut impliquer la libéralisation commerciale.

Les autres processus de libéralisation bilatéraux ou multilatéraux :

La libéralisation des échanges entre l'UE et les pays méditerranéens est également affectée par les autres mouvements de libéralisation entre les pays méditerranéens eux-mêmes ou avec d'autres pays. L'accord de libéralisation des échanges entre les USA et le Maroc qui a été conclu l'an passé, intervient inévitablement dans les négociations qui se déroulent actuellement entre l'UE et le Maroc.

Les accords entre pays du sud et de l'est méditerranéen sont peu développés. L'accord d'Agadir, signé en février 2004 entre le Maroc, la Jordanie, l'Egypte et la Tunisie est une initiative qui vise à la création d'une zone de libre échange entre ces pays. Si cet accord est très souvent signalé comme un événement marquant et positif notamment par l'UE, force est de

constater qu'il n'a pas donné lieu pour le moment à des changements remarquables dans les courants d'échanges entre les pays concernés.

Un autre aspect certainement beaucoup plus important est la libéralisation multilatérale due aux avancées des négociations à l'OMC. Les conséquences potentielles d'un accord du Doha Round qui induiraient une amélioration significative de l'accès au marché européen sont bien sûr importantes pour le processus de libéralisation Euro-Med. Toute réduction du tarif MFN sur laquelle s'engagerait l'UE aurait pour conséquence pour les pays méditerranéens qui bénéficient de tarifs préférentiels de produire une érosion de ces préférences. Mais actuellement la seule chose sur laquelle on s'accorde dans ces négociations est qu'il est difficile de trouver un accord, même si l'évolution des prix internationaux durant l'année 2007 semble ouvrir un nouvel espace de discussion. Il est cependant fort probable que tout accord de réduction tarifaire inclurait une liste de produits « sensibles » qui seraient exclus des engagements de réduction et il est certain que bon nombre de fruits et légumes sur lesquels portent les échanges Euro-Med se trouvent dans cette liste.

## Conclusion

L'analyse des protections aux frontières de l'UE auxquelles se heurtent actuellement les exportations des pays méditerranéens nous a permis de conclure que la libéralisation des échanges agricoles pourrait avoir des impacts très différents selon les produits et les pays. Israël et l'Egypte sont les deux pays pour lesquels une libéralisation aurait potentiellement le plus d'impact, car ce sont eux qui rencontrent actuellement le plus de barrières tarifaires pour accéder au marché européen. Pour le Maroc, c'est le volume des contingents qui représente actuellement la principale contrainte. Mais, à l'intérieur de ces contingents, le Maroc bénéficie de préférences importantes, en particulier du fait de prix d'entrée plus faibles que ceux appliqués aux autres pays. Une libéralisation bilatérale entre l'UE et l'Egypte, Israël ou la Turquie de même que des engagements de réduction tarifaire de l'UE dans le cadre de négociations multilatérales, pourrait entraîner pour ce pays une érosion de ses préférences. Pour la Turquie, la plupart des produits exportés entrent déjà sur le marché européen avec des droits de douanes faibles et sans limite quantitative, mais l'extension aux produits agricoles de l'Union Douanière avec l'U.E. représenterait une étape significativement importante, les exportations turques pouvant alors entrer sur le marché européen à n'importe quel prix (le mécanisme du prix d'entrée ne s'appliquant plus alors).

Mais la protection aux frontières n'est pas la seule explication de la relative faiblesse des exportations des PSEM vers l'UE. D'autres aspects limitent actuellement les échanges entre les PSEM et l'UE et nous avons vu que même en cas de libéralisation totale, les prévisions d'augmentation de ces exportations n'attendraient pas des volumes énormes, surtout si on les compare avec le marché intérieur de l'UE. Pour les pays méditerranéens exportateurs, cela représenterait néanmoins une possibilité d'améliorer significativement leur balance commerciale.

Au delà des atouts et des limites liés aux conditions naturelles, le développement pour les pays méditerranéens des exportations sur le marché européen, suppose actuellement des efforts de modernisation de la production et de la commercialisation et une adaptation de la production aux normes privées et publiques du marché communautaire. Les investissements étrangers sont souvent, des exemples de plus en plus nombreux en témoignent, une opportunité pour réaliser ce changement. On pourrait espérer également que les aides publiques contribuent à ce développement de manière plus significative qu'actuellement.

Les négociations euro-méditerranéennes de libéralisation des échanges avancent lentement, dans une démarche bilatérale entre l'UE et chacun des pays méditerranéens et la portée des accords qui se dessinent est toujours très dépendante de l'issue des autres négociations qui se déroulent simultanément. La portée de ce processus semble tout de même assez loin de l'ambition de construction régionale qui était celle de la conférence de Barcelone de 1995.

## Références

- Ayadi N., Rastoin J.L., Montigaud J.C. (2005).** The vulnerability of EU-Mediterranean regions producing fresh and processed fruit and vegetables in a context of International liberalization - Eu-Med AgPol Report Deliverable 12, October
- Cakmak E, Eruygur O., (2006)** Impact of EU Integration on Turkish Agriculture, Eu-Med AgPol, Report Deliverable 22, November
- Chevassus-Lozza E., Gallezot J., Harel M. and Persillet V. (2005).** The protection of the European Market in the Fruit and Vegetable sector. The agreements between EU and Mediterranean Countries - Eu-Med AgPol, Report Deliverable 13, August.
- Chevassus-Lozza E., Jacquet F., Persillet V., Harel M. and Tozanli S. (2007).** Impact d'une libéralisation du commerce agricole entre l'Union européenne et la Turquie, Notes et Etudes Economiques n°28, septembre 2007, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, pp. 75-102.
- Dell'Aquila, C. and Kuiper, M. (2003).** Which Road to Liberalisation? A First Assessment of the Euromed Association Agreements, ENARPRI Working Paper No. 2, October 2003, 47p.
- El Hadad F., Jacquet F., Petit M., Tyner W., (2005).** Alternative Liberalization Scenarios for EU – Mediterranean Country Trade Eu-Med AgPol Report, Deliverable 15, August.
- Emlinger C., Jacquet F., Petit M. (2006).** Enjeux de la libéralisation agricole dans la zone méditerranéenne Région et Développement , pp.41-71
- Jacquet F., Emlinger C., Lerin F., (2006).** L'état des lieux des échanges agricoles euro-méditerranéens, CIHEAM, Panorama stratégique et prospectif de la situation agricole et agro-alimentaire en Méditerranée, note thématique n°5, Etude conduite pour le ministère de l'agriculture (MAP 06.G6.02.01), Mai, 27 p.
- Jacquet F., Cakmak E. (2005).** Enjeux agricoles de l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne, Déméter 2006, Armand Colin, octobre 2005, pp 9-55.
- Tyner, W. (2006).** Synthesis report on Mediterranean Production and Export Potential for Fruit, Vegetables, Olive Oil - Eu-Med AgPol Report Deliverable 21, October.

**Annexe I : Exportations actuelles (2004) et potentielles des PSEM vers l'UE pour les fruits, les légumes et l'huile d'olive (tonnes et %)**

| Pays    | Produit               | Exports 2004 | Lib. Partielle | Lib. totale | % incr P | % incr T |
|---------|-----------------------|--------------|----------------|-------------|----------|----------|
| Turkey  | Apples                | 392          | 654            | 1,827       | 67%      | 366%     |
| Turkey  | Cherries              | 35,709       | 57,822         | 71,506      | 62%      | 100%     |
| Morocco | Clementines           | 95,220       | 310,000        | 310,000     | 226%     | 226%     |
| Turkey  | Clementines           | 1,078        | 2,020          | 2,655       | 87%      | 146%     |
| total   |                       | 96,298       | 312,020        | 312,655     | 224%     | 225%     |
| Morocco | Courgettes            | 31,764       | 60,000         | 80,000      | 89%      | 152%     |
| Turkey  | Cucumbers             | 4,274        | 6,868          | 8,878       | 61%      | 108%     |
| Egypt   | Grapes                | 17,157       | 32,594         | 34,314      | 90%      | 100%     |
| Israel  | Grapes                | 7,568        | 10,931         | 19,250      | 44%      | 154%     |
| Turkey  | Grapes                | 47,795       | 64,940         | 84,326      | 36%      | 76%      |
| total   |                       | 72,520       | 108,465        | 137,890     | 50%      | 90%      |
| Egypt   | green beans           | 28,098       | 45,000         | 56,000      | 60%      | 99%      |
| Morocco | green beans           | 84,728       | 200,000        | 200,000     | 136%     | 136%     |
| total   |                       | 112,826      | 245,000        | 256,000     | 117%     | 127%     |
| Turkey  | Lemons                | 46,312       | 67,462         | 88,610      | 46%      | 91%      |
| Egypt   | Melons                | 1,192        | 2,000          | 3,000       | 68%      | 152%     |
| Morocco | Melons                | 28,260       | 28,260         | 28,260      | 0%       | 0%       |
| Turkey  | Melons                | 3,282        | 9,557          | 12,411      | 191%     | 278%     |
| total   |                       | 32,734       | 39,817         | 43,671      | 22%      | 33%      |
| Egypt   | Onions                | 20,234       | 42,500         | 42,500      | 110%     | 110%     |
| Turkey  | Onions                | 7,868        | 13,771         | 20,995      | 75%      | 167%     |
| total   |                       | 28,102       | 56,271         | 63,495      | 100%     | 126%     |
| Egypt   | Oranges               | 66,055       | 100,000        | 120,000     | 51%      | 82%      |
| Egypt   | Potatoes              | 206,202      | 450,000        | 540,000     | 118%     | 162%     |
| Israel  | Potatoes              | 224,156      | 260,500        | 302,500     | 16%      | 35%      |
| Turkey  | Potatoes              | 21,829       | 30,909         | 31,894      | 42%      | 46%      |
| total   |                       | 452,187      | 741,409        | 874,394     | 64%      | 93%      |
| Egypt   | Strawberries          | 3,887        | 5,500          | 5,500       | 41%      | 41%      |
| Israel  | Strawberries          | 3,001        | 3,353          | 4,143       | 12%      | 38%      |
| Morocco | Strawberries          | 24,334       | 36,501         | 36,501      | 50%      | 50%      |
| total   |                       | 31,222       | 45,354         | 46,144      | 45%      | 48%      |
| Israel  | sweet peppers         | 40,929       | 66,789         | 85,316      | 63%      | 108%     |
| Egypt   | Tomatoes              | 909          | 2,000          | 3,000       | 120%     | 230%     |
| Israel  | Tomatoes              | 15,333       | 21,647         | 26,000      | 41%      | 70%      |
| Morocco | Tomatoes              | 191,168      | 400,000        | 450,000     | 109%     | 135%     |
| Turkey  | Tomatoes              | 23,967       | 51,143         | 84,111      | 113%     | 251%     |
| total   |                       | 231,377      | 474,790        | 563,111     | 105%     | 143%     |
| Tunisia | bulk olive oil        | 79           | 211            | 191         | 167%     | 142%     |
| Tunisia | conditioned olive oil | 4            | 13             | 15          | 225%     | 275%     |

Source : D21-Eu-Med Agpol, Tyner.

## Notes

<sup>1</sup> [fjacquet@grignon.inra.fr](mailto:fjacquet@grignon.inra.fr)

<sup>2</sup> en particulier ceux rassemblés au sein du réseau Femise, voir notamment Reiffers et Radwan, 2005.

<sup>3</sup> Parmi les 12 pays qui participèrent à la première conférence sur le partenariat euroméditerranéen à Barcelone en 1995, deux sont maintenant membres de l'UE : Chypre et Malte. Nous considérons dans cette note les autres pays comme PSEM. Dans les tableaux suivants ne figure pas la Palestine par manque de données.

<sup>4</sup> Projet Eu-Med Agpol, contract No SSPE-2004-502457, voir les publications des résultats sur le site <http://eumed-agpol.iamm.fr/>. Le travail présenté ici doit beaucoup aux contributions des différents participants au projet. La partie I.1 et I.2 a bénéficié de la collaboration de Charlotte Emlinger, qui approfondit dans le cadre de sa thèse de doctorat, le travail présenté ici.

<sup>5</sup> Il y a au total 5446 lignes tarifaires (NC 10) dans les chapitres 7 (légumes) et 8 (fruits) correspondant à des produits différents et dans certains cas à des périodes de l'année.

<sup>6</sup> Les produits pour lesquels existe un prix d'entrée sont les tomates, oranges, concombres, artichauts, courgettes, citrons, raisins de table, pommes, abricots, cerises, pêches, prunes, clémentines et jus de raisins

<sup>7</sup> Voir discours de Mariann Fischer Boel, Strasbourg 28 septembre 2006. (SPEECH/06/548)

<sup>8</sup> ceci ne signifie pas que les exportations de fruits et légumes turques ne vont pas augmenter à l'avenir, mais qu'elles augmenteront de toutes façons avec ou sans libéralisation, pour des raisons qui tiennent aux conditions internes de développement de ces productions.



# Prix agricoles, salaire de référence et développement : un effet pervers possible de la libéralisation

Jean-Pierre Domecq

CATT, Université de Pau et des Pays de l'Adour<sup>1</sup>

---

**Résumé** : La libéralisation agricole dans les pays en développement peu compétitifs pour la production des denrées de première nécessité se traduit par une baisse des prix de ces denrées, désormais importées, sur le marché interne. Cette baisse affecte évidemment les revenus des agriculteurs nationaux, mais pas uniquement. Le salaire de référence de l'ensemble des travailleurs peut en être diminué, réduisant la demande interne et déformant ainsi la production industrielle vers des activités exportatrices à faible valeur ajoutée.

**Mots clefs** : libéralisation agricole, pays en développement, prix agricoles, salaires.

*Abstract. The liberalisation of agriculture in developing countries with low competitiveness for the production of staples results in a decrease of the price of these goods, that are now imported, on the domestic market. The decrease obviously affects the incomes of domestic farmers but this is not the only result. The reference income of all workers may decrease, reducing domestic demand and thus switching commercial production to export activities with low value-added.*

*Keywords: agricultural liberalisation, developing countries, agricultural prices, wages*

---

De 1945 jusqu'aux années quatre-vingts, le processus de libéralisation des échanges s'est surtout effectué entre pays du nord industrialisés, situés à des niveaux de développement comparables. Depuis l'Uruguay Round, il s'est étendu aux questions agricoles et englobe les pays du sud qui sont restés, pour la plupart, très agricoles<sup>2</sup> et relativement peu développés. Ce double mouvement redonne de l'intérêt à l'analyse des répercussions du libre échange sur l'agriculture et de son incidence sur la croissance économique des pays du sud.

De sa création jusqu'au Tokyo Round, le GATT avait évité d'inclure la question agricole dans les cycles de négociation multilatéraux qui furent tous accomplis avec un succès certain. L'Uruguay Round fut le premier à introduire en 1986 dans les discussions internationales l'ouverture des marchés agricoles et la réduction des aides publiques à l'agriculture. Les pourparlers rendus plus difficiles par les enjeux agricoles durèrent huit ans. Après sept années de discussions commencées en 1999, le cycle de Doha a été ajourné sine die en juillet 2006. Il est bien évident que la question agricole n'est pas étrangère à cet échec. Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de la poursuite de la libéralisation des marchés agricoles dans le cadre multilatéral. Ne serait-il pas nécessaire de détacher la question agricole des négociations visant à ouvrir les marchés des autres biens et services ?

L'introduction de la question agricole dans l'Uruguay Round puis dans le Doha fut poussée par deux motifs majeurs :

- la démarche mercantiliste des U.S.A. visant à reprendre des parts de marché sur l'Union Européenne, relayée ensuite par la volonté des exportateurs du groupe de Cairns d'agir de même à l'égard de l'Europe mais aussi des Etats-Unis ;

- une rationalisation théorique « néoclassique » de l'ouverture des marchés agricoles. Selon cette approche, la libéralisation agricole devrait permettre aux pays du sud de réduire la part de l'alimentaire dans le coût salarial, de favoriser la réallocation des facteurs vers les secteurs industriels et les services plus productifs et de profiter de l'ouverture généralisée des marchés pour développer les sources de financement extérieures à leur croissance.

Or les principales conséquences attendues de la libéralisation généralisée des marchés agricoles sont la baisse des prix agricoles et une variation plus ample des cours sur les marchés perdant leurs protections. Or ces deux conséquences ne sont pas neutres sur les effets à attendre de la libéralisation agricole et sont sources de conflits qui doivent être abordées aux trois niveaux suivants :

- le partage du marché mondial agricole entre les pays du nord, du sud et des pays du sud entre eux,
- la détermination du niveau du salaire de référence sur les marchés du travail des pays du sud,
- la déformation des systèmes de production tant agricoles qu'industriels dans les pays du sud.

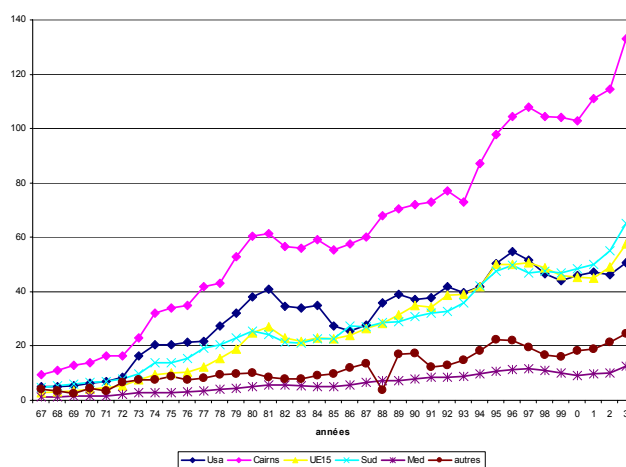
## I – Les conflits de partage du marché mondial des produits agricoles

Si la libéralisation des marchés agricoles entreprise depuis l'Uruguay Round avait pour but de favoriser l'essor des exportations des pays pauvres du sud au détriment des ventes des pays du nord, en particulier de l'Europe, alors cette libéralisation est un échec.

### 1. L'évolution des parts de marché depuis 1986

Elle s'est effectuée essentiellement au profit des pays du groupe de Cairns et n'a pas remis en question d'une manière évidente les parts de l'Europe et des Etats-Unis :

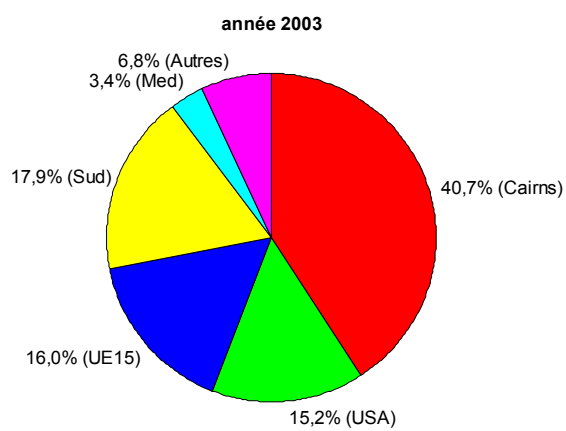
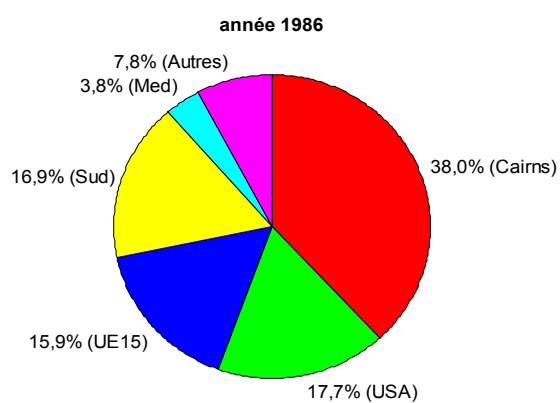
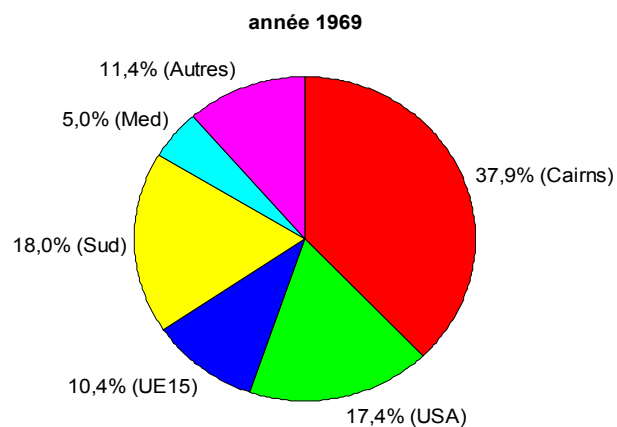
**Evolution des exportations agroalimentaires par exportateur  
(milliards de \$ courants)**



Source : à partir données CHELEM- CEPII



## Evolution des parts du marché mondial 1969 – 1986 – 2003



De 1969 jusqu'à l'ouverture de l'Uruguay Round en 1986, c'est l'Union Européenne qui a le plus accru sa part de marché, principalement au détriment des Etats-Unis.

Depuis 1986, la part de l'Europe a été stabilisée et se sont les pays du groupe de Cairns qui ont le plus développé leurs ventes sur les marchés mondiaux.

Cette stabilisation de la part de l'Union Européenne doit être replacée dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) concomitante à l'Uruguay Round.

## **2. L'Uruguay Round et les réformes de la PAC ont renforcé l'agriculture européenne**

Les réformes de la PAC ont consisté essentiellement à introduire un système d'aide compensatoire pour la viande bovine, la production laitière et les céréales en échange d'une baisse des prix aux producteurs, de quotas de productions, de gels de terres et d'une limitation par exploitation du total des aides apportées. Ces mesures ont permis d'aligner les prix intérieurs sur le niveau des cours internationaux et donc de réduire mécaniquement les aides à l'exportation. Mais elles ont aussi conforté les volumes et la rentabilité de ces productions. La baisse des prix européens des céréales a permis de retourner vers le marché intérieur de l'alimentation animale une partie de la production végétale. Le système d'élevage intensif européen et en particulier français a pu enfin disposer des aliments concentrés à base de céréales nécessaire à son expansion, dont il était privé jusque là par le prix élevé des céréales européennes. Il devait s'approvisionner en PSC (produits de substitution des céréales) exemptés de tout droit de douane pour réduire le coût de ses rations alimentaires. Ce retournement vers le marché intérieur des céréales européennes a entraîné un déversement équivalent sur les marchés internationaux des PSC qui étaient utilisés en Europe. Au bilan, l'élevage intensif européen s'est retrouvé renforcé et le marché mondial des produits végétaux n'a pas connu une réduction de son offre, puisqu'il a accueilli les PSC chassés du marché européen par la production céréalière domestique. Cette situation permet à l'agriculture européenne, en attendant la prochaine réforme de la PAC qui aura lieu en 2013, de réorienter progressivement une partie de son offre vers les produits de terroir et vers des débouchés non alimentaires (biocarburants, matières plastiques biodégradables).

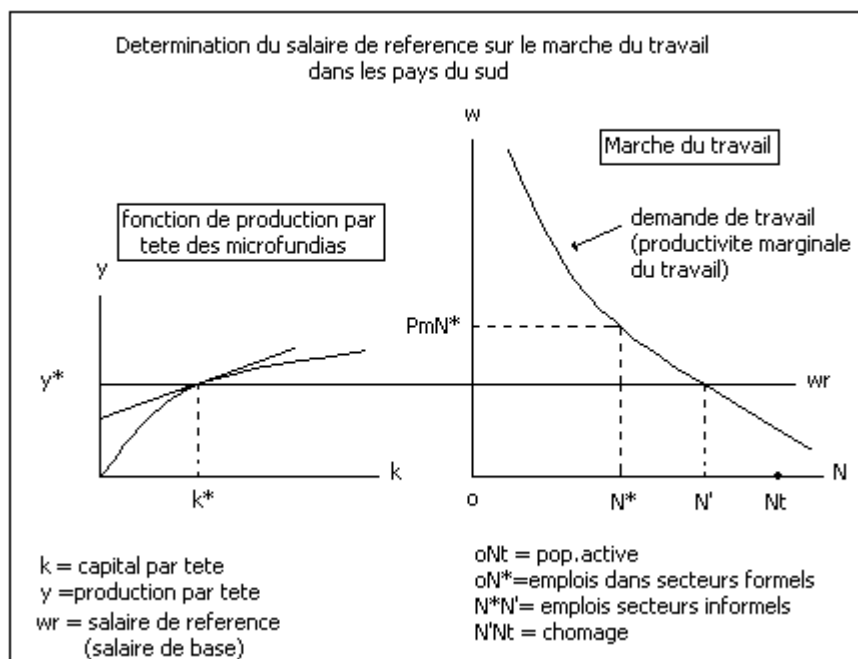
## **II – L'effet dépressif de la baisse des prix agricoles sur le niveau des salaires dans les pays du sud**

Dans les pays du sud, les marchés du travail généralement déréglementés offrent des salaires de référence fréquemment inférieurs à 200 € par mois. Cette faiblesse est imputable à l'abondance de l'offre de travail, qui conjuguée à des freins structurels à l'accumulation du capital, conduit à aligner le salaire de référence sur la faible productivité marginale du travail définie par des activités de repli, c'est-à-dire des activités par lesquelles arrivent à survivre ceux qui ne peuvent trouver un emploi salarié. Ces activités de repli à caractère souvent informel se situent essentiellement dans l'agriculture vivrière. Le niveau des salaires dans les pays du sud se détermine donc principalement en référence à la faible productivité du travail dans les petites exploitations vivrières dont le nombre (et donc le rôle d'activité de repli) ne cesse de croître dans le monde : l'Afrique, l'Amérique Latine, l'Asie du sud en développement et l'Océanie ont gagné 500 millions d'actifs agricoles de plus depuis 1980. Ce développement de l'agriculture vivrière, joint à l'importance globale de la population rurale et agricole (qui représente aujourd'hui plus de la moitié de la population mondiale), oblige à traiter différemment de la théorie standard l'impact de la baisse des prix agricoles sur les salaires de référence et à infirmer la théorie ricardienne en la matière.

## 1. L'articulation entre la baisse du prix des produits agricoles et la baisse du salaire de référence dans les pays du sud

Les petites exploitations vivrières (ou microfundias) sont des structures familiales dans lesquelles le faible niveau technique et capitalistique induit une faible productivité du travail. Les membres de la microfundia ne peuvent trouver à s'employer à l'extérieur de leur exploitation qu'à un niveau de rémunération comparable au revenu qu'ils obtiennent sur leur lopin de terre<sup>3</sup>. Leur exigence en matière salariale sur le marché du travail ne peut donc s'écarter significativement du revenu qu'ils auraient s'ils restaient à travailler sur leur microfundia<sup>4</sup>.

La liaison entre le niveau du salaire de référence sur le marché du travail et la productivité marginale du travail définie par l'agriculture vivrière est représentée sur le graphique suivant :



La baisse du prix des produits agricoles subie par les petites exploitations vivrières dans les pays qui libéralisent leurs marchés agricoles, se traduit par une dévalorisation de leur production et donc par la baisse en valeur de la productivité marginale du travail dans ces pays. Il s'ensuit une baisse nominale du salaire de référence sur le marché du travail égale à la baisse du prix des produits agricoles. Ce phénomène aboutit à infirmer la théorie ricardienne du libre échange agricole.

## 2. La remise en cause de l'approche ricardienne du libre échange agricole.

Selon l'analyse de Ricardo, l'ouverture des marchés agricoles a trois effets positifs sur la croissance économique :

- elle réduit la rente foncière et incite le capital à s'investir dans des activités plus productives,

- elle précipite vers le marché du travail les actifs dont la productivité est la plus faible et qui peuvent alors intégrer des systèmes de production plus capitalistiques où ils seront plus productifs,
- elle réduit le coût de l'alimentation des salariés et diminue ainsi dans la même proportion le niveau du salaire nominal (et donc le coût du travail pour l'employeur sans perte de pouvoir d'achat pour le travailleur).

Dans le cas actuel des pays du sud, notre proposition est tout autre : la baisse du prix des biens alimentaires consécutive au libre-échange agricole, réduit la totalité du revenu des petites exploitations et réduit d'autant le salaire nominal de référence sur le marché du travail, sans apporter une compensation équivalente en terme réel. Supposons qu'un ouvrier de l'industrie, payé au salaire de référence, consacre la moitié de sa dépense à l'achat de biens alimentaires. Supposons aussi que le libre-échange a divisé par 2 le prix des produits alimentaires : en conséquence le revenu des petits exploitants est lui-aussi divisé par 2, ainsi que le salaire nominal de l'ouvrier de l'industrie, alors que le pouvoir d'achat de ce dernier n'a augmenté que d'un quart (grâce à la division par deux du prix des biens alimentaires qui constituent la moitié de sa dépense). Le libre-échange provoque donc une réduction de moitié du revenu des petits exploitants et une réduction du quart du revenu réel de l'ouvrier (alors que dans le schéma ricardien le salaire réel de l'ouvrier ne subit aucune baisse).

### **III – La formation des systèmes de production dans les pays du sud renforcée par la libéralisation agricole**

Elle affecte aussi bien les systèmes de production agricoles qu'industriels. Dans les systèmes de production agricole, la baisse des prix et l'accroissement de la variation des cours consécutives à la libéralisation agricole, conduisent à une paupérisation des petites et moyennes structures et favorise le développement des cultures d'organismes génétiquement modifiés. Le système économique dans son ensemble profite peu de l'avantage que pourrait représenter en terme de compétitivité la faiblesse des salaires de référence car celle-ci confine les entreprises du secteur industriel dans des créneaux d'exportation à faible valeur ajoutée.

#### **1. La paupérisation des petites et moyennes structures agraires par le libre échange agricole.**

Dans le monde, il existe en effet, en plus des petites exploitations vivrières, trois autres catégories fondamentales de structures agraires :

##### ***A. Le système intensif***

Les exploitations de ce type recherchent une forte productivité du sol et du travail en utilisant une quantité importante d'intrants et d'équipements techniques. Elles ont besoin d'un milieu possédant les caractéristiques suivantes :

- des conditions agronomiques favorables,
- une certaine rareté du foncier,
- des ressources importantes en technologie et en moyens techniques,
- un recours aisé au crédit bancaire.

Les exploitations intensives assurent une offre abondante et régulière de produits agricoles. L'importance de leurs coûts fixes les oblige à fonctionner dans un environnement « certain » sur le plan économique et politique, caractérisé par la stabilité des prix de leurs produits ou du revenu des exploitants. Elles constituent l'essentiel des exploitations agricoles des pays du nord où les Etats peuvent apporter des soutiens importants aux marchés agricoles et aux revenus

des agriculteurs (Etats-Unis, Europe, Japon par exemple). Dans les pays du sud, leur implantation se limite aux zones irriguées spécialisées sur des cultures de fruits et légumes d'exportation.

### ***B. Le système extensif***

Les exploitations de ce type recherchent une forte productivité du travail et du capital technique et financier en utilisant des surfaces de terres importantes. Elles sont donc caractérisées par :

- une large base foncière par travailleur,
- une mécanisation élevée par travailleur, mais faible par hectare cultivé,
- l'utilisation de techniques simples (voire rudimentaires),
- une forte productivité marginale des intrants (qui passe essentiellement par l'emploi de faibles quantités d'intrants),
- une forte diversification des actifs des propriétaires,
- un comportement spéculatif déterminé par l'exploitation des opportunités changeantes des marchés,
- l'emploi d'un volant de main-d'œuvre saisonnier flexible et généralement recruté dans des petites exploitations voisines (les microfundias).

Ces caractéristiques définissent des coûts fixes bas qui permettent à ces structures extensives d'être particulièrement adaptées aux risques climatiques et à l'aléas des cours des marchés mondiaux.

### ***C. Les structures hors-sol***

Il s'agit généralement d'exploitation d'élevage. Elles fonctionnent à partir d'un faible montant de capital par bête car leurs bases foncières sont réduites et parce qu'elles utilisent des techniques standardisées à l'échelle mondiale et des installations concentrationnaires. Leurs approvisionnements en aliments du bétail se réalisent sur les marchés mondiaux pour bénéficier de prix bas. Ces exploitations ont un caractère nomade au sens qu'elles peuvent migrer au grès de l'expansion de leurs marchés (de vente ou d'approvisionnement) ou de l'apparition de contraintes locales (infestations, normes environnementales, etc.). (Les productions porcines hors-sol, par exemple, se sont d'abord développées près des ports de la Mer du Nord, puis en Bretagne et maintenant au Brésil).

L'ouverture des frontières agricoles ne provoque pas seulement une baisse du niveau des prix des denrées sur le marché intérieur, elle entraîne aussi une plus grande volatilité des cours. Elle favorise donc les systèmes d'élevage hors-sol, les structures de production extensives et les cultures d'exportation intensives (si elle est accompagnée d'une ouverture des marchés clients). Elle concourt donc au développement des structures concurrentes des petites et moyennes exploitations en leur disputant l'accès aux ressources (eau, terre) et au marché. Elle accroît aussi le risque que les petits exploitants encourraient s'ils augmentaient leurs coûts fixes pour intensifier leurs techniques.

Dans ces conditions, les petites et moyennes exploitations, faute de pouvoir relever par l'intensification de leurs méthodes de production le défi du libre-échange, subissent pleinement la baisse des prix qu'il leur impose. En conséquence, la productivité de leur travail est d'autant réduite en valeur, ainsi que le niveau de salaire de référence sur le marché du travail.

Les grandes exploitations extensives qui profitent de la déprise des petites et moyennes exploitations disposent de plus pour se développer de l'atout supplémentaire que constituent les techniques culturales à base d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

## 2. Le développement des techniques de production à base d'OGM.

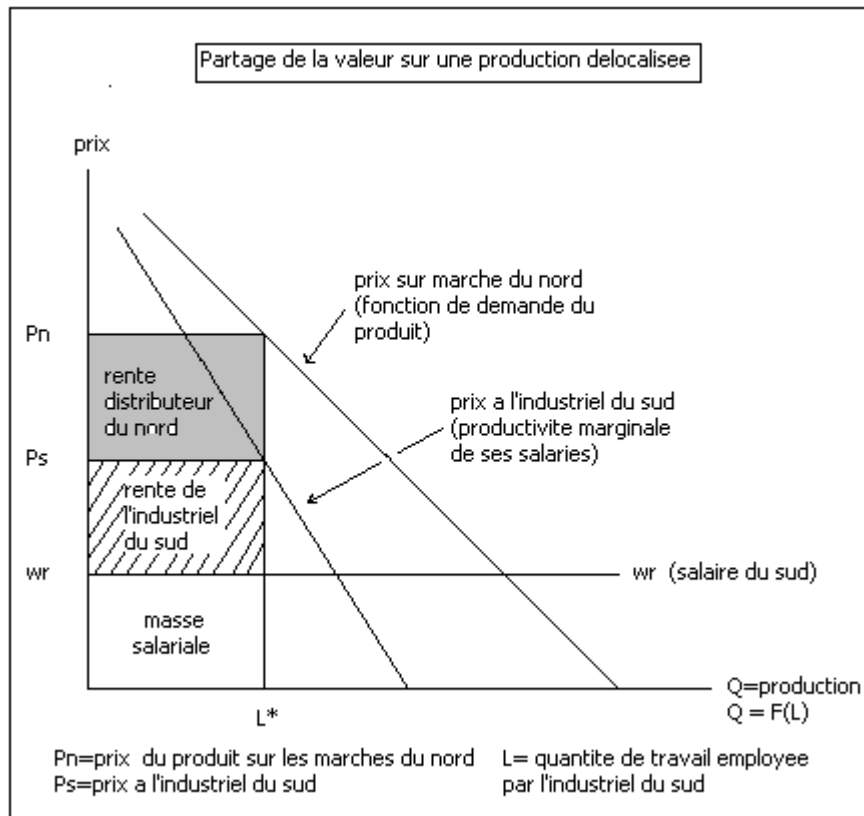
Les modifications génétiques des végétaux consistent principalement à inoculer dans le génome de la plante un facteur de résistance à un parasite naturel ou à un produit chimique fatal aux adventices (mauvaises herbes). Le système OGM concerne principalement les productions de soja et de maïs qui sont deux plantes ayant de grandes complémentarités agronomiques et qui partagent les mêmes besoins importants en chaleur et en humidité. Ces deux cultures pourraient pleinement valoriser les conditions naturelles des pays du sud humides (Amérique du sud en particulier) mais elles connaissent sous les latitudes chaudes et humides une double contrainte naturelle constituée par un parasite, la pyrale, qui y prolifère et par les difficultés à traiter par des herbicides conventionnels sélectifs les adventices qui profitent elles aussi des mêmes bonnes conditions climatiques favorables à leur propre exubérance. De plus, la fréquence élevée des précipitations pénalise la conduite des semis sur de grandes surfaces. Les OGM présents sur le marché corrigent ces freins naturels à l'expansion des cultures de soja et de maïs. Les variétés génétiquement modifiées sont en effet résistantes à la fois à la pyrale et à un désherbant systémique, le glyphosate, capable de détruire tous les autres végétaux qui gêneraient leur croissance. Ces deux cultures du soja et du maïs sont donc rendues possibles par les OGM sous des climats qui ne les toléreraient pas naturellement. Elles peuvent aussi se passer de labour puisque l'enfouissement des mauvaises herbes et de leurs graines n'est plus rendu nécessaire grâce à l'usage du glyphosate. Les techniques du semis direct sans labour peuvent alors être utilisées et réduisent considérablement le travail de préparation des sols. Le temps ainsi gagné permet de semer de plus grandes surfaces et d'assurer une plus rapide réimplantation des cultures suivantes. Cinq récoltes sont alors possibles en trois ans (maïs, soja, blé, maïs, soja).

Grâce à l'utilisation des OGM, les grandes exploitations extensives peuvent donc cultiver davantage de terres, s'agrandir et élever leurs rendements. D'immenses zones non-cérésières peuvent maintenant être mises en culture, telles que la Pampa humide ou le Cerrado brésilien qui représentent à elles seules l'équivalent de la surface agricole utile de l'Europe de l'Ouest. Mais encore faut-il que les marchés extérieurs absorbent les volumes de ces productions génétiquement modifiées. D'où l'insistance de ces pays producteurs à les imposer sur le marché européen.

La libéralisation agricole accentue le confinement des pays du sud dans des secteurs industriels d'exportation à faible valeur ajoutée.

Les industriels des pays du sud sont exposés à une demande interne dont la faiblesse est imputable à celle des revenus alignés sur la faible productivité du travail des petites exploitations définissant le salaire de référence. Ils doivent donc se tourner vers les marchés d'exportation qui se trouvent dans les pays du nord. Ces marchés ont connu depuis une trentaine d'années une transformation profonde. En effet, à l'ancienne division en produits de luxe et produits bas de gamme s'est superposée la distinction entre les produits de marque et les produits indifférenciés. Les produits de marque ne sont pas nécessairement de qualité supérieure aux produits indifférenciés. Ils sont seulement chargés d'une symbolique « marketing » qui crée une marge sur le coût de production entièrement confisquée par les concepteurs-distributeurs des pays du nord. Leur production est généralement délocalisée dans les pays du sud. Les industriels des pays du sud qui les fabriquent, les facturent à leurs clients, concepteurs-distributeurs du nord à un prix correspondant à la productivité marginale de leurs employés (qui, eux sont payés au salaire de référence en vigueur dans les pays du sud).

Considérons un produit de marque conçue et distribuée par une entreprise du nord maîtrisant le prix de vente de son produit sur les marchés du nord et délocalisant sa production en la confiant à un industriel du sud.



Le produit est vendu sur les marchés du nord à un prix  $P_n$  fixé par sa droite de demande.

Le prix d'achat payé par les concepteurs-distributeurs du nord au fabricant du sud est  $P_s$ . Ce prix est fondé sur la productivité marginale du travail des salariés du fabricant du sud.

L'écart entre le prix au consommateur du nord  $P_n$  et le prix payé au fabricant du sud  $P_s$ , multiplié par la quantité  $L^*$  définit une rente « marketing » perçue par le distributeur-concepteur du produit (rectangle grisé sur le graphique dont la surface est  $(P_n - P_s)L^*$ ).

Les salariés du fabricant du sud ne sont pas payés à la productivité marginale de leur travail, mais au salaire de référence  $w_r$ , en vigueur dans les pays du sud (fondé sur la productivité du travail des petites exploitations vivrières).

L'écart entre le prix du produit  $P_s$  payé par le distributeur-concepteur du nord au fabricant du sud et le salaire  $w_r$ , multiplié par la quantité  $L^*$ , procure une rente au fabricant du sud (rectangle hachuré sur le graphique dont la surface est  $(P_s - w_r)L^*$ ).

Le libre échange agricole qui se traduit, comme on l'a vu plus haut, par une baisse du salaire  $w_r$ , a alors deux conséquences :

- il réduit la masse salariale ( $w_r.L^*$ ) et exerce ainsi un effet dépressif sur la demande intérieure du pays du sud.
- il augmente la rente du fabricant du sud ; ce qui l'incite à produire davantage. Tous les fabricants du sud étant dans cette situation, l'offre du produit

augmente, ainsi que l'emploi de main d'œuvre, jusqu'à ce que la productivité marginale du travail égale le salaire  $w_r$ .

La quantité de travail  $L^*$ , mise en œuvre par le fabricant du sud, se trouve alors à la verticale de l'intersection entre la droite  $w_r$  et la droite de productivité marginale du travail définissant le prix de vente aux concepteurs-distributeurs du nord. En ce point, la rente du fabricant du sud devient nulle alors que la rente du distributeur-concepteur du nord est maximale.

Le fabricant du sud, ayant perdu sa rente sur les salaires, ne peut pas investir dans des technologies qui élèveraient la productivité de ses salariés. La valeur du produit qui reste dans le pays du sud se limite à la masse salariale formée de l'agrégation de salaires minimum. Ainsi la baisse des prix agricoles provoquée par le libre échange a favorisé l'essor du secteur exportateur en réduisant ses coûts en main-d'œuvre mais n'a pas provoqué la création d'un revenu supplémentaire, même au contraire, capable de soutenir une demande intérieure source de croissance.

## Conclusion

L'Uruguay Round a amorcé le mouvement de libéralisation à l'échelle mondiale des marchés agricoles. Depuis, l'introduction de la question agricole a considérablement entravé le déroulement des négociations multilatérales et constitue un frein certain à l'ouverture des marchés des autres biens et services. Il est donc légitime de s'interroger sur la pertinence du maintien de la question agricole dans les cycles de négociation multilatéraux, d'autant que les résultats de l'Uruguay Round peuvent apparaître fort discutables. Ce ne sont pas tous les pays du sud, en particulier les plus pauvres, qui ont profité du « blocage » des parts de marché de l'UE ni des USA, mais les pays du groupe de Cairns. On peut même considérer que l'agriculture européenne est sortie renforcée de la réforme de la PAC qui a accompagné l'Uruguay Round : elle a recentré les débouchés de ses céréales vers son marché intérieur (ce qui est éminemment favorable à son élevage) et elle peut même attendre plus sereinement l'ouverture attendue de nouveaux débouchés non-alimentaires qui transformeront des quantités importantes de produits végétaux.

Les principaux effets immédiats à attendre de la libéralisation généralisée des marchés agricoles est la baisse des prix intérieurs dans les pays du sud qui disposaient de protections de leurs marchés agricoles et une plus grande amplitude des variations des prix mondiaux.

Or, la volatilité des cours est surtout favorable aux productions extensives et aux structures hors-sol qui par la faiblesse de leurs coûts fixes sont mieux adaptées à des variations plus importantes de leurs recettes. Ces structures peuvent, pour se développer, mettre plus aisément en place les techniques à base d'organismes génétiquement modifiés.

La baisse des prix agricoles intérieurs dans les pays du sud peuvent avoir des effets dépressifs sur le niveau de leur salaire de référence dès lors que l'on admet l'hypothèse que, dans les pays du sud, la productivité du travail des petites exploitations vivrières définit un salaire de référence faible pour tous les secteurs d'activité.

Dans ce contexte, toute baisse du prix des produits agricoles consécutive au libre-échange, entraîne celle de la productivité du travail des petites exploitations qui, servant de revenu de référence, induit une réduction identique du salaire nominal de tous les salariés qui sont en concurrence sur le marché du travail. Cette baisse du salaire nominal n'est pas compensée par une augmentation symétrique du salaire réel (ce qui infirme la théorie ricardienne du libre-échange agricole). Ainsi le libre-échange agricole contrarie la croissance économique des pays du sud en réduisant le pouvoir d'achat de tous leurs salariés.

Face à une demande interne réduite, les pays du sud pourraient trouver dans l'exportation (en particulier de produits industriels) un moyen de tirer parti de la faiblesse de leurs salaires. Mais cette stratégie n'a rien d'évident car la concurrence que se font ces pays sur les marchés du



nord se traduit par une réduction de leur prix de vente au coût marginal de leur main-d'œuvre (qui est calquée sur le salaire de référence défini par la productivité du travail des petites exploitations). Une grande partie de la rente salariale des exportateurs du sud est ainsi transférée aux concepteurs-distributeurs du nord et réduit en conséquence la capacité autonome d'investissement des pays du sud. Faute d'un essor suffisant, le secteur industriel d'exportation ne peut pas exercer une demande de main-d'œuvre capable d'élever significativement les salaires, sur le marché du travail, au-dessus du salaire de référence défini par les petites exploitations vivrières. Celles-ci conservent alors leur rôle d'activité de repli sur lequel pèse pleinement la réduction des prix agricoles provoquée par l'ouverture des barrières douanières agricoles.

Dans ces conditions, le libre-échange agricole peut difficilement placer les pays du sud sur un sentier durable de croissance économique. Il serait même dommageable pour eux de continuer à leur proposer cette seule voie de développement. Il est sans doute à craindre que cette proposition, comme toutes les fausses solutions qui leur ont déjà été proposées, ne favorise le maintien de freins structurels profonds à leur essor économique, renforce des rentes agricoles et ne serve que des intérêts mercantilistes et conservateurs, prêts à tirer parti :

- de la faiblesse des salaires du sud,
- des opportunités offertes par l'ouverture des marchés agricoles du nord,
- et des perspectives de gain portées par le développement des systèmes de production hors-sol et extensifs qui, eux, sont aptes à tirer profit des marchés mondiaux agricoles et des techniques à base d'OGM.

## Références

**Artus P., 2003**, Problèmes contemporains, Approches théoriques, Economica, 210 p.

**Commission Européenne, 2003**, Réforme de la PAC : une perspective à long terme pour une agriculture durable, <http://europa.eu.int>.

**Banque Mondiale, 2005**, Global Agricultural Trade and Developing Countries.

**Daucé P., 2003**, Agriculture et monde agricole. La Documentation Française, Notes et Etudes documentaires n°5176, 159 p.

**Domecq J.P., 1999**, L'effet chaotique endogène de la demande sur la croissance économique. Colloque LAMETA/CNRS, Théorisations du long terme et dépassement des phases dépressives. Montpellier, 9-10 septembre.

**Domecq J.P., 2000**, Stratégies des acteurs face à la libéralisation des marchés agroalimentaires en Tunisie. Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica, volume LIV N°4, p.9-24.

**Domecq J.P., Yapaudjian-Thibaut A., 2003**, Les effets de l'intégration euroméditerranéenne sur les bas salaires dans les pays du sud. Deuxième Université de Printemps des Economies Méditerranéennes et du Monde Arabe, Fès, 2-4 juin.

**FEMISE, 2003**, L'impact de l'élargissement de l'UE sur les Partenaires Méditerranéens, Contribution au 7ème séminaire des experts sur la transition économique, 23-24 avril 2003, 79 p

**Loyat J., Petit Y., 2002**, La politique agricole commune : un enjeu de société. La Documentation Française, Collection Réflexe Europe, 2002, 189 p.

**Petit M., Rastoin J.L., Regnault H., 2006**, Libéralisation agricole et pays en développement. L'Harmattan, collection Région et développement n°23, 284 p.

**Regnault H., 2003**, Euromed, ALENA : une lecture comparative des accords, Chapitre 20 in Intégration euro-méditerranéenne et stratégies économiques, L'Harmattan, Collection « Emploi, Industrie et Territoire », sous la direction de H. Regnault, p. 289-300.

**Roux B., 2003**, Agriculteurs et immigrés dans l'Europe du Sud : des stratégies sans marge de manœuvre, Chapitre 13 in *Intégration euro-méditerranéenne et stratégies économiques*, L'Harmattan, Collection « Emploi, Industrie et Territoire », sous la direction de H. Regnault, p.193-207.

**Roux B., Domecq J.P., 2003**, Les acteurs agricoles et ruraux face à l'intégration euro-méditerranéenne, Chapitre 11, in *Intégration euro-méditerranéenne et stratégies économiques*, L'Harmattan, Collection « Emploi, Industrie et Territoire », sous la direction de H. Regnault, p.161-76.

**Tracy M., 1986**, L'Etat et l'agriculture en Europe occidentale, crises et réponses au cours d'un siècle, *Economica*, 464 p.

## Notes

<sup>1</sup> jean-pierre.domecq@wanadoo.fr

<sup>2</sup> Sur un total de 6,3 milliards d'hommes, la population agricole est de 2,6 milliards et la population rurale est de 3,259 milliards.

Si l'on ne retient que les pays du sud :

L'Afrique : Sur un total de 850 millions d'Africains, la population agricole est de 461 millions. Plus de 56% de la population active est formée d'agriculteurs.

L'Asie du sud en développement : Sur un total de 3,614 milliards d'Asiatiques, 1,938 milliard appartient à la population agricole. Plus de 57% de la population active est agricole.

L'Amérique latine : elle est moins paysanne que les autres puisque seulement 103 millions d'habitants sur un total de 362 millions appartiennent à la population agricole mais près de 45% de la population active est agricole.

L'Océanie : Sur une population totale de 8,6 millions d'habitants, les trois-quarts sont des ruraux et 62% de la population active est agricole.

Source : FAOSTAT 2005 (données portant sur l'année 2003).

<sup>3</sup> Qui est de l'ordre de 5 hectares de céréales en culture sèche en Afrique du nord et de 30 hectares dans la Pampa humide d'Argentine. Sources : enquêtes de terrain de l'auteur.

<sup>4</sup> Nous avons pu relever, au travers d'enquêtes de terrain dans les campagnes de Tunisie, réalisées dans le cadre d'Actions Intégrées CMCU, que de nombreuses considérations poussaient les membres des microfundias à accepter à l'extérieur un travail pour un salaire très faible ; désir des plus jeunes de sortir du cadre familial, d'obtenir une socialisation par le travail, de constituer une dot pour leur mariage, etc.

# Tariff quotas and the effects on the Brazilian agricultural exports to the European Union

Honorio Kume<sup>1</sup> IPEA and UERJ,  
Guida Piani<sup>2</sup> IPEA,  
Pedro Miranda<sup>3</sup> IPEA,

---

**Résumé :** Les accords bilatéraux de libre-échange ont souvent recours pour les produits agricoles à des baisses de tarif limitées à un volume prédéterminé, donc à des quotas tarifaires. L'Europe utilise cette approche dans ses négociations commerciales avec les pays en développement. Cette contribution vise, d'une part, à examiner les questions théoriques que soulève l'utilisation des quotas tarifaires et, d'autre part, à éclairer l'impact des quotas européens sur les exportations agricoles brésiliennes, dans le cadre de la négociation commerciale entre le Mercosur et l'Union Européenne.

**Mots clefs :** quotas tarifaires, exportations agricoles, Brésil, Mercosur

**Abstract:** *Bilateral free trade agreements often include a lowering of prices of agricultural products limited to a predetermined volume, and thus to tariff quotas. Europe uses this approach in trade negotiations with developing countries. This article is aimed on the one hand at examining the theoretical questions raised by the use of tariff quotas and, on the other, at shedding light on the impact of European quotas on Brazilian agricultural exports within the framework of trade negotiations between Mercosur and the European Union.*

**Keywords:** *tariff quota, agricultural exports, Brazil, Mercosur*

---

## I – Introduction

During the last decades, protectionism and discriminatory practices have been the most remarkable characteristics of international trade in agricultural products. The developed countries, in particular, have intensely used measures such as domestic subsidies, export subsidies, and import restrictions, mostly in the form of non-tariff barriers and extremely high tariffs.

Some attempts to change these policies at a multilateral level had already been made in negotiation rounds of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) prior to the Uruguay Round, but their results were negligible, especially from the standpoint of developing countries.

In 1995, the Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA) managed to establish rules for improving the access to the international trade in agricultural products. Most of the non-tariff restrictions upon these goods were replaced by tariffs. In addition, tariff-rate quotas (TRQs) were introduced, allowing for a specific amount of imports at lower tariffs – the in-quota rate – and additional imports, at higher tariffs (the extra-quota).

Since then, the use of tariff quotas has been widely disseminated, as part of the Agreement implemented by the World Trade Organization, as well as in several bilateral or regional agreements, once it provided the guarantee of access to a group of agricultural exports and the appropriation of the rents generated by the tariff-quota system.

*Options Méditerranéennes, A 90, 2010 – La reconnexion agricole Nord-Sud. Quels enjeux pour les pays en développement ?*

However, the role of tariff quotas as a protectionist device, mainly in trade negotiations, has not yet been quite well understood, as quite often one disregards that only one of the three components of the tariff-quota mechanism will be determinant.

The aim of the present study is to assess the possible effects of the implementation of tariff quotas offered by the European Union on Brazilian agricultural exports to its market, based on the last official European proposal, of May 2004, in the course of the negotiations for a Mercosur-EU free trade agreement.

This paper is organized into three additional sections. After a brief history on the development and dissemination of tariff quotas in the mid-1990s, section 2 presents a theoretical analysis of the operation of this trade policy instrument and an assessment of the economic effects that might be expected from a large tariff-quota concession. Section 3 estimates the potential gains for Brazilian exports, in the case of an agreement between the two parties, based on the European proposal of May 2004. Section 4 concludes.

## II – Tariff quotas

### 1. An overview

Too little was achieved in the first attempts of GATT member countries regarding the agricultural trade liberalization on a worldwide scale. In the Kennedy Round (1962-1967), the negotiations conducted between the United States and the European Union led to the signing of the International Grains Agreement. The Tokyo Round (1973-1979) produced several agreements on trade of temperate zone commodities. The Swiss Formula, used for a deeper reduction of high tariffs of industrial goods, was not used for agricultural products.

From the Uruguay Round (1986-1994) emerged the first agricultural agreement, which revolved around two key features: the adoption of tariffs in substitution of non-tariff barriers and the implementation of tariff quotas.

In order to make the rules for agricultural trade more compatible with those applied to industrialized goods, negotiators agreed to convert all non-tariff restrictions – except for health safety measures – to specific or ad valorem tariff rates or a combination of both. In this process, known as “tariffication”, the difference between domestic and international prices was calculated, based on current prices for the 1986-1988 period. Given the high level of prevailing protection, the resulting tariff equivalents turned out to be quite high, some of them amounting to over 150%, as in the case of grains in the European Union. Despite the commitment made by the industrialized countries with the implementation of a schedule for an average tariff reduction of 36% during the following six years, the adoption of an average-cut criterion, instead of a cut in average tariffs, allowed the maintenance of especially high tariffs for the more “sensitive” products.<sup>4</sup>

The second important change introduced by the URAA concerns the implementation of tariff quotas, with the purpose of guaranteeing a minimum access level to agricultural markets in the industrialized countries. Two categories of tariff quotas were created. In the first one, known as **minimum access quotas**, tariffs should be sufficiently low as to prevent “tariffication” from hindering trade opportunities for certain products. In this case, import market-share should correspond to 3% of domestic consumption, based on the 1986-1988 period levels.<sup>5</sup> The second category, the **current access quotas**, should keep the market access levels for some products equivalent to those historically established by previously imported amounts.

Given the possibilities of appropriation of the rents from tariff quotas, determined by their volume or by the difference between in-quota and extra-quota rates, the type of administration plays a crucial role.

Import licenses are frequently used, assigned to importing firms or to exporting ones, or to both, by several methods, which include: applied tariffs – in which, given the in-quota, the demand for imports is lower than the volume stipulated by the quota –, the first-come, first-served (FCFS) method – in which imports can benefit from the in-quota until the quota is fulfilled –, licenses on demand – granted according to quota fulfillment, in a given period–, auctioning, and historical performance (Skully, 2001 and Gorter and Hranaiova, 2004).

As of 1995 until 2002, 1,425 tariff quotas came into effect, as a result of the URAA<sup>6</sup> Taking into account product categories, most tariff quotas are applied to fruit and vegetables (370 tariff quotas), meats (258) and cereal grains (226). As to the countries, the European Union (15 countries) and the United States are relatively important users – applying respectively 87 and 54 tariff quotas –; the leaders, however, are Norway (232) and Poland (109) (Gorter and Hranaiova, 2004).

The most widely used administration method is the “tariff-applied” one, on more than 50% of the total applied, followed by licenses on demand, FCFS, and historical performance. The auctioning system, which would probably result in a more efficient allocation and would also allow the government to keep the quota rents, represents less than 4% of the total.

## 2. Economic analysis of tariff quotas

Tariff quotas impose a usually low tariff on in-quota imports, up to a previously set amount (quota) and a usually high extra-quota tariff, when such amount is exceeded. Thus, tariff quotas are based on three instruments: quota, in-quota and extra-quota tariff rates; nevertheless, depending on the demand for imports, only one of them will effectively control imports (Skully, 2001). Therefore, in trade negotiations for expansion of access to the market of goods subjected to tariff quotas, it is important to verify which of these instruments is playing a “binding” role; otherwise, demands might have a null impact on exports.

Figure 1 shows three cases of possible restrictions resulting from the use of tariff quotas for a given small importing country. P1 represents the free-trade import price, QT is the quota, M is the imported amount, TI stands for the in-quota, TE is the extra-quota and D represents the demand curve for imports. Up to amount QT, imports pay the TI tariff rate; beyond this amount, TE is applied.

In Figure 1A, the demand is D1 and the imported amount M1, at price P2, is less than the amount established by the quota. Then, import restriction is given by the in-quota tariff rate, whereas the quota and the extra-quota are redundant. The government's tax revenue is obtained through the in-quota tariff rate charged on imports M1. Thus, imports expand only with the reduction of the in-quota tariff rate.

In Figure 1B, demand is D2 and the imported amount M2 is exactly the same as the amount established by the quota. This therefore restricts external purchases and the protection level varies across the in-quota and the extra-quota, and should be measured by comparing domestic price P3 and external price P1. The quota rent is represented by the rectangle area formed by P3 – P2 (difference between the domestic price of the importing country and the price paid for imports, including the in-quota), multiplied by the quota volume.

Finally, in Figure 1C, demand D3 is sufficiently high to allow for extra-quota imports, producing an import amount M3 that is larger than that established by the quota. In this case, imports are controlled by the extra-quota tariff rate. Domestic price P4 is determined by price P1 plus the extra-quota tariff rate. The rents are given by the difference between

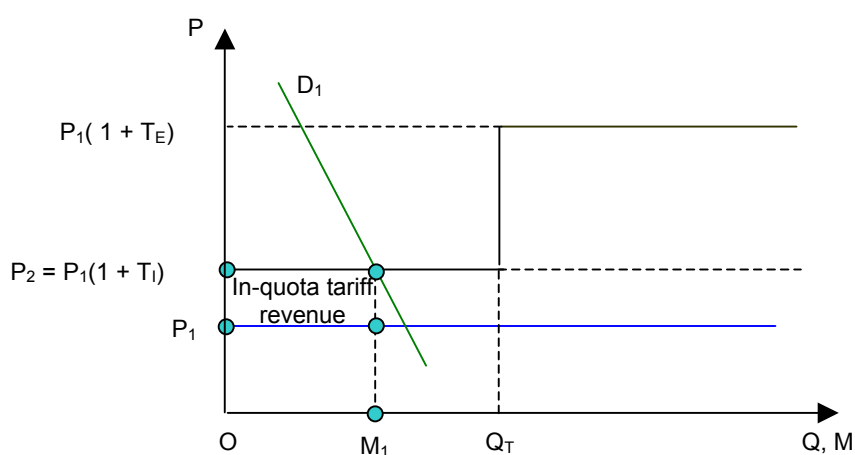
domestic price  $P_4$  and import price, including the in-quota,  $P_2$ . The government's tax revenue is generated by the difference between  $P_2$  and  $P_1$ , applied to the in-quota imports and between  $P_4$  and  $P_1$ , applied to extra-quota imports ( $M_3 - Q_T$ ).

The criterion used for the allocation of import rights up to the amount established by the quota defines the appropriation of rents among the exporting and importing countries and the private economic agents and the government in each country. If the quota is administered by the importing (exporting) country, the rents are retained by the importers (exporters). In any of the countries, if the quota is auctioned off in a competitive way, the quota rent is transferred to the government by the payment of a premium charged on the import license, whereas, if other methods are applied, private agents retain the rents.

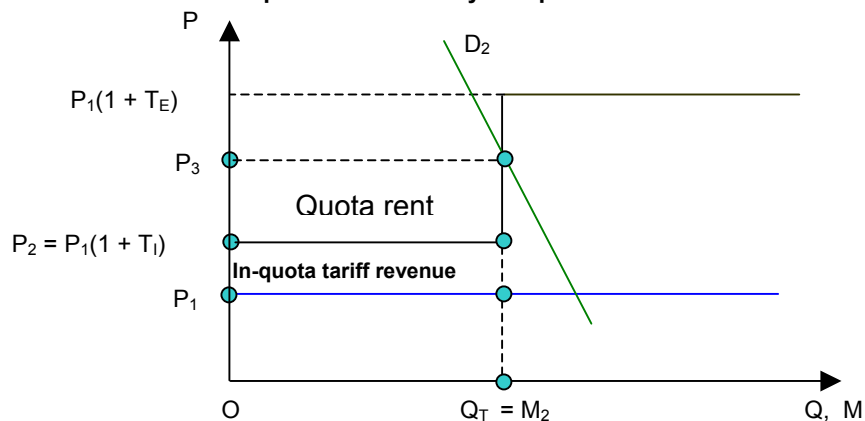
**Figure 1**

**Import restriction with tariff quotas**

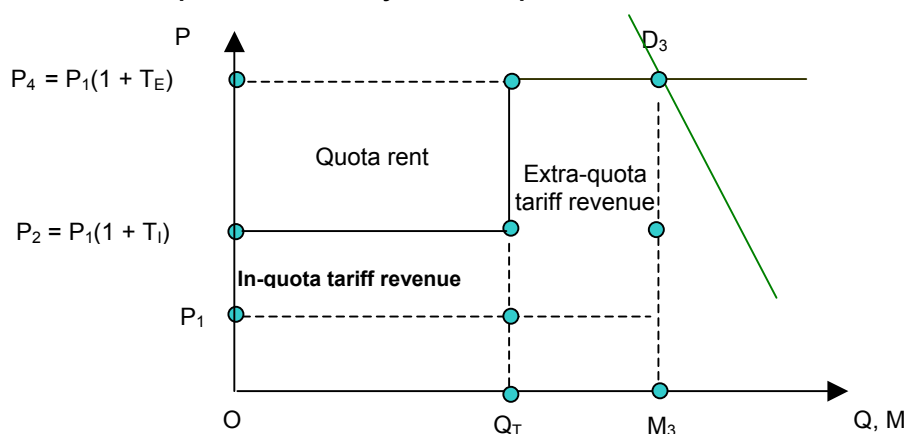
**1A. Imports controlled by the in-quota tariff rate**



**1B. Imports controlled by the quota**



### 1C. Imports controlled by the extra-quota tariff rate



Source : Skully (2001)

Therefore, when the trade negotiations include, among other goals, the increase in the foreign currency revenue, the exporting country should administer the quota and request a greater market access based on the instrument that effectively restricts its exports: the reduction of the in-quota tariff-rate, if current imports do not reach all the current quota amount; an increase in the quota volume, if imports match the quota; and the reduction of the extra-quota tariff rate, if imports exceed the current quota amount.

### 3. Effects of an additional quota

In order to deal with the exporting interests of developing countries in market access negotiations, the developed countries have often used the strategy of offering additional quotas for the more “sensitive” agricultural products in their markets. Usually, these concessions include a temporary and increasing schedule up to the elimination of the quotas, as provided by the U.S.-Chile free trade agreement (USTR, 2003) or a once for all increase in the amounts of the quotas, as in the negotiations between the European Union and Mercosur (Kume et al., 2004).

The following subsection analyzes – from the exporting country’s point of view – the effects of an expansion in the import country’s quotas, on the exports and the quota rents, in the three cases mentioned. For simplicity, we assume that the quota is administered by the exporting country.

#### a) Initial imports not exceeding the quota

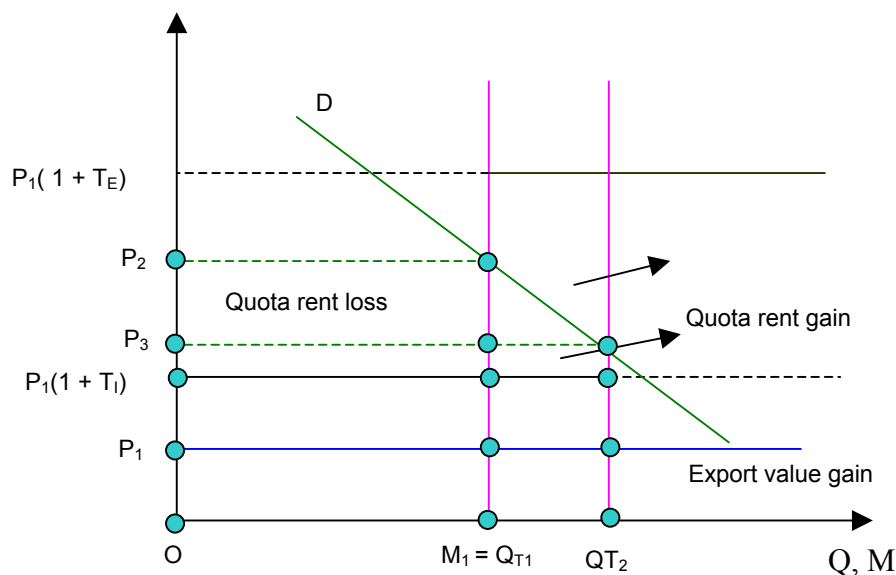
In this case, as previously shown (Figure 1A), imports are controlled by the in-quota tariff rate, and the quota and the extra-quota rate are redundant. Therefore, an offer of an additional quota has no impact on exports.

#### b) Initial imports matching the quota volume

In this context, an additional quota produces an equivalent growth in the exports from  $QT_1$  to  $QT_2$  and decreases domestic price from  $P_2$  to  $P_3$  (Figure 2). The increase in the export value equals the additional quota multiplied by price  $P_1$ . The decrease from  $P_2$  to  $P_3$  reduces the rent previously established by the quota. However, the additional quota generates an extra rent, which corresponds to the additional quota multiplied by the difference between price  $P_3$  and the in-quota price,  $P_1(1 + T_I)$ . Therefore, the net result for the exporting country depends on the magnitudes of the gains of the export value and on the net gains of rents.<sup>7</sup>

It should be noted that there is no distinction for the exporting country between the export value obtained in dollars and the one arising from the quota rent.

**Figure 2**  
**Effects of an additional quota – initial imports matching the quota volume**



Source: Authors.

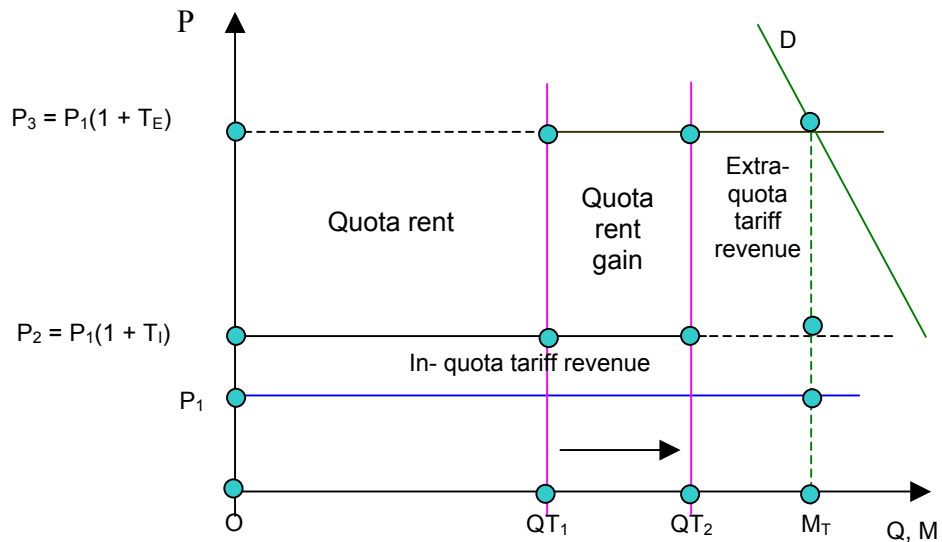
### c) Initial imports exceeding the quota volume

This situation includes two cases: if the additional quota does not exceed the extra-quota imports that already own, and if it does.

An increase in the amount of quota not exceeding the extra-quota imports does not affect the total demanded amount; so there is only a partial replacement of extra-quota imports with the additional quota. The exporting country's gain will only result from the appropriation of the rents, provided by the additional quota (Figure 3).



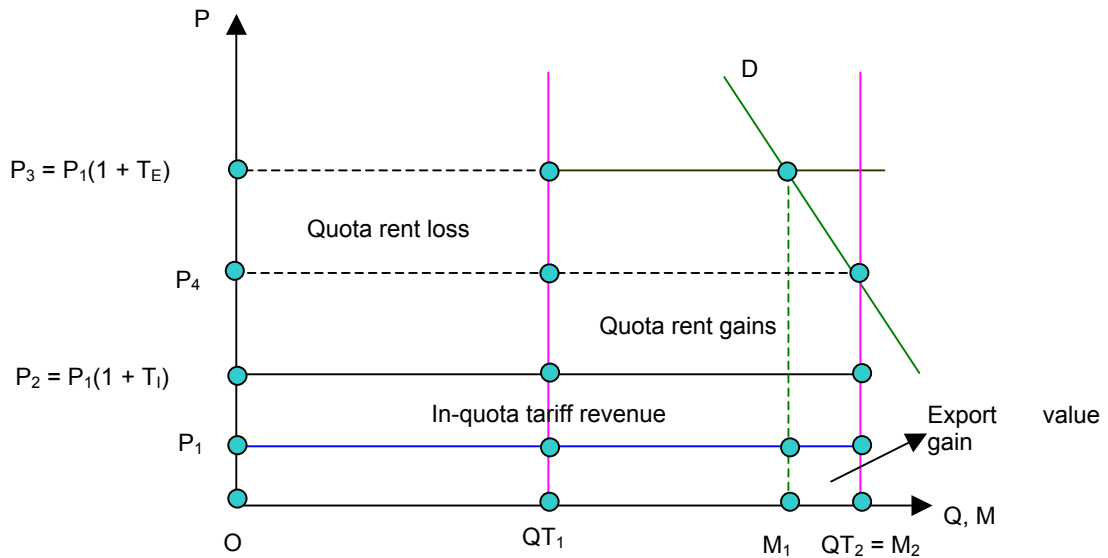
**Figure 3**  
**Effects of an additional quota not exceeding the extra-quota imports**



Source: Authors.

An additional quota ( $QT_2 - QT_1$ ) larger than the extra-quota imports ( $M_1 - QT_1$ ) causes a decrease from  $P_3$  to  $P_4$  (Figure 4). The partial loss of the previous quota rent ( $QT_1$ ) can be gauged by the difference between  $P_3$  and  $P_4$  multiplied by  $QT_1$ . The new quota produces a rent equivalent to the difference between  $P_4$  and  $P_2$  multiplied by the additional quota. The increase in export value will correspond to the additional exported amount ( $M_2 - M_1$ ) multiplied by price  $P_1$ . Again, the net result can be either positive or negative, depending on the value defined by these areas.

**Figure 4**  
**Effects of an additional quota exceeding the extra-quota imports**



Source: Authors.

### III – Effects of an additional quota: an application

The European Union (EU), one of the major markets for the export of agricultural products from Mercosur, adopts tariff quotas for many of these commodities. Thus, the occasional concessions by Europeans in this area should be assessed according to the previously described parameters, which may indicate prospects of effective gains in foreign currency earnings for Mercosur countries. The offer of additional quotas for certain agricultural products made by the EU in May 2004, in the context of a future free trade agreement between the EU and Mercosur, will be used as a way to illustrate the estimation of possible effects on some Brazilian agricultural exports.

#### 1. The European Union's offer

The negotiations aimed establishing at a free trade agreement between Mercosur and the European Union began in the first half of the 1990s. As long as the European point of view is concerned, the aim of the agreement was to “gradually establish a free trade area in the industrial and service sectors, as well as reciprocal and progressive agricultural trade liberalization, considering the sensitivity of certain products” (European Committee, 2004). The position of the EU has become more clear since then: extra care should be taken regarding possible concessions in the agricultural trade.

After having cooled down, negotiations restarted and, in May 2004, there was a formal exchange of proposals among prospective members, and the agreement was expected to be concluded by October of that year, when the tenure of office of European commissioners would expire. However, both blocs were not capable of overcoming certain specific disputes and no deal was achieved.

As the offer made in May 2004 by the EU can be regarded as the best proposal ever, it exemplifies the effects expected from the concession of additional quotas for agricultural products subjected to tariff quotas for some Brazilian exports.

According to this offer, the number of traded products amounted to 10,427 (EU's 8-digit Combined Nomenclature – NC8). A liberalization scheduled was proposed to occur in different periods within a time span of up to 10 years, for 92% of the total amount of products. Nearly 122 of these products, corresponding to 1.2% of the total, had a fixed preference of 20% or 50%, with no perspective of total liberalization. Finally, there was no liberalization plan for approximately 21 products.

Additional quotas were offered for a set of agricultural products, most of them with a tariff preference of 50%, divided into two shares: the first one, immediately after the signature of the agreement, and the second one, after the conclusion of the Doha Round. The amount of the second share would be therefore conditional on the results of the negotiations in the WTO, and might increase or decrease, depending on the agricultural concessions by the European Union in the multilateral forum.

In Table 1, the 249 products (NC-8) for which the European Union offered new quotas were grouped into 13 categories of goods. For the European Union, these additional quotas represented a certain participation in its total imports, ranging from approximately 0.9% to 686.3%, in 2002. The smallest offers – some of them quite insignificant – were those for bananas (share of the offered quota on imports of 0.9%), wheat (1.5%), butter and milk fat (3.5%) and rice (4.4%). The quotas with highest impact on external purchases were those for ethanol (686.3%), beef (42.0%), poultry (29.5%), pork (27.5%), corn (25.4%) and garlic (21.3%). The high quota for ethanol is due to the expected high future demand for this product when the European Union will have approved the new environmental control rules.

For Mercosur countries, the products with the largest potential growth of exports (indicated by the participation of total additional quota on the EU imports from Mercosur) are, in decreasing order: ethanol (2.785.5%, due to the modest current Mercosur exports), rice (816.3%), wheat (389.9%), garlic (87.7%), bananas (83.1%), poultry (70.9%), beef (48.5%) and corn (38.4%). Among these products, special attention should be paid to ethanol, poultry and bananas, of which Brazil is basically the only Mercosur exporting member. Brazil is also an important exporter of beef, accounting for more than half of Mercosur exports, and even though the regional exports of pork meat to EU are still null, it is worth remembering that Brazil is a very competitive producer of this product worldwide.

The extra-quotas tariff rates of these products that would benefit from additional quotas are very high, ranging from 18.2% to 107.5%, whereas the in-quota rates vary from 0% to 48.8%.

## **2. Additional quotas and the potential gains for Brazil**

The estimates of gains for Brazil were calculated for five products<sup>8</sup>: beef<sup>9</sup>, poultry, bananas, corn and ethanol. The import values for 2002 are from UNCTAD (TRAINS-WITS). The tariffs and tariff quotas were obtained from the European offer of May 2004 (European Commission, 2004), considered the best UE proposal, as previously described. The methodology applied to estimate the gains was the one presented in section 2.2.

For each product, we supposed that Brazilian share in the additional quota offered by the European Union would be equivalent to its participation in Mercosur's total exports to that market and that the in-quota tariff-rate would be reduced to a half of its current level<sup>10</sup>. Moreover, since the quota administration method had not been decided yet, we took in account the two extreme situations: in the first one the Mercosur would be in charge of the quota administration, and in the other one the quota rent would be entirely appropriated by EU agents.

The effects on the quota rents and the increase in exports, both divided into two shares, according to the European proposal, are shown in Table 2.

**Table 1**  
**Offered quotas, extra-quota and in-quota tariff rates, EU's total imports, imports from Mercosur and from Brazil and participation of the quota in imports**

| Type of product           | Offered Quota |           | No. of items<br>(NC-8) | Extra-quota<br>tariff rate (%) | In-quota tariff<br>rate (%) | EU imports – 2002 |          |        | Participation of quota in<br>EU imports (%) |          |
|---------------------------|---------------|-----------|------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------|----------|--------|---------------------------------------------|----------|
|                           | (1,000 tons)  |           |                        |                                |                             | (1,000 tons)      |          |        |                                             |          |
|                           | 1st share     | 2nd share |                        |                                |                             | Total             | Mercosur | Brazil | Total                                       | Mercosur |
|                           | (A)           | (B)       |                        |                                |                             | (C)               | (D)      | (E)    | (A+B)/C                                     | (A+B)/D  |
| Beef                      | 50.0          | 50.0      | 11                     | 87.5                           | 20.0                        | 238               | 206      | 118    | 42.0                                        | 48.5     |
| Pork                      | 6.0           | 5.0       | 21                     | 28.5                           | 14.2                        | 40                | 0        | 0      | 27.5                                        |          |
| Poultry                   | 37.5          | 37.5      | 83                     | 32.0                           | 6.6                         | 255               | 106      | 103    | 29.5                                        | 70.9     |
| Milk                      | 6.5           | 6.5       | 28                     | 78.6                           | 33.4                        | 92                | 0        | 0      | 14.1                                        |          |
| Butter and milk fat       | 2.0           | 2.0       | 8                      | 98.4                           | 48.8                        | 116               | 0        | 0      | 3.5                                         |          |
| Cheese and cottage cheese | 10.0          | 10.0      | 42                     | 37.1                           | 15.5                        | 156               | 0        | 0      | 12.9                                        |          |
| Garlic                    | 5.0           | 5.0       | 1                      | 107.5                          | 9.6                         | 47                | 11       | 0      | 21.3                                        | 87.7     |
| Bananas                   | 30.0          | 0.0       | 1                      | 103.7                          | 11.4                        | 3,288             | 36       | 36     | 0.9                                         | 83.1     |
| Wheat                     | 100.0         | 100.0     | 1                      | 69.6                           | 0.0                         | 12,922            | 51       | 3      | 1.5                                         | 389.9    |
| Corn                      | 400.0         | 300.0     | 7                      | 64.0                           | 34.0                        | 2,761             | 1,824    | 387    | 25.4                                        | 38.4     |
| Rice                      | 20.0          | 20.0      | 32                     | 66.6                           | 17.6                        | 901               | 5        | 0      | 4.4                                         | 816.3    |
| Ethanol                   | 500.0         | 500.0     | 2                      | 39.1                           | 20.7                        | 146               | 36       | 36     | 686.3                                       | 2,785.5  |
| Animal food preparations  | 6.5           | 6.5       | 12                     | 18.2                           | -                           | 0                 | 0        | 0      |                                             |          |

*Source: Quotas and tariffs: European Committee; Import: WITS and SECEX/MDIC. Author's elaboration.*

Brazil does not have a tariff quota for poultry, corn and bananas, so all of its exports are subjected to the extra-quota.<sup>11</sup> As long as the share offered to Brazil is lower than the amount of Brazilian current exports to the European market, the new additional quota will partially replace previous sales and there will be no increase in the exported amount. However, the elimination of the extra-quota tariff rate for these products would generate rents of the order of US\$ 59 million for poultry, US\$ 19.5 million for bananas and US\$ 11 million for corn (Table 2), to be retained by Brazilian exporters.

**Table 2**  
**Estimation of gains for Brazil (US\$ million)**

| Product                                 | Quota value  | Quota rent –              |             |              | Export gain  |              |              | Total        |
|-----------------------------------------|--------------|---------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                         |              | Mercosur’s administration |             |              |              |              |              |              |
|                                         |              | 1st share                 | 2nd share   | Total        | 1st share    | 2nd share    | Total        |              |
| Poultry                                 | 116.9        | 29.5                      | 29.5        | 59.0         | 0.0          | 0.0          | 0.0          | 59.0         |
| Banana                                  | 13.4         | 19.5                      | 0.0         | 19.5         | 0.0          | 0.0          | 0.0          | 19.5         |
| Corn                                    | 17.2         | 6.3                       | 4.7         | 11.0         | 0.0          | 0.0          | 0.0          | 11.0         |
| Beef                                    | 175.5        | 83.7                      | 42.2        | 125.9        | 0.0          | 50.0         | 50.0         | 175.9        |
| Ethanol                                 | 426.4        | 19.0                      | 19.0        | 38.0         | 213.2        | 213.2        | 426.4        | 464.4        |
| <b>Total</b>                            | <b>749.4</b> | <b>158.0</b>              | <b>95.4</b> | <b>253.4</b> | <b>213.2</b> | <b>263.2</b> | <b>476.4</b> | <b>729.8</b> |
| <b>Total,<br/>excluding<br/>ethanol</b> | <b>323.0</b> | <b>139.0</b>              | <b>76.4</b> | <b>215.4</b> | <b>0.0</b>   | <b>50.0</b>  | <b>50.0</b>  | <b>265.4</b> |

*Source: Author's estimations.*

*Note: The tariff quota values shown in the first column correspond to the additional quotas offered, at export prices from Brazil to the EU, in 2002.*

The first share of the additional quota offered for the Brazilian beef is lower than the European extra-quota imports of this product from Brazil, upon which is applied the extra-quota tariff rate. Thus, the current extra-quota imports will be partially replaced by the new quota, and no increase in exports will occur, but extra rents of US\$ 83.7 million will be generated. However, when the second share is included, the additional total quota will be larger than the current extra-quota imports. In this case, the price of Brazilian meat would be reduced<sup>12</sup>, negatively affecting the quota rent, which would reach US\$ 42.2 million. The exported amount, however, would be increased by the difference between the new quota and the previous extra-quota imports (US\$ 50.0 million – Figure 4). Altogether, Brazil would have a net gain of US\$ 175.9 million.

The new European environmental law is expected to produce a positive impact on the demand for ethanol, in such a way as to absorb the offered quota without influencing prices. Thus, there would be an increase of US\$ 426.4 million in exports and a gain of US\$ 38 million in the quota rent.

Assuming that Mercosur would be in charge of the quota administration, the estimates of the total gains for Brazil reach US\$ 729.8 million, of which US\$ 253.4 million would result from the appropriation of the quota rents and US\$ 476.4 million from the growth in exports. That value corresponds to 63.7% of the value of the additional quotas offered for these products.

These results suggest that, depending on the conditions under which Brazilian exports suit the current EU's tariff quotas, the offer of additional quotas may cause an increase in gains for Brazilian exports that may be less than those estimated at current prices (column 1, Table 2). The total gains would reach a level close to the additional quota value only in the case that the exporters appropriated quota rents. This emphasizes the relevance in choosing the quota administrator during the negotiation of a trade agreement.

In addition, since the estimates of total gains are strongly influenced by ethanol, the potential gains can be better assessed by excluding this product. This procedure would imply a huge decrease, from US\$ 729.8 million to US\$ 265.4 million in the potential gains and from US\$ 476.4 million to US\$ 50 million in the export gain.

In conclusion, excluding the ethanol from the calculations, the theoretical models application of tariff quotas on EU's offer of May 2004 indicates that Brazilian gains would be significantly influenced by the definition of the quota administrator. If this role is played by Mercosur, the Brazilian gains would be US\$ 265.4 million. In the opposite case, if the UE gets the attribution, it would be reduced to US\$ 50 million.

## IV – Final remarks

For most agricultural products, protection is provided by the tariff quota mechanism, composed of three instruments: the in-quota tariff rate, which is often low, applied to imports up to a certain amount, the quota and the extra-quota tariff rate, which is often high, applied to the import share that exceeds the quota. Nevertheless, given the demand curve for the product, only one of them effectively restricts imports. Furthermore, the quota administration method plays a crucial role in defining if the quota rents are appropriated by the exporting or by the importing country.

A common practice in trade negotiations is the offering of additional quotas in order to allow increasing imports at a low tariff rate (in-quota). This is often interpreted as an effective increase in the exported amount equivalent to the additional quota offered. Nevertheless, this evaluation disregards the effects on the rents provided by the tariff quota system.

The present study aimed to estimate the gains for Brazil derived from the additional quotas offered by the European Union for five products: beef, poultry, bananas, corn and ethanol. In the case Mercosur gets the quota administration by, the results indicate a total gain of US\$ 728.5 million, of which US\$ 252.1 million generates from the quota rent and US\$ 476.4 million from the expansion of exports. That value is not far below from the one of the additional quotas for these products at current prices. However, if the quota control goes to the EU, the Brazilian gains would be concentrated in the exports increase, reaching only 63.7% of the mentioned additional quota value. Excluding ethanol, the increase in total gains would correspond to US\$ 264.1 million (US\$ 214.1 million from the quota rent and US\$ 50 million from export gains).

These results point out that we can overestimate the potential gains generated by the additional quotas for agricultural products when both the tariff quota systems operation and the demand curve for different products are not appropriately taken in consideration.

## References

**Cicowiez, M. Galperín, C.** Análisis cuantitativo de cambios en las cuotas arancelarias: el caso de las exportaciones de carne vacuna a la UE. Revista del CEI: comercio exterior e integración, no. 4, noviembre, 2005.

**Cline, W.R. et al.** Trade negotiations in the Tokyo round: a quantitative assessment. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978. 322p.

**European Commission.** Oferta da UE de acesso a mercado. Disponibilizado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. May, 2004.

**Gorter, H. e Hranaiova, J.** Quota administration methods: economics and effects with trade liberalization. In: Ingco, M. D. and Nash, J. D. (eds.). Agriculture and the WTO: creating a trading system for development. World Bank and Oxford University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ingco, M. D. e Ignácio, L.** Market access: economics and the effect of policy instruments. In: Ingco, M. D. and Nash, J. D. (eds.). Agriculture and the WTO: creating a trading system for development. World Bank and Oxford University Press, 2004.

**Hoekman, B.; Ng, F. and Olarreaga, M.** Eliminating excessive tariffs on exports of least developed countries. World Bank Economic Review, Washington, D.C., v.16, n. 1, p. 01-21, Jun. 2002.

**Kume, H. et all.** . Acordo de livre-comércio Mercosul-União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro. Texto para Discussão no. 1054. Rio de Janeiro: IPEA, novembro de 2004.

**Skuly, D. W.** Economics of tariff-rate quota administration. Technical Bulletin no. 1893. Research Service, U. S. Department of Agriculture. April 2001.

**UNCTAD.** Trade Analysis and Information System (TRAINS): data base. In: World Bank/UNCTAD. World Integrated Trade Solution (WITS): data base. Available online at: <http://wits.worldbank.org/>.

**UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE.** US-Chile Free Trade Agreement Final Text. 2003. Available online at: [http://ustr.gov/World\\_Regions/Americas/Section\\_Index.html](http://ustr.gov/World_Regions/Americas/Section_Index.html).

## Notes

<sup>1</sup> kume@ipea.gov.br

<sup>2</sup> guidapiani@ipea.gov.br

<sup>3</sup> pmiranda@ipea.gov.br

<sup>4</sup> In addition to tariff peaks, th “tariffication” preserved the so-called “tariff escalation”, by which the tariffs of processed goods were kept at higher levels than those of the inputs.

<sup>5</sup> This proportion should increase to 5% by the year 2000.

<sup>6</sup> A small amount of tariff quotas has been allocated to new WTO members, which implemented them in order to be accepted as members.

<sup>7</sup> The variation in rents also depends on the elasticity of demand.

<sup>8</sup> In the previous versions, the gains for pork, whose Brazilian exports to the European market were practically null in 2002, had also been included. For those, we assumed perfect substitution with the product from other sources due to the lower price of the Brazilian swine meat. For methodological reasons, we decided here to exclude that product.

<sup>9</sup> Cicowiez and Galperin (2005) estimate the Argentinean gains with the EU’s additional quota for beef.

<sup>10</sup> For products with no in-quota tariff rate, the value used was half of the current tariff level.

<sup>11</sup> This case has the characteristics of the theoretical framework, in which the initial quota is null and the offer of the additional quota is lower than the extra-quota imports. (Figure 4)

<sup>12</sup> For the estimation of the new price, it has been used an import price-elasticity of 1.12, which corresponds to a simple mean of those applied by Cline *et al.* (1979) and Hoekman, Ng and Olarreaga (2202).



# La libéralisation commerciale agricole au Pérou : marchés, comportements et institutions entre ruptures et continuités<sup>1</sup>

Eduardo Zegarra Chercheur principal de GRADE<sup>2</sup>

Alvaro Espinoza Consultant de GRADE<sup>3</sup>

---

**Résumé :** En matière économique le Pérou, au début des années 90, est passé d'une planification étatique à la libéralisation totale des marchés. Si cette mutation a affecté profondément d'autres secteurs, elle n'a pratiquement rien changé pour l'agriculture. Les réformes reposaient sur le postulat que les producteurs agricoles péruviens, une fois libérés des contrôles de l'Etat, seraient guidés par les signaux du marché et qu'en résulteraient une plus grande efficacité et un bien-être accru pour tous. En fait les logiques de comportement des agriculteurs n'ont pas été modifiées et la libéralisation n'a pas induit les développements positifs attendus.

**Mots clefs :** Pérou, libéralisation agricole, institutions, comportements.

**Abstract.** *In economic matters, Peru switched in the early 1990s from state planning to total market liberalisation. Although the change deeply affected other sectors, it hardly changed anything for agriculture. The reforms were based on the postulate that once freed of state controls, Peruvian farmers would be guided by the signals of the market and that this would result in improved efficiency and more wellbeing for everybody. In practice, farmers' approaches have not changed and liberalisation has not induced the positive trends expected.*

**Keywords:** *Peru, agricultural liberalisation, institutions, behaviour*

---

## Introduction

La politique commerciale agricole a d'importantes répercussions sur la sécurité alimentaire de la population, la rentabilité des producteurs agricoles ainsi que sur l'essor de marchés agraires plus dynamiques et plus intégrés à d'autres secteurs de l'économie. Dans ce domaine, le Pérou a, au cours des quatre dernières décennies, connu deux approches radicalement opposées en matière de politique commerciale agricole : le pays est passé de la planification étatique des années 70 et 80 à la libéralisation totale des marchés, mise en œuvre dès le début des années 90 et qui se maintient depuis lors.

Toutefois, ce changement radical de politique ne semble pas avoir altéré de manière substantielle le comportement et les aspects structurels du secteur agricole péruvien, bien que la libéralisation commerciale se soit installée depuis un certain nombre d'années déjà. Il semblerait, au contraire, que certaines tendances négatives de la période antérieure à la réforme, telles que l'accroissement de la pauvreté agraire et rurale, le recul et la volatilité de la rentabilité de l'agriculture, ainsi qu'une insertion précaire des producteurs sur les marchés les plus dynamiques, se sont aggravées au cours de la dernière décennie.

Certains avancent une explication possible de cette apparente inefficacité de la réforme de la libéralisation et soutiennent qu'elle « n'a pas été suffisamment profonde » et que certains marchés n'ont pas été suffisamment libéralisés<sup>4</sup>. Cependant, cette « explication » hypothétique présente certains problèmes : c'est une chose de libéraliser des marchés déjà matures qui fonctionnent ensuite de façon efficace et peuvent entraîner de nouveaux secteurs sociaux, mais c'en est une autre bien différente de libéraliser des marchés embryonnaires dont le fonctionnement présente de graves déficiences et qui ont du mal à incorporer de nouveaux

acteurs économiques et sociaux au développement économique sont deux choses bien différentes. A cet égard, une réforme commerciale basée sur la présomption de marchés parfaits dans lesquels le repli de l'État suffirait pour que tout fonctionne mieux (ce qui semblait être le scénario idéologique des partisans de la libéralisation considérée comme bonne « en soi ») n'est pas du tout équivalente à une réforme dans laquelle, au niveau du fonctionnement des marchés, l'État et les politiques publiques ont effectivement un rôle actif à jouer pour élargir le marché, créer les capacités et fournir certains biens publics qui ont une importance vitale pour le développement agricole.

A la lumière de ces antécédents, voyons comment ce processus de libéralisation commerciale est encore perçu comme positif presque par définition et comment les décisions de politique continuent d'accorder la priorité à la libéralisation commerciale agricole au Pérou<sup>5</sup>, sans comprendre ni même analyser de plus près la raison pour laquelle l'agriculture (et les agriculteurs péruviens) semblent répondre de façon si peu favorable et avec si peu d'enthousiasme ou de participation à cette tendance à la libéralisation. Il semble même que l'écart économique, social et politique existant entre la campagne et la ville ne cesse de se creuser<sup>6</sup>.

Ce document vise à amorcer une discussion sur la nature du changement de politique agricole au Pérou et l'apparente absence d'effets significatifs sur les comportements et les tendances structurelles de l'agriculture péruvienne, sur la base d'approches théoriques de l'économie institutionnelle. Notre hypothèse centrale est que le manque d'effets significatifs sur les acteurs et les processus agraires est essentiellement le résultat d'éléments de type institutionnel qui sont restés ignorés dans la matrice idéologique qui a servi de fondement à la réforme.

Il faut d'abord admettre que, bien que la libéralisation commerciale ait entraîné des changements évidents dans certaines règles formelles et de certains acteurs privés dont la participation sur les marchés agricoles est devenue plus active à la suite du recul de l'État, elle n'a pas nécessairement engendré de changements substantiels dans le mode de fonctionnement ni dans l'efficacité de ces marchés et encore moins dans leur capacité d'élargissement et de provoquer des effets d'entraînement pour de vastes secteurs de l'agriculture nationale. Un examen du processus même de changement de la politique commerciale fait apparaître la présence d'importants éléments de continuité institutionnelle qui expliqueraient en partie cette incapacité de la réforme commerciale à venir à bout de certains modèles existants.

La deuxième explication que nous avançons ici est liée aux logiques du comportement des producteurs agricoles. En l'occurrence, la libéralisation commerciale s'avère peu efficace non pas parce qu'elle repose sur une fausse présomption, à savoir le fonctionnement parfait des marchés, mais pour une raison plus fondamentale, à savoir parce qu'elle se fonde, de façon erronée, sur une hypothèse selon laquelle la logique du comportement économique des producteurs agricoles est homogène et peut être modifiée par les signaux de prix. Pour mieux comprendre l'évolution de cette situation, il eût été préférable d'adopter une approche institutionnelle plus consciente des facteurs inertiels et du rôle des coutumes et des normes culturelles dans l'explication du comportement économique des producteurs.

Ce document comporte quatre parties. La première est consacrée à l'analyse du cadre théorique utilisé : quelques précisions conceptuelles seront apportées à propos des définitions d'institutions et des changements institutionnels, ainsi que de leur mise en contexte dans le cas péruvien. La deuxième partie correspond à une description et une évaluation de l'approche appliquée, en matière de politique commerciale agricole, avant les réformes réalisées au début des années 90 et la troisième partie contient une description des caractéristiques et des limitations de la nouvelle politique commerciale. La quatrième partie est consacrée à l'examen des points de rupture et des continuités qui ont caractérisé la réforme commerciale, qui va servir de base à l'analyse du changement en question en termes de profondeur et de cohérence. Dans la dernière partie, nous présenterons quelques conclusions.

## I – Cadre théorique

Ce document aborde certaines questions pour lesquelles s'imposent quelques précisions théoriques. En premier lieu, le fonctionnement des institutions commerciales agricoles au cours des quatre dernières décennies doit faire l'objet d'une définition opérationnelle et contextuelle du point de vue des institutions. Deuxièmement, la profonde hétérogénéité du secteur agricole péruvien nous oblige à établir des distinctions conceptuelles entre les différents acteurs qui en constituent la base productive. Finalement, la réforme de la politique commerciale intervenue à partir de 1990 doit également faire l'objet de précisions afin de délimiter le concept de changement institutionnel.

### 1. Institutions

Nous avons souhaité incorporer à l'analyse deux approches très distinctes basées sur les modèles de comportement des individus et sur le rôle que jouent les institutions qui ont été dénommées par Hall et Taylor comme approches par le « calcul » et par la « culture ». La première approche part de la prémisse selon laquelle les individus agissent sur la base du calcul stratégique pour maximiser leur bien-être ou atteindre leurs objectifs. Dans ce cas, les institutions fournissent des renseignements sur le comportement futur des autres agents, ce qui permet à un individu de prendre des décisions stratégiques plus informées. (Hall et Taylor, 7). Par ailleurs, selon l'approche par la culture, les individus préfèrent suivre des routines données de comportement ou des habitudes, pour parvenir à leurs objectifs et ce sont les institutions qui leur offrent les modèles moraux ou cognitifs qui prédéterminent ce mode de comportement (ibid., 8). Nous considérons qu'il peut être extrêmement utile de parvenir à une définition des institutions qui soit compatible, sur le plan conceptuel, avec ces deux types d'approches afin de procéder à l'analyse du processus de transformation institutionnelle d'un secteur aussi complexe, voire même contradictoire, que le secteur agricole péruvien.

À cet égard, la définition de Greif (2004) nous paraît intéressante, en ceci qu'elle se garde bien d'avancer des modèles de comportements spécifiques pour les individus et de définir des fonctions particulières pour les institutions. Selon cette définition, une institution est un système de facteurs non physiques créés par l'homme, à savoir des normes, des convictions communes et des normes internalisées, ainsi que des organisations, qui sont exogènes aux individus dont elles influencent le comportement. Ces facteurs, que Greif qualifie d'éléments institutionnels, se conjuguent pour produire un modèle de comportement qu'ils autorisent, orientent et motivent. On peut également s'attendre à ce que ces modèles soient suivis par la majorité des individus qui occupent la même position sociale, par exemple acheteurs ou vendeurs, parents ou enfants, employés ou employeurs.

Par exemple, les règles qui établissent les normes sanitaires auxquelles doivent satisfaire les aliments importés, ainsi que l'organisation responsable de les mettre en place et de veiller à ce qu'elles soient respectées, et la conviction que le non-respect des normes peut empêcher l'importation, constituent une institution qui se traduit par le respect des règlements sanitaires de la part de ceux qui importent les aliments. Il en ressort que cette définition n'inclut pas les « règles du jeu » de la société en général (North, 1994), mais au contraire se « dédouble » dans toutes les règles à respecter dans la pratique par les individus concernés, l'ensemble de convictions et de normes internalisées qui font que ces règles sont suivies, et dans les organisations qui ont une influence sur la formation et la mise en place des deux autres éléments institutionnels.

Le cadre institutionnel du commerce agricole, où la pléthore d'acteurs et d'éléments institutionnels se traduit par l'existence de différents sous - systèmes, est plus facilement abordé en tant que « complexe institutionnel » au sein duquel un ensemble d'institutions partage les mêmes éléments institutionnels et se complètent mutuellement (Greif, II-13). Il convient, à cet égard, de dresser un inventaire préliminaire des éléments qui composent le complexe institutionnel des institutions commerciales agricoles. Ainsi, les règles sont

constituées par les barrières tarifaires et para-tarifaires, les normes qui régissent la fixation des prix et les volumes commercialisés, ainsi que les grandes lignes de politique commerciale agricole. Quant aux organisations, elles sont responsables de mener à bien ou de promouvoir des activités de commercialisation, de formuler les règles (de façon directe ou indirecte, en exerçant des pressions) et de veiller à ce qu'elles soient respectées. Finalement, les normes internalisées sont les logiques du comportement économique des agriculteurs, ainsi que des négociants, lesquelles sont déterminées par leurs attitudes face aux marchés (traditions en matière de production, attitudes maximisatrices, etc.) ainsi que les niveaux de confiance vis-à-vis du fonctionnement des autres éléments de ce complexe institutionnel.

L'analyse de ces éléments institutionnels doit tenir compte des conséquences de leur interaction, à savoir les modèles de comportement des groupes d'individus concernés. Par conséquent, le complexe institutionnel en question sera composé des arrangements institutionnels qui conditionnent le comportement des producteurs et de leurs associations, des négociants, de la bureaucratie de l'État.

## **2. Acteurs institutionnels**

Il faut, à ce stade, préciser certaines caractéristiques conceptuelles opérationnelles. En premier lieu, il serait inapproprié, au Pérou, de considérer le « producteur du secteur agricole et de l'élevage » comme une entité uniforme qui suit un modèle de comportement spécifique. Bien au contraire, l'hétérogénéité notable des producteurs sur le plan culturel, économique, social et géographique indique l'existence de logiques différentes (ce que nous appelons ici les convictions partagées ou les normes internalisées) qui régissent le comportement de différents groupes de producteurs. Ceci veut dire qu'un même ensemble de règles d'organisation va produire des réponses différentes, du point de vue du comportement, dans les différents groupes.

Il est intéressant, par exemple, de faire la distinction analytique entre des groupes de producteurs qui répondent à des degrés différents aux signaux du marché, et en particulier aux prix établis sur les marchés internationaux. Nous allons supposer ici que le type de marché que vise leur production conditionne le degré d'intégration au marché international du producteur et, de ce fait, la logique de son comportement économique. Ceci nous permettra d'utiliser une typologie largement acceptée par la littérature, à savoir établir une distinction entre les agriculteurs qui produisent des cultures « échangeables » vis-à-vis des marchés extérieurs (coton, café, riz, maïs jaune dur, etc.), et les « non échangeables » destinées à des marchés restreints et à l'auto consommation (pommes de terre, quinoa, maïs amylacé, etc.) dont l'interaction avec les marchés extérieurs est très restreinte, voire nulle. D'une manière générale, alors que les producteurs de cultures échangeables tendent à prendre des décisions économiques basées sur des critères de maximisation des gains, le comportement des producteurs de cultures non ou peu échangeables est régi par des considérations qui, tout en relevant d'approches « par le calcul » ou « par la culture » ne répondent tout simplement pas aux signaux des marchés internationaux.

Par ailleurs, il convient également d'établir une nette distinction entre la politique commerciale et le cadre institutionnel. La politique ne crée pas d'institutions mais elle met en place des règles formelles et des organisations particulières qui s'intègrent à et agissent en interaction au sein d'un cadre institutionnel préexistant. En ce sens, le cadre institutionnel n'est pas délimité par l'approche et les outils de politique ; c'est lui, au contraire, qui circonscrit la forme et le fonctionnement de cette politique et qui va déterminer, en dernière instance, son efficacité.

Qui plus est, le cadre institutionnel spécifique des activités commerciales agricoles n'est qu'un sous-système du complexe institutionnel du secteur agricole péruvien; en tant que tel, il est fortement conditionné par une multiplicité d'institutions et d'éléments institutionnels, tels que l'accès au financement, la technologie agricole et d'élevage et les régimes fonciers et des eaux. Par conséquent, il est important de garder à l'esprit que l'analyse présentée dans ce document a un caractère partiel.

### 3. Changement institutionnel

Dans ce document, nous traitons de ce qui est généralement appelé le « changement institutionnel ». Selon la définition d'institutions que nous appliquons ici, un changement institutionnel implique une transformation de certains éléments institutionnels qui se traduit par des modifications du mode de conduite des agents concernés. A cet égard, il convient de distinguer clairement un changement qui porte sur quelques éléments institutionnels d'un autre qui se produit au sein des institutions. Si ces premiers éléments sont modifiés mais que les comportements qu'ils devraient orienter, motiver et permettre restent constants, on ne peut parler de changement institutionnel. Cette distinction nous aide à comprendre les différences qui existent entre une politique, ou une orientation de politique commerciale, et le cadre institutionnel qui structure les interactions de ce secteur : un changement au niveau des acteurs et des outils de politique n'implique pas nécessairement un changement institutionnel, pour autant que les agents concernés intègrent simplement les nouvelles normes et organisations à leurs modes dynamiques de conduite.

En ce qui concerne le changement institutionnel en soi, la littérature relative à ce sujet conçoit généralement les institutions, dans un contexte temporel, comme des solutions d'équilibre, dont le but est de se prolonger dans le temps, qui évoluent par paliers progressifs ou sous le coup d'épisodes révolutionnaires ; dans les deux cas, la négociation et l'ajustement entre les agents concernés constituent le moteur de la transformation (North: 1994, Calvert: 1995). Ces solutions d'équilibre ne doivent pas nécessairement être optimales en termes d'efficacité (North, op. cit.), elles doivent simplement être capables de se renforcer et de se reproduire de façon cumulative au fil du temps (Greif et Laitin: 2004, 634). Par conséquent, une fois créées, les institutions tendent à maintenir le même parcours dans le temps; en effet, les coûts associés au retour à une situation institutionnelle préalable ou au choix d'un arrangement institutionnel nouveau augmentent au fur et à mesure que le temps passe, phénomène connu dans la littérature comme *path dependency* (Pierson: 2000, 252).

## II – Politique commerciale agricole et institutions : la situation préexistante

### 1. La politique

A partir du début des années 60, les gouvernements qui se sont succédés au Pérou ont adopté, avec plus ou moins de vigueur, une politique économique axée sur l'industrialisation par substitution aux importations (ISI). Ce type d'approche générale visait à promouvoir le développement d'une industrie manufacturière dont la vocation initiale était d'approvisionner le marché intérieur. Pour ce faire, l'État a assumé des fonctions entrepreneuriales, de promotion et de régulation et est ainsi devenu l'instance centrale de prise de décisions économiques dans le pays, de la fixation des prix à l'allocation des ressources, conformément à l'approche générale de l'ISI.

Dans ce contexte, la politique commerciale est devenue un instrument clé pour promouvoir « l'industrie naissante », établissant pour cela des tarifs douaniers fortement différenciés ainsi que les subventions, des contingents d'importation et des instruments connexes qui, en faisant monter le prix des produits finaux et baisser celui des intrants provenant de l'extérieur, se sont traduits par une augmentation artificielle de la rentabilité de la production manufacturière nationale. Cette logique a été appliquée à l'industrie alimentaire pour laquelle les intrants (essentiellement le blé, le maïs, le sucre, le soja et les produits laitiers) étaient importés à un tarif douanier zéro et, dans certains cas, subventionnés afin de maintenir des prix peu élevés à la consommation et une forte rentabilité de l'industrie.

La conséquence logique de cette politique aurait dû être une forte réduction de la rentabilité du producteur agricole national. Toutefois, la politique publique visait également à garantir des prix

adéquats pour la production intérieure et à s'assurer qu'elle soit écoulee chaque année. Cette multiplicité d'objectifs obligeait à une gestion méthodique et centralisée du système de commercialisation des intrants agricoles, ce qui a été le cas grâce à l'instrument des monopoles publics.

## **2. Les institutions commerciales agricoles : l'Entreprise nationale de commercialisation des intrants**

L'Entreprise publique de services agricoles et de la pêche (EPSAP) a été mise sur pied en 1969, quelques mois après l'arrivée au pouvoir du gouvernement militaire qui a promu la réforme agraire et consolidé l'application de l'ISI. Son but était de :

*« [ ] fournir [les] services nécessaires pour accroître la production et la productivité agraire et halieutique, ainsi que faciliter et améliorer les conditions dans lesquelles est réalisée la commercialisation des intrants et des produits agricoles et de la pêche, en veillant à garantir l'approvisionnement en produits les plus indispensables et à stabiliser leurs prix sur le marché intérieur. » D.L. 17764, Art. 2.*

Dans les années qui suivirent, cette entreprise a subi une série de restructurations et de fusions pour se transformer, à la fin de la décennie suivante, en Entreprise nationale de commercialisation des intrants (ENCI) qui va rester opérationnelle jusqu'au début des années 90. Même si son domaine d'activité a évolué avec le temps, le mandat de l'ENCI est resté invariable jusqu'en 1990, à savoir contrôler, de façon directe ou indirecte, la commercialisation de produits et d'intrants agricoles au Pérou.

Pour ce faire, l'ENCI fonctionnait sur deux fronts complémentaires<sup>7</sup>. Sur le front externe, l'entreprise conservait le monopole de l'importation de blé, de soja, de sucre, de maïs et des produits laitiers, ainsi que des engrais<sup>8</sup>. Elle réalisait également les opérations d'importation de riz qui est, de loin, l'importation la plus importante en termes d'aliments finaux et qui était gérée de façon exclusive par une autre entité publique, l'Entreprise de commercialisation du riz (ECASA). Considérés dans leur ensemble, ces produits constituaient aux environs de 1980 plus de 90 % des importations agricoles du pays et le monopole de l'État permettait de fixer de façon discrétionnaire leur prix de vente qui était souvent subventionné<sup>9</sup>. Bien que la commercialisation de plusieurs produits, comme le maïs et les engrais, ait été libéralisée entre 1981 et 1983, l'ENCI est restée un importateur majeur de la plupart de ces produits durant le reste de la décennie.

Sur le plan du marché interne, l'ENCI se chargeait d'intervenir dans la commercialisation des principaux produits agricoles (qu'ils soient destinés à des fins industrielles ou alimentaires), en particulier de ceux qu'elle importait afin de contrôler les prix à la production. Pour ce faire, l'entreprise n'était pas obligée d'acheter et de distribuer toute la production; il suffisait qu'elle en achète des quantités suffisantes pour obliger les agents privés à fixer des prix d'achat comparables. Une fois recueillie la production nationale, l'ENCI lui ajoutait les produits qu'elle avait importés et réalisait la distribution pertinente, à des prix fixés au préalable, pour répondre à la demande nationale. Grâce à cette modalité, l'entreprise pouvait remplir le double objectif d'offrir des intrants peu coûteux à l'industrie alimentaire (ce qui allait ensuite se refléter par des prix peu élevés au consommateur final), et d'assurer une rentabilité minimale aux producteurs internes.

Bien que l'ENCI ait été une entreprise publique autonome, ses décisions de commercialisation étaient largement déterminées par les directives du gouvernement central. Ainsi, le Ministère de l'agriculture (MINAG) décidait, en coordination à partir de 1986 avec l'Institut du commerce extérieur, quels étaient les produits considérés prioritaires pour le pays qui devaient être commercialisés par l'ENCI ; il estimait les exigences de la demande interne pour chacun de ces produits, la production nationale de ces mêmes produits, le solde à importer, les prix d'achat aux producteurs nationaux et, fréquemment, les prix de vente final à l'industrie alimentaire ou au consommateur. Cette procédure était même appliquée pour déterminer les opérations que

l'ENCI allait réaliser de façon autonome. On peut donc considérer l'ENCI comme l'entité responsable de l'exécution des politiques fixées aux plus hauts échelons institutionnels de l'État.

### 3. Autres éléments institutionnels

On constate donc que, bien que l'ENCI ait été l'organisme charnière du complexe institutionnel du commerce agricole dans les années 70 et 80, c'est au sein du MINAG qu'étaient adoptées les décisions opérationnelles de la politique commerciale agricole. Dans les années 80, le Ministère était chargé de « formuler [...] les politiques du secteur agricole à l'échelle nationale, ainsi que d'en superviser et évaluer l'application. Le MINAG avait également pour fonction de promulguer la réglementation générale à l'échelon national dans les domaines relevant de sa compétence, de formuler les plans et les programmes sectoriels à l'échelon national, et de concerter les politiques, plans et programmes sectoriels avec les entités représentatives du secteur agricole et les agents économiques correspondants.<sup>10</sup>

Il existait toutefois, dans les années 70 et 80, un biais défavorable au secteur agricole dans le reste du secteur public, qui était concentré sur la politique d'industrialisation par substitution aux importations. C'est ainsi que les organisations créées pour promouvoir les exportations, c'est-à-dire FOPEX entre 1978 et 1986, et ensuite l'ICE jusque 1990, avaient pour objectif de fournir des services techniques pour favoriser l'adaptation, l'accroissement et la diversification des exportations non traditionnelles, à savoir celles qui sont spécialement liées au secteur industriel.

Les agents du secteur privé avaient tendance, quant à eux, à jouer un rôle relativement passif dans les processus de commercialisation internationale de produits agricoles, en raison du poids des nombreuses réglementations et restrictions dont ils faisaient l'objet et du poids considérable de l'État. Par exemple, les producteurs de café et de coton n'avaient d'autre choix que de vendre leurs produits à l'ENCI qui se chargeait de les exporter ; l'industrie des produits alimentaires chargeait l'ENCI d'importer les intrants dont elle avait besoin en échange d'une commission ; et les négociants privés, qui entraient en concurrence avec l'ENCI, devaient agir en référence aux prix fixés par l'État. Certains canaux institutionnels permettaient toutefois aux producteurs de participer à l'élaboration des règles du jeu, en particulier dans la fixation des prix de garantie de certains produits que le MINAG négociait avec les comités de producteurs des produits concernés (Escobal: 1989, 29).

Un élément digne d'être mentionné est l'existence d'organisations nationales de petits producteurs<sup>11</sup> qui représentaient plus de 80 % des unités agricoles à l'issue de la réforme agraire.<sup>12</sup> Ces organisations aux itinéraires divers et historiquement opposées par des conflits et des affrontements possédaient pourtant des plates-formes politiques très similaires. Si, au départ, leur préoccupation principale était d'approfondir la réforme agraire, elles ont, face à la disparition des haciendas et à l'intégration croissante des agriculteurs au marché, progressivement orienté leurs revendications vers les prix, le crédit et la commercialisation. Ces revendications consistaient à exiger un contrôle plus strict des prix par l'État, ce dernier devant garantir la rentabilité des paysans les plus pauvres. Elles demandaient donc que la commercialisation soit une activité réservée exclusivement à l'État (en particulier à l'ENCI) et s'opposaient farouchement à toute tentative de reconstitution des filières de commercialisation privées existantes avant la réforme agraire. Monge signale que vers la fin des années 80, ces associations avaient acquis une capacité organisationnelle et programmatique telle qu'elles étaient en mesure de s'ériger en interlocuteurs de l'État en matière de politique agricole nationale (Monge : 1989, 55). Cependant, rien n'indique que cela ait été réellement le cas à un moment déterminé.

Il faut finalement signaler que la politique tarifaire a joué un rôle mineur dans la détermination de la dynamique du commerce extérieur agricole, la grande majorité des produits et des intrants agricoles étant importés directement par l'État.

#### 4. Limites du modèle institutionnel

Les critiques formulées au modèle institutionnel qui gère le commerce extérieur (et intérieur) du secteur agricole jusqu'en 1990 portent essentiellement sur les charges financières que les différents subsides et contrôles des prix représentaient pour le fisc et qui ont fini par compromettre la viabilité du système. On lui reproche également une rigidité bureaucratique des organismes concernés ainsi que des inefficacités créées par les distorsions artificielles des prix et des mesures d'incitation.

Dans le cadre de ce document, nous allons toutefois nous concentrer sur deux des objectifs inhérents au complexe institutionnel commercial agricole qui ont prévalu durant les décennies antérieures à 1990, à savoir garantir un approvisionnement adéquat du pays en produits alimentaires à des prix accessibles, et offrir une rentabilité minimum au producteur national. En ce qui concerne le premier objectif, il est intéressant d'observer que, dans les décennies 70 et 80, l'offre intérieure (production nationale) et l'offre extérieure (importations) d'aliments ont évolué dans le même sens que le niveau d'activité de l'économie. Il est donc évident que *« globalement, la politique d'importation des aliments [n'a pas été] un mécanisme de stabilisation de l'offre d'aliments au Pérou »* (Escobal: 1992, 38).

Pour ce qui est de la rentabilité des producteurs, le MINAG, comme mentionné plus haut, négociait avec les comités de producteurs de certains produits les niveaux des prix de garantie qui étaient calculés sur la base des coûts de production unitaires moyens à l'échelle nationale, plus une marge de bénéfices qui fluctuait entre 20 et 40 %. Toutefois, compte tenu de la forte disparité de coûts et de productivité existant dans le pays, il va de soi que ce système ne favorisait guère les producteurs les plus pauvres, dont les coûts sont les plus élevés et les rendements sont les plus faibles (Escobal: 1989, 29).

Qui plus est, l'ENCI était censée acheter des quantités suffisantes de produits « protégés » pour faire monter le prix du marché et le mettre au même niveau que les prix de garantie. Néanmoins, comme le signale Escobal, la participation de l'ENCI sur le marché a été insignifiante, sauf dans quelques cas ponctuels (Ibid., 32). S'ajoutent à cela les retards généralisés des paiements effectués par l'ENCI qui, dans certains cas, dépassaient les 50 jours après l'achat. Dans la pratique, ceci poussait les producteurs de nombreux produits agricoles à vendre leur production à des négociants privés à des prix nettement inférieurs à ceux fixés par le gouvernement. Le complexe institutionnel commercial agricole n'était donc pas capable de créer les incitations nécessaires pour que les acteurs concernés (en particulier les producteurs, mais aussi les négociants privés) adoptent le comportement escompté par le gouvernement.

Par conséquent, les subventions et les protections accordées par les institutions en place n'ont réellement profité qu'à un petit nombre de produits échangeables, qui faisaient l'objet d'un contrôle des prix sur lesquels l'ENCI conservait un monopole de commercialisation intérieure et extérieure. Dans ce contexte, on peut se poser la question de savoir quels étaient les critères qui déterminaient le choix des produits faisant l'objet de cette protection. Certes, les produits qui représentaient la majeure partie des importations (riz, blé, lait) recevaient un traitement spécial mais, comme l'indiquent Paz et Revilla, il existait de grandes différences dans la protection implicite que le contrôle des prix accordait à chacun de ces produits. Ces auteurs citent en exemple le fait qu'en 1981, la subvention accordée au riz représentait 80 % du total des subventions octroyées aux aliments, ce qui donne à penser que la véritable raison de cette discrimination était la capacité de certains producteurs à « accéder à l'administration de l'État ou à négocier avec celle-ci. » (Paz y Revilla: 1989, 31).

Il n'est donc pas surprenant que les associations de producteurs aient cherché en priorité à influencer les décisions de politique du gouvernement, même si le résultat de ces efforts en termes de réponses positives de la part de l'État a été très variable. Malgré la forte protection accordée à certains produits échangeables, les organisations de type plus rural, même nationales, faisaient preuve d'une capacité plus limitée pour obtenir ce genre de traitement (Monge, op. cit.).



### III – Les réformes de libéralisation du marché

#### 1. La politique d'ouverture

L'année 1991 a marqué un point d'inflexion par rapport à la politique commerciale agricole des deux décennies antérieures et aux institutions qui lui servaient d'assises. En quelques mois seulement, les monopoles publics en matière de commercialisation intérieure et extérieure des aliments et des intrants agricoles ont été éliminés et les autorités ont amorcé le processus de démantèlement de l'ENCI, processus qui allait durer plusieurs années. Les contrôles des prix et les subventions qui les finançaient ainsi que les restrictions imposées au commerce extérieur (contingents, interdictions, registres d'importation, licences préalables, etc.) ont également été supprimés. Les tarifs douaniers moyens ainsi que leur dispersion ont également été l'objet d'une forte réduction, passant d'un tarif moyen de 46,5 % et un coefficient de variabilité de 55,3 % en juillet 1990 à un tarif douanier moyen de 17,6 % et un coefficient de variabilité de 25 % en juillet 1992 (Abusada et al: 2001, 34-37).

Le but de ces réformes était simple : mettre un terme à la politique d'industrialisation par substitution des importations qui caractérisait toutes les institutions et les politiques sectorielles antérieures et favoriser l'efficacité économique en attribuant au marché, et non plus à l'État, le rôle central dans l'allocation des ressources au sein de l'économie péruvienne.

Dans ce contexte, le commerce extérieur, y compris le secteur agricole devait être libéralisé autant que possible afin d'inclure l'offre et la demande globales dans les forces du marché qui déterminent le type et le volume de production. A cet égard, toute barrière au commerce provoquerait une distorsion dans les décisions économiques des agents productifs et dans la façon dont les ressources sont allouées, ce qui donnerait lieu à des inefficacités indésirables. En revanche, la libéralisation du marché permettrait de libérer des ressources utilisées à mauvais escient dans le passé pour financer des activités dont la rentabilité était « artificielle » et de conduire à une reconversion efficace du portefeuille de produits du pays. En théorie, ce paradigme devrait pouvoir s'appliquer à tous les secteurs productifs, y compris au secteur agricole.

Cependant, un phénomène curieux a été observé dans l'agriculture péruvienne : en termes strictement commerciaux, les subventions (directes et de change) accordées aux produits et intrants agricoles importés assuraient à ces derniers une protection effective négative avant les réformes (Paz y Revilla: 1989, 50) ; c'est pourquoi l'uniformisation des tarifs douaniers du secteur à un niveau moyen oscillant autour de 17 %, sans aucun type de subventions s'est traduite, dans la pratique, par un niveau de protection accru. (Escobar : 1997, 1). En outre, la libéralisation des volumes d'importations autorisés, naguère contrôlés par l'ENCI et ECASA, a fait craindre que les prix subventionnés des produits agricoles provenant des pays développés ou les fortes fluctuations des cours internationaux de certains produits « n'affectent les décisions de production agricole à long terme » (Abusada : 2001, 41). C'est pourquoi un régime spécial de surtaxes fixes a été mis en place pour certains produits agricoles « sensibles » tels que le riz, le maïs, le blé, le sucre et les produits laitiers. Ces surtaxes, qui ensuite ont été transformées en droits spécifiques variables et ultérieurement en fourchettes de prix agricoles, ont encore accru la protection de certains produits agricoles (la protection du blé résultant d'un droit variable a été abandonnée dans la deuxième moitié de la décennie).

#### 2. Les institutions commerciales agricoles

L'approche libérale de la politique économique nationale a impliqué un changement radical de certains éléments du cadre institutionnel commercial du secteur agricole. Le MINAG, pour la planification et l'ENCI, pour l'exécution, ont été remplacés par l'offre et la demande dans l'allocation des ressources et par le secteur privé au niveau du fonctionnement. En théorie, presque tous les éléments institutionnels du complexe institutionnel préalable ont été modifiés.

Les monopoles et la fixation des prix et des volumes de commercialisation ont cédé la place à une réglementation basée sur les tarifs douaniers et aux mécanismes du marché pour ce qui est de la fixation du prix et des volumes. En outre, les organisations qui régissaient le secteur ont été complètement remaniées; désormais, les entités publiques sont chargées de réguler le fonctionnement du marché et les agents privés sont les opérateurs du système.

Dans ce contexte, l'Institut national de défense de la concurrence et de la protection de la propriété intellectuelle (INDECOPI), créé en 1992, est un élément nouveau qui devient un rouage important du nouveau cadre institutionnel commercial de l'État péruvien dans le domaine agricole. La Commission de contrôle antidumping et des subventions de l'INDECOPI est l'organisme spécifique qui veille au fonctionnement correct du commerce international; elle a le pouvoir de « *statuer sur l'existence de la pratique de dumping ou de subventionnement, ainsi que sur le dommage causé à la production nationale comme résultat de ce type d'importation, et d'imposer des droits antidumping ou compensatoires correspondants* », pour autant qu'elle soit saisie d'une requête formelle présentée par un producteur ou un groupe de producteurs nationaux.

Par ailleurs, de nouveaux organismes sectoriels chargés de réglementer les normes de qualité et de salubrité des produits importés (SENASA, DIGESA)<sup>13</sup> ont été mis sur pied, alors que les organes gouvernementaux qui établissaient les niveaux tarifaires (le MINAG et le Ministère de l'économie et des finances (MEF)) renonçaient à leur rôle traditionnel en matière de planification et de promotion. En fait, le nouveau rôle du MINAG est de « *promouvoir le développement soutenu du secteur agricole dans le contexte d'une économie de marché* » et ses compétences sont limitées à « *formuler, coordonner et évaluer les politiques nationales relatives au secteur en matière de préservation et de conservation des ressources naturelles, ainsi qu'à créer les conditions permettant la libre participation des agents productifs agricoles* », et à promouvoir l'investissement privé, superviser l'application des normes sectorielles et encourager le transfert technologique.<sup>14</sup>

De leur côté, les agents du secteur privé (entreprises de production, certaines associations de producteurs, sociétés de commercialisation, entre autres) abandonnent le rôle passif qu'ils jouaient jusqu'alors et deviennent des acteurs clés des activités de commercialisation agricole internes et externes<sup>15</sup>. En revanche, les associations de petits producteurs qui, dans les années 80, avaient atteint un certain degré d'homogénéité et de mobilisation autour de revendications spécifiques, n'ont pas survécu à la disparition de l'interlocuteur en fonction duquel elles structuraient leurs plate-formes d'actions : l'État entrepreneur et promoteur.

### **3. Limites du modèle institutionnel**

Pour que fonctionne la logique d'efficacité des nouvelles institutions commerciales agricoles, celles-ci devaient garantir la libre concurrence et le bon fonctionnement du marché. L'INDECOPI devait veiller à éliminer les pratiques de concurrence déloyale du commerce extérieur dans le secteur, ce qui, en termes opérationnels, impliquait l'application de mesures contre le dumping et le subventionnement de certains produits agricoles importés. Toutefois, dans la pratique, l'INDECOPI n'a appliqué qu'une seule résolution antidumping dans le secteur agricole depuis sa création, c'est-à-dire en 13 ans de fonctionnement<sup>16</sup>, malgré l'existence avérée de subventions et de pratiques de dumping.

L'inaction de l'INDECOPI pourrait être attribuée au très faible nombre de demandes de d'enquête présentées par les agents du secteur agricole. La question serait donc de savoir pourquoi les producteurs péruviens n'ont pas recours à l'INDECOPI pour se protéger de la concurrence déloyale des produits agricoles importés. La réponse la plus simple est la suivante : d'une part, l'existence de mesures tarifaires spécifiques, comme les surtaxes ou les droits variables, qui protègent la rentabilité de plusieurs produits « sensibles », rendrait superflue l'utilisation d'instruments antidumping ou de sauvegarde ; d'autre part, la profonde désorganisation des associations agricoles pour les produits qui ne jouissent pas d'une

protection supplémentaire (comme le coton, par exemple) rend très improbable la présentation de ce type de requête auprès de l'autorité compétente<sup>17</sup>.

Par ailleurs, les instruments de « protection » de la production nationale face à la concurrence extérieure semblent relativement inefficaces. Escobal fait remarquer, par exemple, que «... *Les surtaxes ne semblent pas avoir eu d'impact significatif sur [les] prix réels* » au niveau de l'exploitation agricole et à la consommation (Escobal: 1997, 28). Qui plus est, les surtaxes n'auraient eu aucun effet sur les décisions de la quantité d'hectares à consacrer à l'ensemencement de cultures protégées, ni sur les prix des produits qui peuvent être substitués par des biens importés (par exemple, les pommes de terre vis-à-vis du blé) (Escobal: 1997; 34, 36). Ceci ne veut pas dire qu'il n'y a pas de protection de la production interne mais que la rentabilité additionnelle n'est pas captée par les producteurs et que, par conséquent, il est peu probable que ces derniers répondent aux signaux (prix) de ce marché.

Par contre, la protection en question va accroître la rentabilité des agents privés assurant la commercialisation interne et externe de ces produits (Escobal: 1997, 44). Ces opérateurs privés se développent en réponse aux nouveaux besoins surgis dans le contexte de la libéralisation du marché, ou aux besoins qui n'étaient plus satisfaits après la disparition de l'ENCI et d'ECASA (Eguren: 2004, 65). Une caractéristique fondamentale des activités de ces nouveaux agents de commercialisation est la persistance de structures de marché non compétitives (monopole de transporteurs, pertes de marchandises manipulations sur les marchés de gros, etc.) qui conditionnent le fonctionnement des marchés agricoles (Escobal, 1994). Par exemple, dans une étude réalisée sur la commercialisation du riz à Lambayeque, Escobal et Agreda ont conclu que les négociants et les importateurs de produits en gros, qui ont accès au crédit, à l'information, à la structure organisationnelle, entre autres avantages dont ne dispose pas l'agriculteur, ont accaparé la majeure partie des bénéfices de la commercialisation et de la production rizicole (Escobal et Agreda: 1994, 125).

Dans le cas des importateurs d'intrants agricoles et d'aliments, l'activité est caractérisée par une forte concentration : à la fin des années 90, sept entreprises importaient pratiquement 90 % du blé, et quatre représentaient 80 % du maïs importé. Dans le cas du riz, trois entreprises importaient 60 % du total, alors que plus de 60 % du soja était importé par cinq entreprises. Bien que certains de ces importateurs se consacrent exclusivement à la commercialisation, bon nombre d'entre eux sont des industries alimentaires qui réalisent des importations directes d'intrants<sup>18</sup>. On peut supposer que cette concentration des importations aux mains de quelques entreprises donne à celles-ci des avantages de type oligopolistique qui peuvent provoquer une distorsion dans le fonctionnement du marché intérieur.

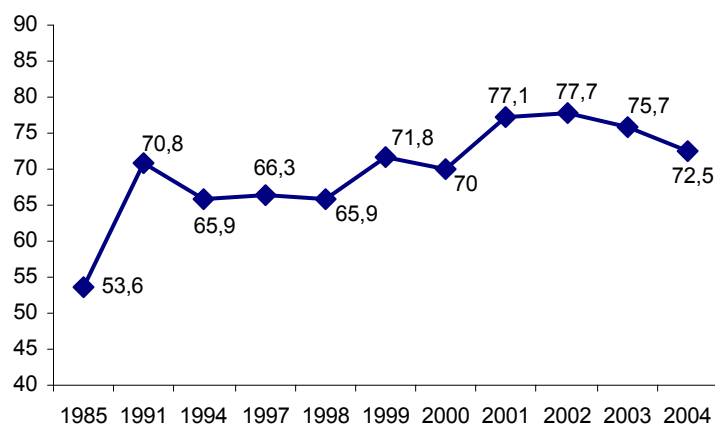
#### **IV – Ruptures et continuités**

Les réformes mises en œuvre dans les années 90 avaient pour but de provoquer un impact profond sur la performance de l'économie en général, ce qui, naturellement, inclut le secteur agricole. Dans le cadre de la réforme commerciale de l'agriculture péruvienne et de l'économie en général, les forces du marché étaient censées garantir une allocation efficace des ressources du secteur ou du moins plus efficace que dans le modèle antérieur. En d'autres termes, l'élimination de certains éléments du complexe institutionnel qui gouvernait les rapports entre les producteurs nationaux et les marchés internationaux de produits agricoles et leur substitution par la libre concurrence du marché devaient donner naissance à un nouveau complexe institutionnel qui encouragerait les agents privés à prendre des décisions économiques plus efficaces, ce qui se traduirait nécessairement par un bien-être accru de la société.

Il suffit toutefois de regarder certains indicateurs socioéconomiques du secteur rural péruvien pour se rendre compte que les effets escomptés ne se sont pas produits. Le graphique ci-dessous indique, par exemple, que le taux de pauvreté rurale n'a cessé d'augmenter depuis le milieu des années 80. Ce taux connaît une forte hausse en 1991, au début du processus de

libéralisation, à la suite de la profonde crise économique et politique qui frappait le pays depuis trois ans. Une décennie plus tard, on observe toutefois une recrudescence de la pauvreté rurale, malgré le contexte de stabilité économique relative qui caractérisa les années 90.

**Graphique 1**  
**Évolution de la pauvreté rurale (%)**



Source : Elaboration propre à partir des données INEI

Par ailleurs, l'augmentation de la pauvreté rurale semble étroitement liée à une chute de la rentabilité de la production agricole. Une étude récente démontre que l'indice de rentabilité<sup>19</sup> des principaux produits agricoles de la côte et de la sierra du Pérou affiche une tendance négative (moyenne annuelle de -3,1 %), situation qui, comme l'illustre le tableau ci-dessous, est particulièrement marquée dans la zone de la sierra (Zegarra: 2006).

**Variation en point de pourcentage de l'Indice de rentabilité\***  
(En pourcentage)

|                | 1996 -- 1998 | 1999 -- 2001 | 2002 -- 2004 | 1996 -- 2004 |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| National       | -2,2         | -0,5         | -6,5         | -3,1         |
| Côte           | -2,3         | -0,4         | -6,3         | -3,0         |
| Riz            | -13,4        | 4,3          | 11,5         | 0,2          |
| Coton Pima     | 24,0         | 12,6         | -2,6         | 10,8         |
| Coton Tanguis  | -2,4         | -0,5         | -6,7         | -3,2         |
| Maïs jaune dur | -4,2         | 3,7          | -8,8         | -3,2         |
| Asperges       | 3,8          | -1,0         | -3,4         | -0,2         |
| Sierra         | -11,9        | -6,6         | -16,8        | -11,8        |
| Pomme de terre | -12,2        | -6,6         | -16,8        | -12,0        |
| Maïs amylacé   | -4,2         | -3,4         | -9,9         | -5,9         |

\* Correspond à l'indice annualisé de variation géométrique qui est la racine des taux de variations mensuels en points de pourcentage selon la période évaluée.

Source : MINAG, SUNAT, BCRP

Élaboration propre

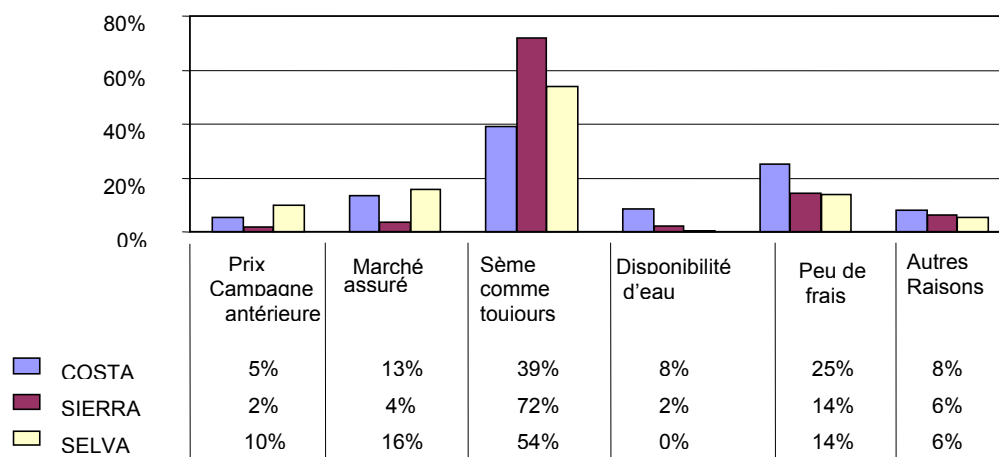
Il est clair que, d'une manière générale le processus constant de dégradation de la situation du secteur agricole péruvien n'a été ni freiné ni inversé par la politique de libéralisation du secteur. En d'autres termes, les réformes de libéralisation du marché n'ont pas réussi à améliorer le bien-être des producteurs qui, bien au contraire, s'est probablement détérioré.

Par ailleurs, outre son objectif affiché d'améliorer le bien-être des producteurs agricoles, la réforme était fondée sur une présomption essentielle, à savoir que les producteurs agricoles commenceraient à baser davantage leurs décisions de production sur les signaux du marché – prix, coûts, considérations techniques – dans le but hypothétique de maximiser leurs gains. Les données reflètent toutefois une tendance distincte. Le troisième recensement national de l'agriculture et de l'élevage effectué en 1994, qui pourrait être considéré comme un miroir de la situation existante avant la réforme, démontrait que les décisions d'ensemencement adopté par la majorité des producteurs ne répondaient pas à une logique de maximisation mais bien à des coutumes établies. Une question très similaire a été posée en 2003 à un échantillon représentatif de ménages ruraux de l'ensemble du pays dans le cadre de l'enquête de référence du Ministère de l'agriculture (ENALIB); les résultats indiquent que la tendance des producteurs à ne pas utiliser les signaux du marché n'avait pas varié et s'était même affirmée (voir graphiques N° 2 et 3).

C'est ainsi qu'actuellement 75 % des producteurs agricoles de zones rurales sèment ce qu'ils ont toujours semé; en d'autres termes, ces agriculteurs ne planifient pas leur production en fonction des signaux du marché, et en particulier des prix. Plusieurs explications peuvent être avancées à cette situation. Certaines d'entre elles relèvent de facteurs culturels, de l'aversion de l'agriculteur face au risque, des caractéristiques de l'économie de subsistance, des coûts

élevés de transactions d'accès au marché, des stratégies de maximisation dans une économie duale (Kervyn, 1998 ; Escobal, 2000). Il n'est pas indispensable, dans le cadre de ce document, de trouver l'explication la plus adéquate. Nous nous limiterons à dire que ce comportement existe et qu'il reste cohérent au fil du temps.

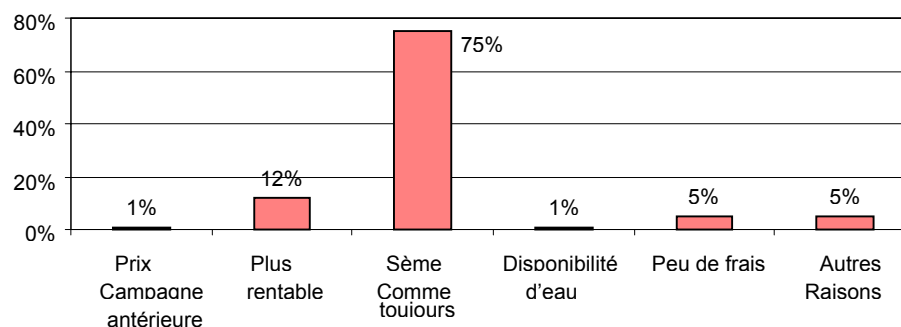
**Graphique n° 2**  
**Raison principale pour semer les produits cultivés, 1994**  
 (% d'unités agricoles)



*Source : Troisième recensement national de l'agriculture et de l'élevage*

*Elaboration : GRADE*

**Graphique n° 3**  
**Raison principale invoquée pour semer les produits cultivés, 2003**  
 (% d'unités agricoles)



TOTAL  
NATIONAL

Source : ENALIB, 2003

Elaboration: GRADE

Bien que les réformes aient conduit à la mise en place de nouveaux éléments institutionnels, ceux-ci ne semblent avoir eu d'impact que sur le comportement des acteurs dont le degré d'intégration au marché était déjà élevé et qui, par conséquent, étaient en mesure de répondre à la nouvelle dynamique des prix avec des critères d'efficacité économique. Les autres producteurs, ceux qui sèment toujours les mêmes produits, n'avaient aucune raison d'ajuster leur comportement en fonction de changements de signaux et d'incitations qui n'avaient jamais influencé leurs décisions de production auparavant. D'une manière très simplifiée et exclusivement à titre d'illustration, nous pouvons schématiser la différenciation existante entre l'évolution des institutions commerciales de la prise de décision du producteur de la manière suivante<sup>20</sup>.

**Cadre institutionnel commercial de la prise de décision du producteur:  
Produits échangeables**

|                                  | Décennie 1980                                                                                           | Décennie 1990                                                                                                                          |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Règles                           | MINAG fixe les prix, subventions                                                                        | Marché + barrières commerciales (tarifaires et non tarifaires) fixent les prix                                                         |
| Organismes                       | ENCI achète la production                                                                               | Sociétés privées de commercialisation                                                                                                  |
| Convictions/normes internalisées | L'État se chargera d'absorber la production                                                             | Certains produits sont plus rentables que d'autres                                                                                     |
| Comportement du producteur       | Produire là où l'État offre le plus d'avantages/faire pression sur l'État pour obtenir plus d'avantages | Produire ce qui est le plus rentable/ faire pression pour accroître la rentabilité moyennant l'établissement de barrières commerciales |

**Cadre institutionnel commercial de la prise de décision du producteur :  
Produits non échangeables**

|                                  | Décennie 1980                                                      | Décennie 1990                                                       |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Règles                           | MINAG établit des prix « cible » (de garantie)                     | Les prix sont établis par le marché                                 |
| Organismes                       | ENCI/sociétés privées de commercialisation achètent la production  | sociétés privées de commercialisation                               |
| Convictions/normes internalisées | Autoconsommation, changer de production ne présente aucun avantage | Autoconsommation, changer de production ne présente aucun avantage. |
| Comportement du producteur       | Produire toujours la même chose                                    | Produire toujours la même chose                                     |

Ce schéma illustre à quel point les différences entre l'évolution des secteurs des produits échangeables et celle des produits non échangeables sont importantes. En principe, les nouvelles institutions commerciales devaient obliger les producteurs de cultures échangeables à utiliser le marché, et non plus l'État, comme référence principale dans leur prise de décisions de production.

Par exemple, en ce qui concerne certains produits d'exportation, comme les asperges, l'agro-industrie organise généralement les producteurs de taille moyenne de façon à garantir les délais, les conditions sanitaires et la qualité des produits. Dans ce cas, l'agro-industrie se charge directement de la commercialisation et les producteurs peuvent obtenir de plus grande rentabilité (Escobal, et. coll. : 1998, 14)<sup>21</sup>.



Ce type d'ajustement correspond aux intentions originales des réformes. Mais le marché n'était pas le seul mécanisme de fixation des prix ; ceux-ci sont également déterminés par une politique tarifaire et non tarifaire discrétionnaire qui peut être mise en œuvre pour créer des barrières commerciales qui élèvent artificiellement la rentabilité d'un produit.

Cette situation peut être illustrée par le cas du riz. Comme nous le mentionnons dans la section 2, les riziculteurs avaient obtenu les plus grands avantages du secteur durant la période du modèle institutionnel axé sur l'ENCI et ECASA, sans doute grâce à leur capacité d'influer sur les centres de décision gouvernementaux. Mais ce sont les mêmes riziculteurs qui ont obtenu le plus haut niveau de protection effective de l'agriculture péruvienne dans les années 90 grâce à l'interdiction de facto imposée par SENASA à l'importation de riz en provenance d'Asie en 1997, sur la base de critères sanitaires. D'après une analyse réalisée par l'INDECOPI, cette barrière non tarifaire au commerce de riz était à l'origine d'un détournement des flux commerciaux, d'une hausse des prix à la consommation et d'une plus grande rentabilité pour le producteur national, laquelle a été finalement neutralisée par l'augmentation de la production nationale (INDECOPI, 2002).

Cette continuité dans le comportement des riziculteurs témoigne de l'existence de certains éléments institutionnels « déguisés » qui ont survécu aux réformes, associés aux lobbys et aux tractations réalisées auprès des instances de l'État qui élaborent les normes qui influencent la rentabilité de certains produits. Le changement d'éléments institutionnels n'a finalement impliqué qu'un changement au niveau des instruments (tarifs douaniers et barrières non tarifaires) et des personnes ou des fonctionnaires sur lesquels faire pression<sup>22</sup>.

Dans le secteur des produits non échangeables, les changements ne semblent pas avoir été particulièrement substantiels. On observe, au contraire, une forte continuité en termes de comportement des producteurs tout au long de la période de transition entre les deux institutions commerciales agraires en question. Comme signalé plus haut, l'application, dans les années 80, du système de prix de garantie géré par l'État a été relativement imparfaite et, sauf dans certains cas exceptionnels, la couverture n'a pas été suffisante pour contrecarrer les forces du marché articulées autour des sociétés de commercialisation privées (voir Escobal, 1994, 15). Par conséquent, dans la pratique, celles-ci constituaient les filières de commercialisation de la plupart des produits agricoles échangeables et c'est par leur intermédiaire qu'étaient fixés les prix en fonction des fluctuations de l'offre et de la demande.

Ceci explique que les réformes n'aient pas entraîné de changements sensibles au niveau des filières de commercialisation. Ceci dit, le principal point d'inflexion est donné par le transfert de la principale source de financement des petits producteurs de la Banque Agricole (Banco Agrario, institution financière ad-hoc ayant pour mission de financer les activités agricoles et d'élevage, parfois par l'intermédiaire de crédits subventionnés) aux négociants traditionnels et à d'autres agents nouveaux de commercialisation qui sont venus occuper la place de l'ENCI et d'ECASA. Ce changement de mains dans la source de crédits n'a fait que renforcer la position privilégiée des négociants et des structures non compétitives mentionnées antérieurement.

Si les changements au niveau des normes et des organisations sont mineurs, les transformations en termes de convictions/habitudes sont pratiquement inexistantes ; en effet, de nombreux cultivateurs de produits non échangeables continuent de semer ce qu'ils ont toujours semé sans prêter aucune attention aux signaux du « nouveau » cadre institutionnel du marché. L'explication d'une telle continuité est simple : le comportement d'un grand nombre de cultivateurs de produits non échangeables n'a pas varié parce que les éléments institutionnels de commercialisation mis en place par l'État, que ce soit avant ou après les réformes, ne motivaient ni n'orientaient leur comportement.

La situation des petits agriculteurs a eu tendance à s'aggraver avec la disparition de leurs organisations régionales et nationales. « Avec le repli de l'État, il n'existe plus d'acteur national à qui formuler des revendications unificatrices relatives aux conditions de production. » (Vera y Monge, 1998). Ainsi, dans les années 90, les petits producteurs formulent des demandes

spécifiques qui sont résolues indépendamment les unes des autres, « à des niveaux multiples de négociations qui ne présentent aucune dimension collective. » (Ibid.)

En résumé, l'analyse indique que les réformes ont certes donné naissance à de nouveaux éléments institutionnels mais que la portée de ces derniers est restée limitée et que l'impact a été restreint aux institutions commerciales qui concernent certains produits échangeables. D'après un rapport de la Banque interaméricaine de développement, au moment de l'application des réformes :

*« ... La présomption était que les organisations étaient suffisamment flexibles pour absorber les changements d'orientation, que la décision politique était suffisante pour provoquer de nouveaux comportements et que la modification des normes et des procédures propres au secteur public et un réaménagement formel suffisaient pour modifier les modes de gestion [...] »*

*La réforme est donc partie de la prémisse de l'existence de ressources sociales disponibles pouvant être activées par une simple annonce explicite [...] ».* (Piñeiro et. al.: 1999, 24)

Les antécédents décrits plus haut démontrent que ces hypothèses se sont toutes avérées, à des degrés divers, erronées. En ce sens, les nouveaux *éléments institutionnels* n'ont pas suffi à modifier les *institutions* qui régissent le comportement des secteurs peu intégrés au marché.

Ceci nous conduit à une réflexion finale sur le processus de changement institutionnel. Les années 90 ont marqué sans nul doute un point d'inflexion dans la réglementation et dans les organisations qui composaient le cadre institutionnel commercial de l'agriculture péruvienne. Ce point d'inflexion, que nous avons considéré comme un facteur exogène tout au long de ce document, semblait indiquer un changement institutionnel abrupt dans le cadre duquel les agents concernés auraient accepté sans grande résistance les réformes imposées à partir de l'extérieur du système. Ce type de scénario ne semble pas conforme aux modèles théoriques selon lesquels les institutions sont considérées comme des entités essentiellement stables dont la transformation tend à être progressive et négociée, hormis situations révolutionnaires résultant de l'action des acteurs concernés.

Nous avons vu que le comportement des agents censés être visés par le changement de normes et d'institutions présente toutefois une certaine continuité qui rend compte de l'existence d'éléments institutionnels suffisamment puissants pour que continuent de fonctionner les modèles préexistants, malgré l'incorporation de ces agents aux nouvelles organisations et réglementations. Ces éléments seraient associés à des convictions/normes internalisées qui sont suffisamment enracinées dans les agents en question pour compromettre le fonctionnement des nouvelles organisations et réglementations.

Dans le cas du cadre institutionnel commercial de l'agriculture péruvienne, il a été relativement facile de mettre en place un changement exogène de certaines réglementations et organisations, pour autant qu'elles étaient toutes construites sur des instances de l'appareil public, susceptibles d'être modifiées ou éliminées par décret. En revanche, les convictions/normes internalisées ne peuvent, quant à elles, être modifiées par la loi et elles perdurent dans le temps dans la mesure où les nouveaux éléments institutionnels ne sont pas capables de créer de nouveaux modèles de comportement et finissent, au contraire, par s'adapter aux comportements existants. A cet égard, la dynamique institutionnelle actuelle de ce secteur est déterminée, dans une large mesure, par les arrangements institutionnels préexistants.

## En guise de conclusion

Au cours des quatre dernières décennies, la politique commerciale agraire péruvienne, dans ses différentes modalités, a eu pour objet, dans la pratique, de stimuler le développement d'un secteur spécifique et relativement restreint du secteur agricole péruvien. La logique fondée sur le contrôle de l'État des années 70 et 80, tout comme l'approche néolibérale de ces dernières années, ont ignoré la nature des institutions qui conditionnent le comportement économique de la majorité des unités agricoles du pays ; celles-ci sont de petites dimensions, cultivent des produits dont les marchés sont restreints, présentent très peu de flexibilité en termes de production et destinent une partie importante de celle-ci à l'autoconsommation. La déconnexion entre ces unités et les politiques mises en place à partir de l'État est telle que le point d'inflexion en termes de normes et d'organisations qui s'est produit à partir de 1990 et qui a si profondément touché d'autres secteurs de l'économie, n'a pratiquement rien changé ni au niveau de la dynamique productive des agriculteurs, ni dans leur situation socio-économique.

Ceci s'explique par le fait que les réformes en question reposaient sur une présomption idéologique erronée, à savoir que le comportement économique des producteurs agricoles péruviens, une fois libérés des contrôles de l'État, serait guidé par les signaux du marché, ce qui se traduirait par une plus grande efficacité et un bien-être accru pour tous. Mais les agriculteurs de produits peu échangeables suivent d'autres logiques de comportement dans laquelle les critères essentiels de la prise de décision en termes de production ne sont ni les prix ni la maximisation des gains. En ignorant cette réalité, les réformes n'ont pas considéré nécessaire d'élargir les marchés existants pour y englober cette grande quantité d'agriculteurs.

De même, les différents éléments institutionnels mis en place avant et après les réformes commerciales, bien que radicalement différents, étaient et sont orientés vers un même groupe d'agriculteurs, à savoir ceux qui sont intégrés aux marchés intérieurs et extérieurs de produits échangeables. En fait, un secteur important de ces producteurs continue de faire l'objet de niveaux de protection spéciale équivalents à ceux qui existaient avant la réforme, ce qui, en tout état de cause, va à l'encontre du discours d'efficacité de la libéralisation du marché.

A cet égard, si l'objectif est d'engendrer des modifications substantielles du comportement des agriculteurs péruviens dans le contexte des réformes, il faut commencer par aborder de façon résolue la problématique de leur incorporation au marché. Et pour ce faire, il faut créer des incitations institutionnelles appropriées qui motivent tous les agriculteurs, non seulement les agriculteurs « modernes », à agir en fonction de la logique du marché, ce qui ne va pas se produire de façon spontanée. L'État et les politiques publiques doivent jouer un rôle actif pour élargir les marchés de façon à inclure les agriculteurs marginalisés, créer les capacités qui leur permettent une plus grande flexibilité et capacité d'adaptation au niveau de la production et offrir des biens publics qui sont essentiels pour le développement agraire tels que la recherche, l'assistance technique et une information fiable et accessible aux producteurs.

## Références

**Abusada, Roberto et. al. (2001).** Integrando el Perú al mundo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía

**Avner Grief and David Laitin (2004),** "A Theory of Endogenous Institutional Change," American Political Science Review 98, no. 4 (Fall 2004): 633-652.

**Boloña, Carlos y Javier Illescas (1997).** Políticas arancelarias en el Perú: 1980-1997. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, Universidad San Ignacion de Loyola.

**Calvert, Randall (1995).** "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication." En J. Banks and E. Hanushek, eds., Modern Political Economy: Old Topics, New Directions, Cambridge University Press.

- Ccama, Faustino et. al. (1987).** Alcance de las políticas agrícolas en el Perú: Campaña agrícola 1986-87. Informe al Grupo de Análisis de Política Agrícola, mimeo.
- Eguren, Fernando (2004).** "Las políticas agrarias en la última década: una evaluación". En Fernando Eguren et. al. (eds), Perú: El problema agrario en debate, SEPIA X, Lima: SEPIA, 2004.
- ENCI.** Empresa Nacional de Comercialización de Insumos. Memorias anuales 1976, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985.
- Escobal, Javier (1989).** Políticas de precios y subsidios agrícolas: impactos macroeconómico y sectorial. Perú 1985-1989. Documento de Trabajo, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Escobal, Javier (1994).** "Introducción". En Javier Escobal (ed.), Comercialización agrícola en el Perú. Lima: GRADE-AID.
- Escobal, Javier (2000).** "El gran ausente: el agro". En Roberto Abusada et. al. (eds.). La reforma incompleta. Rescatando los noventa, Vol II. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- Escobal, Javier et. al. (2000).** "Endogenous Institutional Innovation and Agroindustrialization on the Peruvian COSAT", Agricultural Economics Journal, vol. 23, N°3.
- Escobal, Javier y Victor Agreda (1994).** "La comercialización de arroz en la costa norte del Perú. El caso de los productores de Ferreñafe". En Javier Escobal (ed.), Comercialización agrícola en el Perú. Lima: GRADE-AID.
- Greif, Avner (2003).** Institutions: Theory and History. Comparative and Historical Institutional Analysis. En Stanford University.  
[http://www-econ.stanford.edu/academics/greif\\_228/chapter1\\_2.03-04.pdf](http://www-econ.stanford.edu/academics/greif_228/chapter1_2.03-04.pdf)
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996).** "Political Science and the Three New Institutionalisms," Political Studies 44 (Diciembre): 936-957.
- Kennedy, Peter (1983).** Food and Agricultural Policy in Peru, 1960-1977, Technical Papers N°39. Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas.
- Kervyn, Bruno (1988).** La economía campesina en el Perú. Teorías y políticas. Cuzco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Lajo, Manuel (1990).** El pan nuestro. ¿Cómo interpretar y resolver el problema alimentario en el Perú?. Lima: CENES, ESAN, FFE.
- Monge, Carlos (1989).** "Las demandas de los gremios campesinos en los ochenta", Debate Agrario N°5, enero-marzo, Lima: CEPES.
- North, Douglass (1994).** "Institutional Change: A Framework of Analysis", Working Paper, EconWPA , Serie Economic History, número 9412001.
- Paul Pierson (2000)** "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," American Political Science Review 94, no. 2 (Junio).
- Paz-Cafferata, Julio y Revilla Victor (1989).** "Protección efectiva a la agricultura", Mimeo, Kellogg International Fellowship Program.
- Piñeiro, Martín et. al. (1999)** La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santa Cruz, Francisco (1999).** "La nueva institucionalidad rural: el caso del Perú". En FAO-CEPES. [www.rlc.fao.org/prior/desrural/reforma/estudios/peru.pdf](http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/reforma/estudios/peru.pdf)
- Dante Vera y Carlos Monge (1998).** La nueva institucionalidad rural. Documento de consultoría, Lima: Coordinadora Rural del Perú
- Zegarra, Eduardo (2006).** Estudio en Profundidad N° 4: Titulación, rentabilidad agropecuaria y el contexto macroeconómico y de políticas en la última década. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo

## Notes

<sup>1</sup> Texte rédigé par les auteurs en espagnol. Traduction en français : Monique Zachary. Révision scientifique de la version française : Henri Regnault

<sup>2</sup> [ezegarra@grade.org.pe](mailto:ezegarra@grade.org.pe)

<sup>3</sup> [aespinoza@grade.org.pe](mailto:aespinoza@grade.org.pe)

<sup>4</sup> Généralement, les adeptes de cette explication affirment qu'il existe encore de nombreuses distorsions dans la politique tarifaire ou que l'État continue d'intervenir dans les marchés en réalisant des opérations financières de rachat, ou a échoué dans la création d'un « marché des eaux ». En d'autres termes il s'agirait d'une réforme libérale de type partiel et la principale recommandation serait de « compléter les réformes du marché ».

<sup>5</sup> La récente approbation du traité de libre-échange avec les Etats-Unis est perçue par ses promoteurs comme un approfondissement de cette approche libérale visant, en l'occurrence, à garantir une meilleure articulation avec le principal partenaire commercial du Pérou dans différents domaines, y compris celui des produits agricoles.

<sup>6</sup> Il suffit d'observer les derniers résultats électoraux du Pérou (année 2006) qui reflètent la tendance massive du vote rural et des zones andines et de la jungle du Pérou vers un courant politique nationaliste opposé à l'approche libérale de l'économie, alors que dans les grandes villes et dans la majeure partie des zones côtières, la tendance a été plutôt favorable à la continuité du modèle économique en vigueur.

<sup>7</sup> Bien que l'intention primaire de ce document ne soit pas d'analyser la dynamique de la commercialisation interne des produits agricoles, le fait que les politiques de commerce extérieur du secteur appliquées au cours des dernières décennies aient eu pour objectif constant d'influencer les modèles de développement de la production interne nous obligent à l'inclure dans l'analyse.

<sup>8</sup> Les importations de produits pour lesquels l'ENCI maintenait un monopole étaient exonérées du paiement des droits de douane.

<sup>9</sup> Il faut souligner que, mis à part le riz, tous les autres produits étaient destinés à satisfaire la demande de l'industrie alimentaire.

<sup>10</sup> Décret législatif N°565, avril 1990.

<sup>11</sup> Définis comme les unités productives de moins de 10 hectares.

<sup>12</sup> Selon Monge (1989), les associations les plus représentatives durant cette période ont été la Confédération paysanne du Pérou (*Confederación Campesina del Perú* (CCP)), relancée en 1974; la Confédération nationale agraire (*Confederación Nacional Agraria* (CNA)), créée en 1974 par le gouvernement militaire puis indépendante de celui-ci à partir de 1978 ; et l'Association nationale de petits exploitants (*Asociación Nacional de Parceleros* (ANAPA)), formée en 1985.

<sup>13</sup> SENASA : Service national de salubrité agricole; DIGESA: Direction générale d'hygiène de l'environnement.

<sup>14</sup> Décret Loi N° 25902 o "Loi organique du Ministère de l'agriculture", novembre 1992.

<sup>15</sup> Comme nous le verrons plus tard, ceci ne veut pas dire que les agents privés s'incorporent au système d'éléments institutionnels définis par leurs propres modèles de comportement ; on observe, au contraire, une forte différenciation dans les fonctions institutionnelles des différents agents privés.

<sup>16</sup> Résolution No.061-2002-CDS sur l'huile d'olive imposée aux pays de l'Union européenne.

<sup>17</sup> L'Association des producteurs de coton a présenté deux requêtes –encore en attente- auprès de l'INDECOPI, l'une pour dumping contre l'importation de coton des Etats-Unis d'Amérique et l'autre, pour utilisation abusive du marché contre les entreprises de transformation du coton.

<sup>18</sup> A cet égard, il est intéressant de signaler que ces dernières conservent une composition très semblable à celle des sociétés qui, en 1980, importaient leurs intrants par l'intermédiaire de l'ENCI (Lajo: 1990, 117).

<sup>19</sup> L'indice de rentabilité de l'activité agraire des zones côtières et de la sierra a été élaboré sur la base de l'information relative aux coûts, aux prix et à la valeur de la production des principaux produits. Étant donné l'absence de données statistiques sur les coûts de production pour le sous-secteur de l'élevage, nous n'avons utilisé que les indices de prix à la production.

<sup>20</sup> Même s'il peut s'avérer très risqué de tenter d'isoler l'effet du cadre institutionnel de commercialisation sur les décisions de production des agriculteurs, sans aborder des aspects aussi importants que l'accès au crédit, les changements dans le régime foncier, etc., la construction d'une

matrice décrivant l'ensemble du complexe institutionnel commercial agricole est une démarche qui va au-delà de la portée du présent document.

<sup>21</sup> Mais ceci n'est que l'exception qui confirme la règle selon laquelle les petits agriculteurs - qui n'ont pas les moyens de financer la reconversion et ne possèdent pas les capacités de gestion nécessaires - restent généralement en marge des cultures plus rentables et sont dans l'obligation de dépendre de systèmes de commercialisation inefficaces et coûteux (Eguren, 2004: 63-67).

<sup>22</sup> Dans les récentes négociations du Traité de libre-échange avec les Etats-Unis, ce sont les riziculteurs qui ont obtenu les niveaux les plus élevés de protection pour le riz, avec une période de démantèlement s'étendant sur 17 ans à partir d'un niveau de protection initial élevé, protection qui n'a été obtenue pour aucun autre produit agricole.

# Libéralisation, entreprises transnationales et formes d'insertion internationale.

## Le cas des filières soja et blé en Argentine<sup>1</sup>

**Pablo Lavarello**<sup>2</sup> Docteur en sciences économiques (Université Paris XII), chercheur du CEUR-CONICET, Professeur UBA et UNGS

**Graciela Gutman**<sup>3</sup> Chercheur principal du CONICET, chercheur titulaire du CEUR, professeur UBA

**Paula María Rios** Titulaire d'une maîtrise en économie (UNLP), assistante de recherche CEUR

---

**Résumé** : Cet article analyse les impacts en Argentine de la libéralisation des marchés agroindustriels des filières blé et soja et ses conséquences macroéconomiques du point de vue de la balance de paiements et de la reproduction de la main-d'œuvre. Le poids de la filière soja dans exportations et sa concurrence avec d'autres cultures provoque des tensions sur les formes d'insertion internationale du système agro-alimentaire. La filière blé constitue une des déterminants fondamentaux des biens-salaires, mais ses formes de gouvernance bloquent les opportunités de différenciation verticale orientée vers la qualité.

**Mots clef** : libéralisation commerciale – filières agroalimentaires – gouvernance – groupes multinationaux

**Abstract** : *This paper analyzes the impact in Argentina of the liberalization of agro-food markets in the cases of soya and wheat complexes, which have important macroeconomic effects on the balance of payment and on salary goods. The high contribution of soya to total exports and the rapid diffusion of this crop in Argentinean production have brought about tensions regarding the specialization pattern of the country. Wheat products are among the main salary goods; the governance of the complex prevents the opportunities for quality differentiation of the grain.*

**Key words** : *liberalization of external markets- agro-food complexes- governance - multinational firms.*

---

## Introduction

Au cours des 20 dernières années, l'Argentine s'est imposée comme l'un des leaders des marchés internationaux des grains et des *commodities* agroindustriels : premier exportateur mondial d'huiles et de farines de soja et de tournesol, troisième exportateur mondial de grains de soja et de lait en poudre, quatrième de maïs et de blé.

Un ensemble de changements d'ordre réglementaire, technologique et organisationnel sur le plan international a créé les opportunités d'approfondissement de l'insertion de l'Argentine comme exportateur de matières premières agroindustrielles. La fin des négociations du Cycle Uruguay du GATT, la création de l'Organisation Mondiale du Commerce et l'entrée de la Chine dans le système commercial international ont stimulé une expansion notable des marchés. Parallèlement, la diffusion de nouvelles technologies a favorisé une expansion supplémentaire de la production agricole, l'élargissement des relations contractuelles avec des fournisseurs spécialisés et la constitution de partenariats entre entreprises transnationales du commerce des grains avec les groupes et les grandes transnationales de biotechnologies agricoles.

Face à ces changements, l'Argentine a joué, durant les années 90, un rôle actif dans les négociations internationales en faveur de la libéralisation des marchés, au sein du groupe de Cairns au côté des États-Unis et d'autres pays exportateurs nets de matières premières agricoles. A l'échelon national, elle a appliqué l'un des programmes de déréglementation les plus ambitieux et radicaux mis en œuvre dans le monde. Durant cette période, de nombreuses filières manufacturières et agroindustrielles liées au marché intérieur ont vu chuter considérablement leur production et l'Argentine a consolidé un profil de spécialisation

internationale basé sur un nombre réduit de productions agroalimentaires. Les modalités d'adoption de ces changements ont débouché sur des dynamiques très hétérogènes au sein du système agroalimentaire. D'une part, certaines filières se sont spécialisées dans l'approvisionnement international en *commodities* agroindustriels. C'est le cas du complexe oléagineux (soja) qui, en Argentine, a combiné l'expansion de la capacité de trituration industrielle au développement de la production agricole basé sur l'incorporation rapide de biotechnologies qui ont permis d'obtenir des semences résistantes aux herbicides et aux insectes, ainsi qu'à l'accroissement des intrants complémentaires. Dans d'autres filières associées à la fois au marché intérieur et au marché international, telles que les filières céréalières et laitières, la libéralisation et la déréglementation des marchés ont suscité des déséquilibres et des défaillances systémiques importants, qui ont fait obstacle à l'approfondissement des effets d'entraînement intersectoriels (Obschatko E., 1997 ; Gutman et Lavarello, 2003b ; Lavarello, 2003 ; Bisang, et al, 2006 ; Gutman et Lavarello, 2006).

Cet article se propose d'analyser les conséquences de la libéralisation des marchés agroindustriels sur deux filières productives représentatives de deux modalités d'insertion sur les marchés, à savoir les filières soja et blé, qui, de par leur importance dans les exportations du pays, ont un impact macroéconomique considérable sur l'apport de devises et, dans le cas de la filière blé, dans la détermination du salaire réel<sup>4</sup>.

Les questions fondamentales auxquelles cet article s'attache sont les suivantes :

- les différences structurelles et dans les modalités d'insertion internationale des filières se traduisent-elles par des articulations intersectorielles et modalités de captation de rentes différentes ?
- la déréglementation des marchés, après suppression des « effets de distorsion » entre les prix intérieurs et les cours internationaux, crée-t-elle de nouvelles difficultés systémiques associées à la concentration et à la transnationalisation ?
- l'absence de mécanismes de réglementation des marchés augmente-t-elle la variabilité des prix intérieurs face aux aléas des cours internationaux et aux variations du taux de change ? Se traduit-elle par des incohérences dans les exigences de qualité de la matière première entre les divers acteurs des filières ?
- quels ont été les impacts de ces processus sur l'accès de la population aux aliments ?

L'article s'articule de la manière suivant : dans la Section 1, nous présentons les principaux changements dans les cadres internationaux et nationaux de régulation des marchés des grains ; la Section 2 décrit brièvement la manière dont les filières étudiées se sont « adaptées » à ces changements; la Section 3 analyse les conséquences de ces mesures sur le degré de concentration de la production et du commerce et le poids des différents types d'entreprises (coopératives de producteurs de grains, groupes nationaux et entreprises transnationales du commerce des grains), en particulier la manière dont la libéralisation et les stratégies commerciales des groupes suscitent de nouveaux problèmes systémiques dans le fonctionnement des filières agroalimentaires. Enfin, les conclusions reprennent les principaux résultats de l'étude.

## **I – Libéralisation et dérégulation des marchés agroalimentaires mondiaux et nationaux**

La libéralisation agricole a impliqué un changement dans les règles du jeu des activités agroalimentaires, bien que celui-ci se soit révélé partiel, incomplet et fortement hiérarchisé. La réduction de la protection commerciale dans les pays développés et dans les pays asiatiques a été sensiblement inférieure à celle mise en œuvre dans certains pays tels que l'Argentine, l'Australie ou la Nouvelle Zélande, et relativement très supérieure à celle observée sur les marchés des biens manufacturés (Anderson, Hoekman et Strutt, 2000 ; Hertel et Martin, 2000). Les plafonds tarifaires ont été établis à des niveaux initiaux très élevés, laissant une marge de



manœuvre considérable pour faire varier les tarifs douaniers. Cela s'est traduit par la prolifération d'accords bilatéraux d'accès préférentiel, qui ont validé les mécanismes administrés de commerce. Les exceptions sont devenues la règle, faisant prévaloir une forte flexibilité pour l'acceptation des soutiens accordés aux producteurs agricoles menacés et pour les paiements directs accompagnés de réductions de la production. Les paiements compensatoires de l'Union Européenne et les « *deficiency payments* » des États-Unis furent l'exception.

La libéralisation multilatérale a été accompagnée de la création de zones de libre échange, qui, selon diverses modalités et à des rythmes différents, ont favorisé l'apparition d'espaces régionaux avec des tarifs extérieurs communs, qui ont favorisé la spécialisation accrue des entreprises transnationales dans le cadre de marchés intérieurs élargis. Dans le cas de l'Argentine et du Brésil, principaux pays membres du Marché Commun du Sud (MERCOSUR), cela s'est traduit par une entrée importante d'investissements étrangers directs, entre autres dans les filières automobile, laitière, ainsi que d'autres activités traditionnellement destinées à la production de biens de consommation.

Malgré une libéralisation incomplète et hiérarchisée, la pression des grandes entreprises transnationales du commerce des matières premières en vue d'approfondir la libéralisation des marchés reste forte. La transformation des subventions directes à la production en subventions au producteur a des conséquences fiscales importantes et ces entreprises continuent d'impulser la suppression du soutien des prix agricoles et des restrictions aux importations de produits primaires. La pondération croissante de celles-ci dans le commerce international implique également une pression sur les droits souverains des pays, tels que la présence d'entreprises étatiques de commercialisation, l'homogénéisation des normes de qualité<sup>5</sup> et des normes relatives aux droits de propriété intellectuelle.

Face à ces changements des formes de concurrence sur les marchés mondiaux, les modalités d'insertion des filières agroalimentaires de chaque pays ont pris une forme spécifique selon les spécificités des configurations économiques et institutionnelles. L'Argentine a adopté, au début des années 90, un nouveau modèle macroéconomique de régulation, principalement basé sur l'ancrage du taux de change, l'ouverture commerciale, la privatisation et dérégulation des marchés, et l'élargissement du marché intérieur à l'espace régional avec l'intégration du MERCOSUR.

La dérégulation de l'économie a modifié l'ensemble des règles et des normes formelles qui avaient structuré l'évolution des différents secteurs de l'économie durant les décennies de l'industrialisation par substitution des importations. Il s'agit cependant d'un processus de « dérégulation asymétrique » en termes de couverture de domaines, thèmes et secteurs concernés et exclus, modifiant les règles du jeu relatives aux différents marchés. (Aspiazú et al (1998)<sup>6</sup>. Le décret de dérégulation (Décret 2284/91) a impliqué la dissolution des organismes de régulation de l'approvisionnement, du transport et de la commercialisation des produits agricoles, comme ce fut le cas de la *Junta Nacional de Granos* (Conseil national des grains). L'Argentine est le seul pays, parmi les cinq principaux exportateurs de blé (à savoir, les États-Unis, l'Union Européenne, le Canada et l'Australie), à ne pas être doté de mécanismes de régulation du commerce extérieur. Dans les autres pays, ces interventions ont adopté des formes directes ou indirectes. En Australie et au Canada, l'existence de *Marketing Boards* (dans le premier cas, étatiques, et dans le second, sous contrôle des producteurs) centralise la collecte et l'exportation, leur permettant ainsi de bénéficier de la discrimination des prix de vente et de mener une politique active de différenciation par la qualité de la matière première. Les formes indirectes combinent des transactions librement réalisées par le secteur privé avec des subventions substantielles et des interventions sur les prix, comme cela est le cas dans l'Union Européenne et aux États-Unis.

En Argentine, la *Junta Reguladora de Granos* (Conseil de régulation des grains), ensuite rebaptisée *Junta Nacional de Granos* (Conseil national pour les grains) a été mise en place à la

même époque que les *Boards* du Canada et de l'Australie dans le contexte de la forte chute des cours internationaux des années 30, avec des fonctions similaires à celles de ces pays : intervenir sur le marché du blé afin de soutenir le prix intérieur au producteur, approvisionner l'industrie locale à des prix accessibles, organiser des accords commerciaux entre États, recenser les exportations, recouvrer les taxes à l'exportation, établir des normes de qualité et des catégories de blé, certifier des normes, conseiller les semenciers, gérer le réseau de silos étatiques (Leon et Rossi, 2002).

La dissolution de la *Junta Nacional de Granos* en 1991 et l'approfondissement du processus de privatisation des ports et élévateurs ont entraîné le repli de l'État au niveau de ses responsabilités de coordination des marchés agricoles, l'abandon de ses attributions en matière de fixation des prix internes et de capacités d'organisation de l'approvisionnement de l'industrie, y compris la classification et le contrôle des normes de qualité du blé et la possibilité d'agir différemment selon les circuits de commercialisation. Ces fonctions ont été récupérées par de puissants opérateurs du commerce international, ce qui n'a pas été sans conséquences sur la reconfiguration des filières et la concentration des marchés de produits agroalimentaires.

Après une longue période d'ajustement récessif de l'économie, le cadre macroéconomique et régulateur établi au début des années 90 s'effondre en 2001. Depuis cette date, la dévaluation de la monnaie, la conversion des dettes en pesos et l'amélioration des cours internationaux ont favorisé une nouvelle expansion des filières agroalimentaires, sans pour autant modifier le régime de régulation des années 90. Les modifications du schéma de régulation se sont limitées à l'abandon de la convertibilité, la suppression des remboursements ou détaxes et l'application de droits d'exportation aux principaux produits de base (*commodities*) d'exportation.

Les modifications des cadres de régulation, conjuguées à la configuration de marchés oligopolistiques, nous obligent à repenser la dynamique qui gouverne l'insertion du pays sur les marchés internationaux : la logique des avantages comparatifs cède la place à la logique de la concentration et de la centralisation du capital, dans laquelle l'insertion internationale est déterminée par les stratégies d'investissement étranger direct des grandes entreprises et leurs avantages organisationnels.

## **II – Dynamique des filières de grains en Argentine face au nouvel environnement régulateur**

Depuis la fin des négociations du Cycle Uruguay du GATT et la formation du MERCOSUR, au cours de la deuxième moitié des années 90, l'insertion internationale des systèmes agroalimentaires argentins a joué un double rôle : i) une insertion au titre d'exportateurs de matières premières à l'échelon mondial, soumise à la logique de la mondialisation des chaînes de valeur impulsée par l'action conjointe des processus de multinationalisation et de libéralisation multilatérale, et par les accords interrégionaux, comme pour la filière soja, et ii) une insertion au titre de fournisseurs d'aliments sur le marché intérieur, depuis la moitié des années 90 élargi au MERCOSUR, comme pour la filière blé.

### **1. Insertion commerciale basée sur l'exportation de biens indifférenciés : la filière soja**

La filière soja est un cas paradigmatique d'insertion exportatrice basée sur des biens indifférenciés. L'Argentine exporte plus de 90% de sa production de soja, avec une part importante des produits de la première transformation industrielle (farines pour l'alimentation animale et huiles brutes). L'Argentine et le Brésil, représentent presque la moitié de la production mondiale de grains de soja, et avec les États-Unis sont les trois premiers et principaux exportateurs mondiaux des produits de cette filière.

En Argentine, la filière soja est fortement transnationalisée ; sa dynamique est conditionnée par une plus forte concurrence sur les marchés mondiaux, les faibles marges industrielles et la rivalité dans la conquête de nouveaux marchés émergents, résultant des stratégies des grandes sociétés mondiales qui participent à la trituration des grains et au commerce international, dans le domaine de l'approvisionnement de matières premières et des investissements en installations industrielles et en infrastructure logistique. L'essor de la culture du soja et des industries de la trituration dans les années 70 est le résultat de l'émergence d'opportunités commerciales nées de l'embargo des États-Unis sur les exportations de farines de soja à l'ex Union Soviétique. Le développement consécutif de la filière au cours des années 80 et 90 s'est basé sur les avantages comparatifs et compétitifs des deux pays et les situe aujourd'hui à la tête des exportateurs mondiaux. (Gutman, 2000, 2006, Gutman et Lavarello, 2003b; Obschatko E., 1997).

La filière soja en Argentine présente des avantages compétitifs systémiques considérables, grâce à l'intégration à la chaîne de valeur des grandes entreprises de la trituration des corps gras, l'existence d'infrastructures logistiques modernes (voie d'eau du Parana, ports privés, réservoirs, chemins de fer) et commerciales. La production de soja a été multipliée par 2,5 dans les années 90 ; durant la campagne 2006/2007, elle a atteint 47 millions de tonnes. Cette expansion se base sur la production de *commodities* pour le marché étranger et, dès les années 90, sur la diffusion rapide et massive du soja transgénique qui – avec le paquet technologique associé des produits chimiques agricoles, engrais et semis direct, couvrant actuellement plus de 95% de la zone ensemencée – a permis, à la faveur d'une réduction considérable des coûts directs de production, de consolider ainsi les avantages compétitifs du pays. Le tableau 1 illustre les différentiels de coûts directs entre les trois principaux fournisseurs mondiaux de la filière soja.

**Tableau N°1. Coûts de production du soja dans trois pays 2005/06 (US\$/t)**

|                                          | <b>Argentine</b> | <b>Brésil</b> | <b>USA</b> |
|------------------------------------------|------------------|---------------|------------|
| <b>Location de la terre</b>              | 63.57            | 22.76         | 95.53      |
| <b>Travail et machines</b>               | 39.68            | 60.59         | 30.86      |
| <b>Semences</b>                          | 13.23            | 11.53         | 23.52      |
| <b>Produits chimiques agricoles</b>      | 13.96            | 56.38         | 19.11      |
| <b>Engrais</b>                           | 8.45             | 58.44         | 23.88      |
| <b>Sous-Total</b>                        | 138.89           | 209.69        | 192.9      |
| <b>Frets internes</b>                    | 24.99            | 35.64         | 34.91      |
| <b>Coûts port</b>                        | 2.2              | 6.98          | 2.94       |
| <b>Fret maritime</b>                     | 34.91            | 56.95         | 44.09      |
| <b>Total CIF Rotterdam</b>               | 200.98           | 309.26        | 274.84     |
| <b>Droits d'exportation (23.5%, FOB)</b> | 49.84            |               |            |
| <b>Total CIF Rott. ajusté</b>            | 250.83           | 309.26        | 274.84     |
| <b>Différence 05/06 vs 04/05</b>         |                  |               |            |
| <b>Total Culture</b>                     | 3%               | 18%           | -19%       |

Source : Reca. (2006) "Horizontes Del Complejo Cerealero – (Horizons de la filière céréalière) Rabobank. CIARA. CEC 2006.

Les avantages absolus de l'Argentine durant l'étape primaire sont renforcés par des coûts unitaires de trituration inférieurs, rendus possibles par les importantes économies d'échelle (6000 tonnes par jour en moyenne en Argentine, contre 3000 au Brésil et 2500 aux États-Unis), auxquelles viennent s'ajouter les investissements dans les étapes logistiques de l'exportation pour lesquelles l'Argentine présente des avantages compétitifs considérables par rapport au

Brésil en raison de la proximité de la production et des installations de trituration des ports de sortie.

Cet ensemble d'avantages relatifs et absolus explique que la filière soja argentine constitue l'un des principaux secteurs d'intérêt des grandes entreprises transnationales du commerce international et de la trituration du soja, en étroite articulation avec la filière émergente « génético-chimique ». Cela se traduit par une hausse importante de la concentration des étapes de commercialisation et de trituration, avec le renforcement des avantages organisationnels de ces groupes dans la gestion des échanges intragroupe (Section III).

## **2. Insertion internationale dans les « *commodities* » et production diversifiée des aliments : la filière blé**

Durant plusieurs décennies, avant l'expansion de la culture du soja des années 70, la production de blé occupait la majeure partie de la surface agricole et définissait le profil de spécialisation de l'économie argentine. Cette filière représente encore aujourd'hui 4% des exportations totales argentines, soit l'une des principales filières exportatrices du pays. Entre 60% et 65% de la production totale de blé est destinée à l'exportation, l'Argentine étant le cinquième exportateur mondial de blé. La dérégulation et l'ouverture des marchés internationaux ont eu un impact profond tant sur la volatilité des cours du blé que sur les qualités des grains. Les exigences de qualité du grain proviennent des industries de la première et de la deuxième transformation industrielle (farines de blé, pains et aliments divers), où les exigences de qualité et d'homogénéité de la matière première sont plus fortes et pour lesquelles les stratégies des entreprises transnationales du commerce des grains sont particulièrement déterminantes (Gutman et Lavarello, 2003a).

Dans un contexte de grande instabilité et d'exigences de différenciation des grains sur les marchés internationaux, l'Argentine apparaît comme fournisseur du MERCOSUR de blé de qualité indifférenciée (*commodity*). Entre 65% et 70% des exportations totales de grains de blé et 50% des exportations de farine de blé se dirigent, au cours de la deuxième moitié des années 90, vers le Brésil, dans le cadre d'un processus de complémentarité et d'articulation à l'échelon national/régional de cette filière. Les crises successives résultant des épisodes d'appréciation du taux de change au Brésil et en Argentine dans les années 90 se sont traduites par diverses altérations du tarif extérieur commun et, essentiellement, par l'introduction de mesures non tarifaires (sauvegardes, mesures antidumping) qui ont eu une incidence sur l'articulation de cette filière à l'échelon régional.

Contrairement à la filière soja, dont le coefficient d'exportation des étapes industrielles dépasse 90%, dans le cas de la filière blé, la production de farine de blé – à laquelle est destiné le tiers de la production de grains – est principalement orientée vers le marché intérieur (90%). 73% de cette production est destinée à l'élaboration artisanale de pain ; 4% à la fabrication industrielle de pain ; 8% à l'élaboration de pâtes sèches ; 7% à la fabrication de biscuits ; et 8% est vendue au détail. Ce degré plus élevé de diversification « en aval » de la filière explique sa forte participation relative à la production et à l'emploi manufacturier. Les activités de mouture du blé, biscuits, boulangerie et pâtes représentent 5% de la production manufacturière et sont les principales créatrices d'emploi parmi les activités agroalimentaires dans le cadre d'un tissu dense et hétérogène fait de grands groupes nationaux, sociétés transnationales et PME, tournées majoritairement vers le marché intérieur (Gutman et Lavarello, 2003a).

## **III – Avantages organisationnels des grandes entreprises et désarticulations systémiques des filières grains**

Par ailleurs, malgré les dynamiques hétérogènes de ces filières, les étapes commerciales se trouvent dans les deux cas fortement concentrées aux mains d'un groupe restreint de grands

traders mondiaux du commerce des grains et de grands groupes nationaux ou de coopératives agricoles. Les grandes entreprises nationales et étrangères, qui contrôlent également la phase de la trituration industrielle des oléagineux, incorporent des actifs complémentaires aux étapes de logistique et de stockage. Elles ont acquis au cours des années 90 une part croissante de la mouture du blé et ont été favorisées par le processus de privatisation des ports et des élevateurs de la *Junta Nacional de Granos* suite à la dérégulation de 1991.

Comme le mentionnent de nombreux ouvrages, les sociétés transnationales disposent d'« avantages d'internalisation » considérables, associés à une organisation en groupe : elles opèrent au travers d'un ensemble de filiales situées dans différents pays et disposent dans le même temps d'une gestion centralisée de différentes fonctions (Chesnais, 1994; Dunning, 1988; Michalet, 1985; Galiano, 1998). Plus le degré de transnationalisation est important, plus les avantages de l'organisation en groupe sont considérables (Lavarello, 2001). Ces avantages sont associés à l'économie de coûts de transaction dans les opérations internationales et à la capacité de transférer financement, information et biens au sein du groupe. On estime que 24% des filiales de sociétés transnationales du secteur agroalimentaire en Argentine bénéficient des marchés internes de technologie et reçoivent une information technologique en temps réel ainsi qu'une assistance technique provenant de la maison mère ou d'autres filiales (Lavarello, 2004).

Ces avantages s'étendent aux stratégies de fixation des prix de biens et des ressources et permettent d'élargir les possibilités d'arbitrage entre divers marchés et entre divers régimes fiscaux. Les prix de transferts qui sont appliqués au commerce intrafirme sont fixés par la maison mère, constituant un aspect décisif de la stratégie de l'entreprise, puisqu'ils déterminent la manière dont se distribuent les gains entre les diverses filiales : dans les pays où l'impôt sur les bénéfices est élevé, les filiales des entreprises transnationales auront tendance à établir des prix élevés pour les importations intra-firme ; face aux taxes sur le commerce extérieur (droits d'importation ou d'exportation), les filiales auront tendance à établir des prix de transfert bas (Michalet, 1985).

## 1. Concentration de la commercialisation et de la transformation

Les avantages des grandes entreprises se traduisent par une plus grande efficacité organisationnelle et une plus forte concentration. À cet égard, le tableau N° 2 est éloquent.

**Tableau N° 2. Argentine. Filières blé et soja. Concentration des exportations et de la mouture.**

|                         | Exportations de grains de blé |      | Mouture du blé |      | Exportations de grains de soja |      | Exportations d'huile de soja |      | Exportations de farines de soja |      |
|-------------------------|-------------------------------|------|----------------|------|--------------------------------|------|------------------------------|------|---------------------------------|------|
|                         | 1993                          | 2004 | 1993           | 2004 | 1993                           | 2004 | 1993                         | 2004 | 1993                            | 2004 |
| C4 (1)                  | 47,7                          | 56,1 | 40,0           | 42,0 | 43,7                           | 57,6 | 55,0                         | 69,9 | 53,4                            | 67,4 |
| C8 (2)                  | 77,2                          | 92,2 | 53,0           | 54,0 | 69,3                           | 93,5 | 79,4                         | 84,7 | 78,7                            | 93,6 |
| H-<br>Herfindahl<br>(3) | 919                           | 1179 | 820            | 842  | 739                            | 1237 | 1112                         | 1377 | 1051                            | 1395 |

*Note : (1) Part des quatre premières entreprises au volume total des exportations; (2) Part des huit premières entreprises au volume total des exportations; (3) Herf: Indice Hirschman-Herfindahl, Source : Élaboration propre à partir de SAGPyA, et J.J. Hinrichsen (2006).*

Les indicateurs de concentration font ressortir deux types de structures de marché clairement différenciées selon l'orientation de la production, à savoir à vocation principalement exportatrice ou vers le marché intérieur. Dans le cas de la filière soja et des activités de commercialisation du blé, un nombre restreint d'entreprises possède un pouvoir considérable de négociation vis-à-vis des autres acteurs (responsables de l'approvisionnement, producteurs, fournisseurs

d'intrants). Les indices de concentration des exportations des quatre et huit premières entreprises dépassent le seuil d'une situation potentielle d'oligopole<sup>7</sup>. L'indicateur de Hirschman-Herfindahl (qui montre la concentration des premières entreprises par rapport au total et la distribution du pouvoir de marché total des firmes selon la taille) rend compte d'une asymétrie importante du pouvoir entre les exportateurs.

Cette concentration accrue a débouché sur la consolidation de structures oligopolistiques dans les étapes industrielles de la filière soja. Des variables technologiques et organisationnelles de la trituration, telles que l'existence d'économies d'échelle importantes au stade de l'activité du crushing (trituration) et des capacités logistiques complémentaires, expliquent ces niveaux de concentration.

A la différence de la filière soja, la concentration dans la mouture du blé est moins prononcée. Il s'agit d'une activité qui ne présente pas de barrières technologiques élevées à l'entrée, dans laquelle les technologies prédominantes (technologies de processus) sont divulguées et stables. Malgré cela, il existe d'importantes hétérogénéités technologiques entre le niveau des grandes entreprises et le reste du secteur (Ghezán et al, 2006). Dans les années 90, l'entrée de sociétés transnationales dans cette étape (Cargill en association avec le groupe national Pérez Compac) et dans l'étape de la deuxième industrialisation (Danone, Kraft) n'a fait qu'augmenter les pressions compétitives dans ce secteur.

Les tableaux suivants montrent le processus de concentration croissante de ces activités.

**Tableau N° 3. Argentine. Quatre premiers exportateurs de soja**

| Firme    | 1993  | Firme    | 2001  | Firme   | 2004  |
|----------|-------|----------|-------|---------|-------|
| GLENCORE | 13,3% | CARGILL  | 23,2% | CARGILL | 20,4% |
| MOLINOS  | 12,8% | DREYFUS  | 13,8% | A.D.M.  | 13,6% |
| CARGILL  | 9,1%  | TOEPFER  | 10,1% | TOEPFER | 13,3% |
| A.F.A.   | 8,5%  | LA PLATA | 9,6%  | DREYFUS | 10,2% |
|          |       | CEREAL   |       |         |       |
| Autres   | 56,3% | Autres   | 43,4% | Autres  | 42,4% |

Source : Élaboration propre à partir de SAGPyA

**Tableau N° 4. Argentine. Huit premiers exportateurs d'huile de soja**

| Firme    | 1993  | Firme       | 2001  | Firme    | 2004  |
|----------|-------|-------------|-------|----------|-------|
| CARGILL  | 23,0% | CARGILL     | 18,1% | CARGILL  | 23,6% |
| VICENTIN | 12,2% | BUNGE CEVAL | 15,5% | BUNGE AR | 19,3% |
| A.G.D.   | 10,8% | DREYFUS     | 14,9% | A.G.D.   | 14,7% |
| NIDERA   | 9,0%  | A.G.D.      | 13,7% | DREYFUS  | 12,4% |
| Autres   | 45,0% | Autres      | 37,8% | Autres   | 30,1% |

Source: Élaboration propre à partir de SAGPyA

**Tableau N° 5. Argentine. Huit premiers exportateurs de farines de soja**

| Firme    | 1993 | Firme    | 2001 | Firme   | 2004 |
|----------|------|----------|------|---------|------|
| Cargill  | 21,9 | AGD      | 16,1 | Cargill | 20,2 |
| Vicentin | 12,9 | Dreyfus  | 15,1 | Bunge   | 19,1 |
| AGD      | 11,5 | Cargill  | 14,9 | AGD     | 17,1 |
| Buyatti  | 7,3  | Vicentin | 12,7 | Dreyfus | 12,1 |
| Autres   | 46,5 | Autres   | 41,2 | Autres  | 31,6 |

Source : *Élaboration propre à partir de SAGPyA*

**Tableau N° 6. Argentine. Huit premiers exportateurs de blé**

| Firme    | 1993  | Firme    | 2001  | Firme   | 2004  |
|----------|-------|----------|-------|---------|-------|
| GLENCORE | 15,8% | CARGILL  | 21,8% | CARGILL | 17,7% |
| MOLINOS  | 14,4% | DREYFUS  | 13,5% | BUNGE   | 16,3% |
| CARGILL  | 9,3%  | TOEPFER  | 12,5% | A.C.A.  | 11,4% |
| A.F.A.   | 8,2%  | LA PLATA | 9,2%  | A.D.M.  | 10,7% |
|          |       | CEREAL   |       |         |       |
| Autres   | 52,3% | Autres   | 42,9% | Autres  | 43,9% |

Source : *Élaboration propre à partir de SAGPyA*

**Tableau N° 7. Argentine. Quatre premières entreprises de mouture du blé**

| Firme            | 1993 | Firme                 | 2001 | Firme                 | 2004 |
|------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|------|
| Molinos          | 16,0 | Trigalia (Cargill-PC) | 25,0 | Trigalia (Cargill-PC) | 25,5 |
| Navilli-Cañuelas | 9,0  | Navilli-Cañuelas      | 11,0 | Lagomarsino           | 7,9  |
| Lagomarsino      | 9,0  | Lagomarsino           | 8,0  | Navilli-Cañuelas      | 5,3  |
| Minetti          | 6,0  | Morixe                | 4,0  | Adelia Maria          | 4,2  |
| Autres           | 60,0 | Autres                | 52,0 | Autres                | 57,2 |

Source : *Élaboration propre à partir de HH Hinrichsen*

Les degrés élevés de concentration n'empêchent pas des recompositions au sein de l'oligopole. Dans le cas de la filière soja, le changement de hiérarchie est associé à d'importants investissements de Bunge et Dreyfus depuis le milieu des années 90. Il faut également souligner l'ascension de Cargill comme principal opérateur en matière de commercialisation et de mouture des deux filières. Dans le même temps, les entreprises coopératives ont perdu du poids ou ont disparu du classement des huit premières en matière de commercialisation des grains. Cet aspect illustre la co-évolution entre la libéralisation et le renforcement des avantages des sociétés transnationales et du format d'organisation en groupe.

Les groupes concernés par les phases de commercialisation et de mouture des grains bénéficient d'avantages qui vont au-delà des économies d'échelle technique dans la production. Il s'agit d'organisations qui, pour la plupart, possèdent plusieurs usines dans lesquelles la concentration technique ne justifierait pas l'existence de structures oligopolistiques. Leur pouvoir de marché est en fait associé à un autre type d'avantages d'ordre organisationnel : commerce au sein d'une même entreprise, avantages en matière d'information sur la qualité des grains, actifs logistiques et exploitation de différents types de mécanismes financiers de couverture du risque associés au caractère multinational des grands traders internationaux.

Ces grandes entreprises disposent, en particulier, de la capacité d'arbitrer entre différentes filières et productions, en internalisant les activités dans lesquelles elles ont la possibilité de coordonner la dynamique globale des filières. Des entreprises telles que Cargill, Bunge et Dreyfus se caractérisent par leur présence dans divers secteurs et pays. Elles tirent parti de leur position de grands traders internationaux pour absorber les variations de prix relatifs et les différences en matière de traitement fiscal, ainsi que pour saisir les opportunités associées aux défaillances systémiques (par exemple, l'absence de mécanismes de fixation de qualités différenciées des grains).

## **2. Stratégies de fixation des prix des groupes économiques**

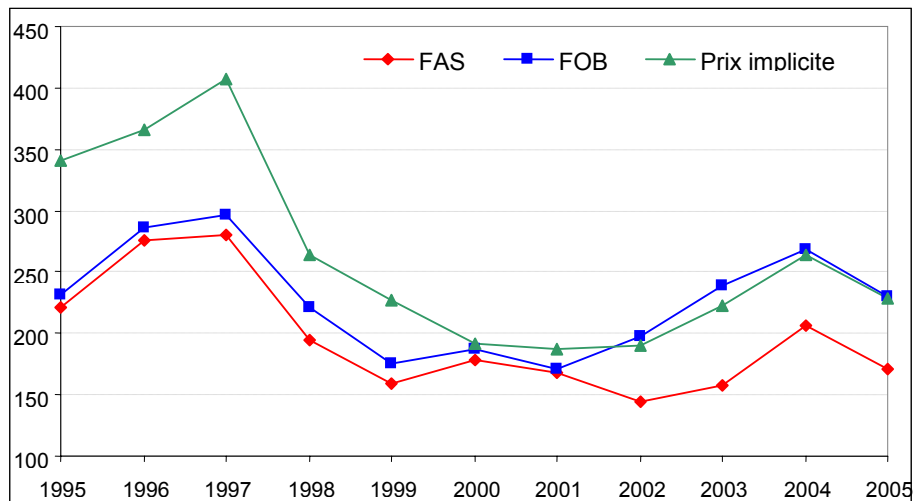
L'Argentine a connu de profondes mutations de sa politique macroéconomique et des mécanismes de subventions et d'impôts appliqués aux activités d'exportation, ayant permis l'élaboration de diverses stratégies de fixation des prix par les grandes entreprises et les firmes transnationales. Dans la décennie 1990, l'existence d'un régime de remboursement ou détaxe sur les exportations incitait les entreprises à surfacturer leurs exportations en établissant des prix de transfert supérieurs à ceux du marché. Lorsqu'en janvier 2002, le gouvernement a supprimé le régime de remboursements aux exportations et a appliqué des droits à l'exportation, les incitations des entreprises à établir des prix de transfert inférieurs aux prix de marché ont augmenté. Compte tenu que le commerce intra-firme des entreprises transnationales de grains est élevé, à savoir 60% d'après des estimations de Chudnovsky et Lopez (2001), ces pratiques se sont probablement renforcées en Argentine face aux changements récents survenus en matière de taxation des exportations. Certaines études ont identifié de telles pratiques, cependant leurs estimations ne couvrent que les trois premiers mois ayant suivi la mise en œuvre des droits d'exportation (IEFE, 2002).

L'analyse de la différence entre le prix FOB, que reçoit l'exportateur, et le prix FAS, que reçoit l'opérateur qui le transporte jusqu'au quai, permet une évaluation systématique de l'impact de ces mesures. La différence entre ces deux prix comprend, entre autres facteurs, les droits d'exportation (ou les remboursements) que doit payer (recevoir) l'exportateur<sup>8</sup>. Les droits d'exportation introduisent une différence entre les prix intérieurs et les cours internationaux, et suscitent dans le même temps une hausse du recouvrement fiscal et atténuent l'impact de la hausse des cours internationaux (ou de la dévaluation du taux de change) sur les prix intérieurs. En l'absence de concentration sur les marchés, dans le cadre de laquelle les entreprises sont de simples réceptrices de prix, cette différence impliquerait une distorsion face à une libre concurrence optimale. Ce n'est pas le cas des marchés d'exportation à l'échelon local (et international) sur lesquels les opérateurs concentrés sont en condition de modifier les prix des filières.

Les graphiques N° 1 et 2 présentent l'évolution des prix moyens annuels FOB, FAS et des prix déclarés par les exportateurs, dans le cas des exportations de soja et de blé durant la période 1995-2005.



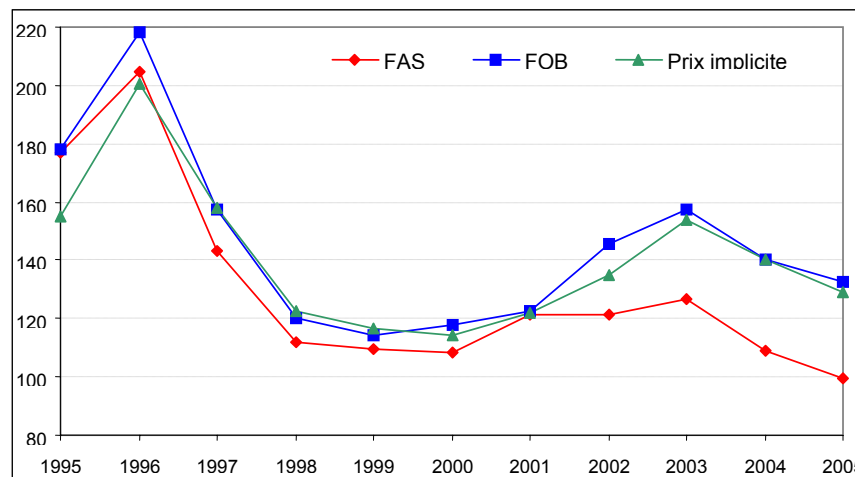
**Graphique N°1. Grains de soja : cours internationaux et prix implicites des exportations argentines**



Note. FOB : *Free on Board* (franco à bord); FAS : *Free alongside ship* (franco le long du navire); Prix implicite: prix déclaré par les exportateurs résultant du quotient entre la valeur des ventes déclarées et les tonnes déclarées.

Source : Élaboration à partir de SAGPyA et INDEC

**Graphique N° 2. Blé: cours internationaux et prix implicites des exportations argentines**



Note. FOB : *Free on Board* (franco à bord); FAS : *Free alongside ship* (franco le long du navire); Prix implicite : prix déclaré par les exportateurs résultant du quotient entre la valeur des ventes déclarées et les tonnes déclarées.

Source : Élaboration à partir de SAGPyA et INDEC

La première chose qui ressort de ces graphiques est que depuis 2002, les entreprises ont déclaré des ventes à un prix inférieur, en moyenne, au prix FOB de marché. Bien que l'on ne puisse pas en conclure qu'il existe nécessairement une sous-déclaration, ces entreprises sont dans une situation de limitation de l'impôt puisqu'elles peuvent déclarer la vente au moment où le prix est le plus bas<sup>9</sup>. L'effet sur la distribution des bénéfices au sein des entreprises transnationales selon les différents pays dans lesquels sont situées leurs filiales est semblable à celui de la fixation des prix de cession interne.

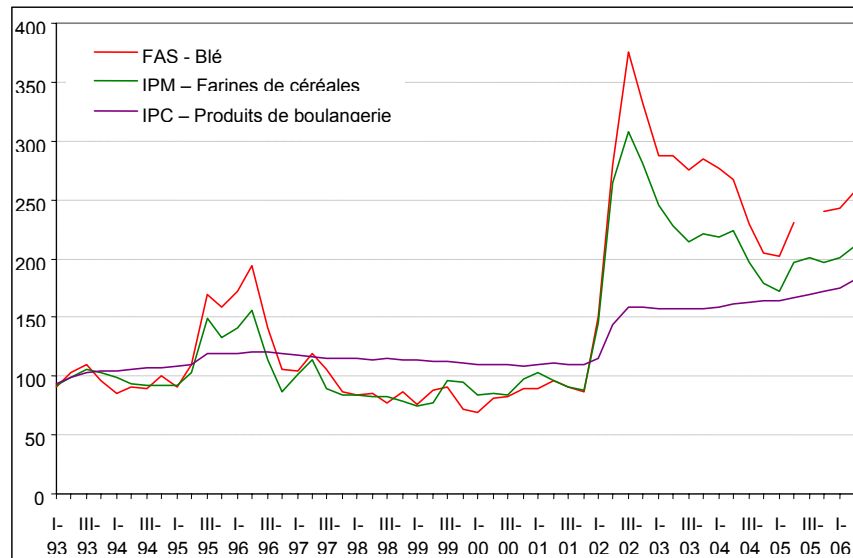
Toutefois, les différences constatées, bien que systématiques, ne sont pas très significatives. D'autre part, celles-ci tendent à diminuer vers la fin de la période, comme résultat d'une stratégie active du gouvernement visant à réduire la sous-facturation<sup>10</sup>. Il existe cependant un deuxième résultat qui confirme les stratégies commerciales des grandes entreprises et des transnationales et les avantages associés à leur organisation transnationale. Le fait que les prix implicites avant 2002 soient supérieurs aux prix FOB de marché peut s'expliquer par le remboursement reçu jusqu'à cette date par les entreprises au titre des exportations, ce qui incitait les firmes à déclarer le prix au moment de l'année où le prix était le plus élevé. Ce deuxième aspect confirme l'hypothèse relative à l'utilisation des transactions internes aux entreprises comme mécanisme de minimisation fiscale.

### **3. Conflit entre cours internationaux et biens-salaires**

Bien que le processus de libéralisation et de dérégulation augmente l'efficacité privée des grandes entreprises, il provoque également des distorsions considérables dans les filières agroalimentaires orientées vers le marché intérieur, en particulier celles qui contribuent de manière significative à la fixation du niveau des salaires réels et aux conditions d'accès à l'alimentation de la population. L'élimination des organismes et des mécanismes de régulation s'est traduite par un transfert des fluctuations des prix sur les marchés mondiaux vers le panier de consommation locale. Dans le cas de la filière blé, compte tenu de la pondération considérable de la matière première (le blé) dans les coûts des produits de consommation de masse, tels que le pain, et la forte participation de ces produits au panier alimentaire, la hausse des cours internationaux et/ou du taux de change est transférée aux prix à la consommation (prix au détail).

L'évolution récente des prix dans les différentes étapes de la filière blé permet d'apprécier cette plus forte vulnérabilité de la population face aux fluctuations du marché international. Au cours des années 90, la hausse des cours internationaux s'est déplacée vers les prix industriels, comme le montre l'indice des prix de gros de la farine. Cependant, le lent ajustement des salaires et la rigidité de la politique de stabilisation ont évité le transfert de cette variation vers les prix à la consommation des produits de boulangerie et des biscuits. Les chaînes de commercialisation, en particulier le commerce au détail traditionnel, ont absorbé ce désajustement des prix relatifs. Depuis 2002, une nouvelle hausse des cours internationaux a été accompagnée d'une forte dévaluation. A nouveau, les étapes de la vente au détail sont celles qui proportionnellement ont le moins augmenté leurs prix, mais ont toutefois augmenté sensiblement le prix des produits de boulangerie. Ce processus d'ajustement des prix se poursuit avec un impact considérable sur le panier alimentaire. Le gouvernement a cherché à compenser en partie les impacts inflationnistes de ces ajustements par le biais de l'introduction de prélèvements sur les exportations, puis moyennant des accords avec les chefs d'entreprise et le commerce de détail pour le maintien des prix à la consommation, avec des résultats mitigés.

**Graphique N°3. Argentine, Prix de la filière blé**



Source : Élaboration propre à partir de SAGPyA

Par rapport aux effets potentiels de la libéralisation des marchés dans les pays importateurs nets d'aliments (prix à la consommation en baisse), dans les pays exportateurs nets de biens-salaires, la suppression des taxes sur le commerce et d'autres mécanismes de réglementation du commerce peuvent, en l'absence d'autres réglementations, provoquer une hausse du coût du panier alimentaire. Dans ce sens, l'élimination des taxes à l'exportation et le démantèlement des *Junta Nacional de Granos* ainsi que de leur capacité de fixer des prix intérieurs inférieurs aux cours internationaux, se sont traduits en Argentine par une aggravation de la vulnérabilité de la population en termes de maintien du niveau de vie.

#### 4. Normes homogènes contre normes différenciées

D'autres conséquences importantes doivent être soulignées à propos des modifications du cadre réglementaire. La capacité réduite de l'État en matière de régulation des marchés des grains a eu des répercussions sur les processus d'adoption de technologies, de normes de qualité et sur la différenciation des grains en fonction de critères de qualité (Gutman et Lavarello, 2003). Contrairement à d'autres pays exportateurs<sup>11</sup>, l'Argentine ne dispose pas de mécanismes généralisés de ségrégation et de normes différenciées du blé<sup>12</sup>.

En l'absence de catégories et de normes publiques, les stratégies productives et commerciales des acteurs concernés par les exportations (les fournisseurs de semences, la plupart des producteurs, les responsables de l'approvisionnement, les exportateurs, les brokers (courtiers) et les opérateurs portuaires) ne correspondent pas nécessairement à celles des acteurs orientés vers les circuits intérieurs de production, tels que la mouture et les différentes industries utilisatrices.

Compte tenu des trajectoires technologiques existantes dans les cultures de la région de la Pampa, les paquets technologiques et les variétés de semences disponibles, des difficultés considérables se présentent pour accroître simultanément les rendements par hectare et les paramètres de qualité. En d'autres termes, on pourrait dire que les stratégies en matière de recherche et de développement au sein de la filière ont pour résultat, sans tenir compte des

impacts climatiques, une opposition entre volume de la production agricole et qualité de son utilisation industrielle. Malgré l'existence d'une longue trajectoire locale dans l'élaboration de semences de haute qualité industrielle<sup>13</sup>, les stratégies commerciales des grands groupes imposent un paquet technologique qui accorde la priorité au rendement agricole et à la quantité produite, qui se généralise dans la production primaire en raison de l'absence de normes différenciées par qualité et de mécanismes de ségrégation structurés assurant des prix différenciés à la production. L'absence de ces mécanismes institutionnels et organisateurs des marchés explique la large prédominance de canaux de commercialisation dominés par des secteurs de l'approvisionnement et de l'exportation de *commodities* indifférenciés<sup>14</sup>. Tandis que les exportateurs, les coopératives et les entreprises de dépôts traditionnels (*acopiador*) se fournissent en contrats spot auprès de producteurs qui ne différencient pas les qualités, dans le cas du circuit intégré de la mouture destinée à la production de biens de consommation, c'est l'industrie qui met en œuvre des contrats spécifiques d'achat-vente et tend le plus à acheter des grains différenciés selon leur qualité.

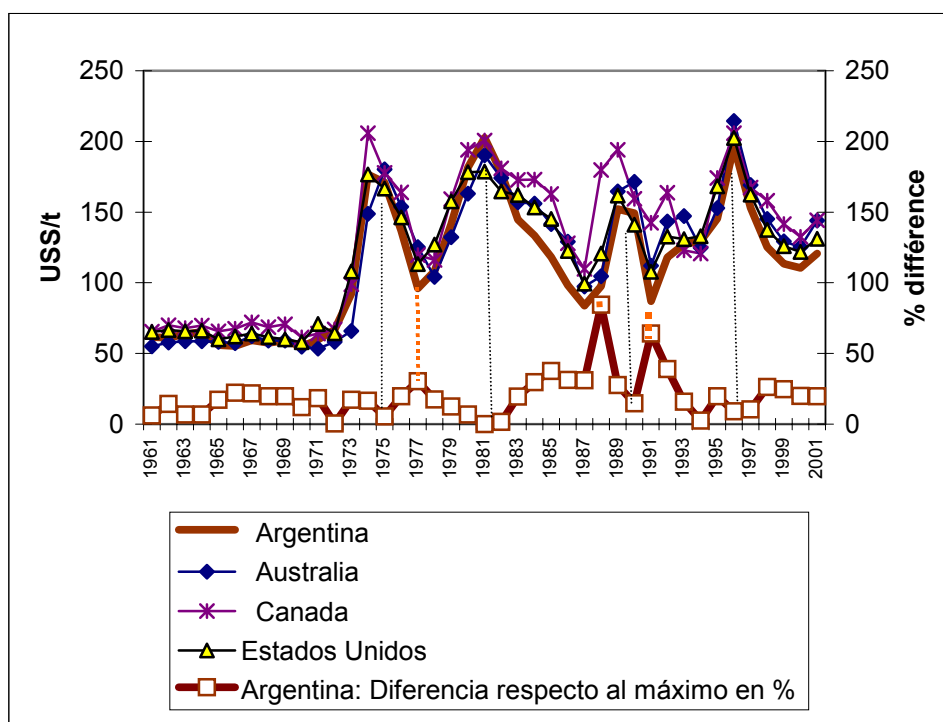
**Tableau N° 8: Argentine, filière blé. Objectif du stockage selon le type d'acheteur**  
Année 2000/01

| Objectif du stockage               | % de producteur vendant plus de 50% :           |                   |                             |                           |
|------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|---------------------------|
|                                    | A un stockeur traditionnel ( <i>acopiador</i> ) | A une coopérative | A l'industrie de la mouture | Aux groupes d'exportation |
| <b>Meilleur prix</b>               | 73,15                                           | 77,50             | 55,88                       | 43,48                     |
| <b>Vente avec livraison future</b> | 1,85                                            | 2,50              | 8,82                        | 8,70                      |
| <b>Vente échelonnée</b>            | 15,74                                           | 15,00             | 11,76                       | 34,78                     |
| <b>Différencier la production</b>  | 6,48                                            | 5,00              | 23,53                       | 8,70                      |
| <b>Consommation de grains</b>      | 2,78                                            | 0,00              | 0,00                        | 4,35                      |
| <b>Total</b>                       | 100,00                                          | 100,00            | 100,00                      | 100,00                    |

Source : Élaboration propre à partir de *Encuesta de Almacenaje (enquête sur le stockage)* CFI-MAAyP

Cette situation se traduit par les différentiels de prix obtenus par le pays sur les marchés mondiaux, par rapport à ceux des principaux concurrents. Le Graphique 4 montre que depuis 1980, le différentiel des prix implicites<sup>15</sup> du Canada et de l'Australie est presque systématiquement supérieur à ceux de l'Argentine (la ligne rouge inférieure du tableau indique la différence en pourcentage du prix implicite du blé argentin par rapport au prix maximum de chaque période). Il est possible d'en déduire deux phénomènes récurrents : durant les périodes de cours internationaux élevés, cette différence diminue et durant les périodes de cours internationaux bas, ces différentiels augmentent. En d'autres termes, en période de pénurie, la différence de prix est moindre, alors qu'en période de suroffre de grains, l'industrie est prête à payer plus pour des qualités différentielles. En corollaire, cette grande variabilité des différences de prix implique que les politiques de différenciation doivent être accompagnées de la mise au point de normes et de conventions indépendantes de l'évolution des prix, en vue de soutenir une gamme de qualités stables dans le temps.

**Graphique N° 4: Prix implicites des exportations des principaux exportateurs mondiaux (US\$/t)**



Traduction légende : Argentine, Australie, Canada, États-Unis, Argentine: Différence par rapport au maximum en %

Source : Élaboration propre à partir de statistiques de la FAO

## Conclusions

Le processus de libéralisation et de dérégulation des marchés mis en œuvre sur les marchés mondiaux se caractérise par son caractère partiel et hiérarchisé. Ses conséquences sur les différents pays, filières et entreprises diffèrent selon les caractéristiques des structures productives, des modalités d'adhésion aux nouvelles règles du jeu et des stratégies résultantes des grandes entreprises et des transnationales. Dans le présent document, nous avons identifié, à partir de l'étude de deux filières agroindustrielles importantes, un ensemble d'effets de la libéralisation commerciale en Argentine, un pays exportateur net de biens agroalimentaires, dans lequel les activités commerciales et productives de ces filières ont été déréglementées, et parallèlement à ce processus, les entreprises transnationales ont connu une importante expansion.

Suite à ce processus de libéralisation, l'Argentine a consolidé son insertion comme exportateur de matières premières indifférenciées à l'échelle mondiale et régionale. Les avantages naturels et la diffusion de nouveaux paquets technologiques ont permis l'expansion d'un nombre restreint d'entreprises transnationales et de groupes argentins impliqués dans le commerce des grains et de ses dérivés industriels. Ceux-ci augmentent leur pouvoir de marché en matière de commercialisation, de première transformation industrielle et de logistique, en tirant profit de

leurs avantages technologiques et organisationnels. Parmi ces derniers, il faut souligner leur capacité de fixation des prix de cession interne et d'évitement des taxes appliquées au commerce extérieur (et/ou d'internalisation des subventions). Au-delà des différences en matière d'appropriation des rentes, cette dynamique se traduit par une insertion internationale de filières dont toutes les activités s'articulent autour de l'exportation de matières premières indifférenciées.

Cependant, cette dynamique est perturbée dans les filières où l'exportation de matières premières coexiste avec la production de biens-salaires pour le marché intérieur. L'évolution récente de la filière blé permet d'en déduire la manière dont l'insertion amont de l'exportation de *commodities* dans un contexte de dérégulation totale provoque d'importantes défaillances systémiques. Les avantages microéconomiques sont accompagnés de coûts sociaux considérables. L'alignement entre les prix intérieurs et les cours internationaux remet en cause les possibilités d'accès de la population à l'alimentation. Cette situation ne fait que s'aggraver dans un contexte social de taux de chômage et de sous-emploi élevés. Ce déséquilibre est en partie compensé par des interventions ponctuelles des gouvernements (droits d'exportation) ou par l'absorption de la variabilité des prix par l'industrie et la distribution. Le conflit entre une insertion exportatrice et la production locale de produits alimentaires se traduit également par d'importantes pertes en matière de développement de qualités différenciées de blé.

Dans ce nouveau contexte de libéralisation et de dérégulation asymétrique, les filières agroalimentaires sont confrontées à des défis majeurs. Bien que les réponses à la libéralisation ne se limitent pas à une stratégie sectorielle et exigent un cadre programmatique, consensuel et participatif, définissant les options stratégiques de développement économique et social à moyen et long terme, plusieurs questions surgissent, associées à ces filières, telles que :

- comment recréer et renforcer le marché intérieur de produits agroalimentaires, instance indispensable pour garantir l'accès de la population à l'alimentation et accroître la compétitivité structurelle, comme l'indique l'expérience des pays industrialisés ?
- comment reconfigurer les filières productives locales, désarticulées par les processus de dérégulation, sans compromettre l'efficacité organisationnelle ni les niveaux technologiques atteints ? Comment reformuler et construire le tissu institutionnel public/privé requis, qui se doit d'encadrer ces filières ?
- comment affronter les nouveaux paradigmes de qualité et de sécurité alimentaire en vigueur sur les marchés mondiaux, dans le cadre de stratégies de "décommoditisation", de différenciation et d'innovation en matière de produits ?
- comment élaborer des stratégies permettant de renforcer l'intégration aux marchés mondiaux en s'appuyant sur l'intégration des marchés locaux et régionaux (MERCOSUR) ?

Dans le présent document, nous avons signalé certaines des principales caractéristiques des dynamiques productive, technologique et commerciale à l'œuvre dans deux filières agroalimentaires fortement consolidées en Argentine. Certaines de ces tendances se situent dans la continuité des processus de concentration engagés antérieurement, d'autres répondent aux changements dans les règles du jeu et les conditions du contexte national et international. Dans l'ensemble, elles rendent plus complexes la structure et la dynamique actuelles des systèmes agroalimentaires du pays car elles exigent la construction sociale de nouvelles stratégies de développement permettant de tirer un meilleur parti du potentiel du pays comme producteur d'aliments destinés à la population locale, par la mise en œuvre de capacités compétitives *authentiques*, dans le cadre d'une société – nationale et régionale – démocratique et équitable.

## Références

- Anderson, K. Hoekman, B., Strutt, A. (2000)**, « Agriculture and the WTO: Next steps », The World Bank, Washington D.C.
- Azpiazu D., Gutman G. y Vispo A (1998)**, « La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo », Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Chesnaïs, F. (1994)**, « La mondialisation du capital » Syros, Paris.
- Chudnovsky D. y López A., (2001)**, « La transnacionalización de la Economía Argentina ». EUDEBA/CENIT, 2001
- Dufour N. y Asociados (2003)**, Caracterización de la capacidad instalada de almacenaje del complejo trigo en la Provincia de Buenos Aires, CFI-MAAyP
- Dunning J. H. (1988)**, *Explaining international production*, Unwin Hyman, London.
- Galiano D. (1998)** « Complexité et formes d'efficience des organisations industrielles: le cas des groupes de l'agroalimentaire », *Economie Appliquée*, Tome LI, N°1, p. 77-108.
- Ghezan G. Acuña A.M. y Materos Mónica (Coord)** « Estrategia y dinámica de la innovación en la industria alimentaria argentina » Editorial Astralib, 2006.
- Gutman Graciela (2000)**, *Trayectoria y demandas tecnológicas de las cadenas agroindustriales en el MERCOSUR ampliado. Oleaginosas: soja y girasol*, PROCISUR/BID, Proyecto Global, Organización y Gestión de la Integración Tecnológica Agropecuaria y Agroindustrial en el Cono Sur, Montevideo. 2000.
- Gutman, G. (2006)**, (con la participación de E. Obschatko y F. Ganduglia) Dinámica actual de los Agronegocios en la República Argentina. Limitaciones y desafíos de las PyMEs del sector agroalimentario para su inserción competitiva en los mercados mundiales, IICA- Argentina, Buenos Aires.
- Gutman, G. , Cesa, V. Lavarello, P. (2006)**, « Las industrias oleaginosas en Argentina » en Ghezan G. Acuña A.M. y Materos Mónica (Coord) « Estrategia y dinámica de la innovación en la industria alimentaria argentina » Editorial Astralib, 2006.
- Gutman, G. Lavarello, P. (2003a)**, « El complejo trigo. Elementos de diagnóstico para la implementación de políticas de promoción de calidad en la Provincia de Buenos Aires » MAAyP del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Gutman G., Lavarello P. (2003b)**, La Trama de Oleaginosas en Argentina (Documento B-3) Estudio 1.EG.33.7, Componente B; Préstamo BID 925/OC-AR. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs. As., a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.
- Gutman, G. Bisang R. Campi, M. Lavarello, P. Robert, V. (2006)**, « Les Mutations Agricoles et Agroalimentaires Argentines des Années 90 : Libéralisation, Changement Technologique, Firmes Transnationales » *Région et Développement*, N°26.
- Gutman, G., Lavarello, P. (2006)**, « Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur. Perspectivas, Desafíos » Revista Cuadernos del Cendes. Venezuela. N° 63, diciembre.
- Hertel, T. y Martin, W. (2000)**, « Liberalizing Agriculture and manufactures in a Millenium Round: Implication for Developing Countries » *The world Economy*, 23: 455-70.
- Hinrichsen J.J., Aunario J.J.**, varios números. Buenos Aires
- IEFE (2002)** Informe Económico, La Plata, Junio.
- Lavarello P.(2001)**, « Investissement Direct Etranger et Système Sectoriel d'Innovation: le cas de l'industrie agroalimentaire », *Thèse de Doctorat, Université Paris XIII*
- Lavarello, P. (2002)**, « Inversiones Extranjeras Directas y Configuración de las Industrias Agroalimentarias Argentinas durante los años '90 » *Revista Ciclos*, N°24, Año XII, Volumen XII, 2º semestre.
- Lavarello P. (2003)**, *La Trama maíz en Argentina* (Documento B-3) Estudio 1.EG.33.7, Componente B; Préstamo BID 925/OC-AR. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs. As., a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

**Lavarello, Pablo. (2004)**, « Estrategias empresariales y tecnológicas de las firmas multinacionales de las industrias agroalimentarias argentinas durante los años noventa », *Desarrollo Económico* N° 174, julio-septiembre, Buenos Aires.

**Lavarello, P. Robert V. (2006)**, « La inserción comercial argentina, persistencia en el perfil de especialización » Con Verónica Robert. En José Borello, Verónica Robert y Gabriel Yoguel (Eds), "La informática en la Argentina: Desafíos a la especialización y a la competitividad". UNGS- Prometeo. Buenos Aires, 2006.

**Leon C., Rossi C. (2002)**, « Sobre el papel de algunas instituciones públicas en el desarrollo de la agricultura pampeana. Los casos de la Junta Nacional de Granos y el Consejo Agrario Nacional ».

**Michalet C.-A. (1985)**, *Le capitalisme mondial*, PUF.

**Murphy S., Lilliston B., Lake, M.B. (2005)**, « The WTO Agreement on Agriculture: A Decade of Dumping », *Institute for Agriculture and Trade Policy*

**Obschatko E. (1997)**, « Articulación productiva a partir de los recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino », Dto. De trabajo 74, Cepal, Buenos Aires.

**Reca Alejandro (2003)**, *The World of Oilseeds and edible oils. Towards increasing challenges for the canola value chain*, 36<sup>th</sup> Annual Convention, Canola Council of Canada, Ottawa, March 10 & 11.

**Reca, Alejandro (2006)**, *Horizontes del Complejo Cerealero – Oleaginoso*, Rabobank, Seminario CIARA, CEC El complejo Oleaginoso, Buenos Aires.

## Notes

<sup>1</sup> Texte rédigé par les auteurs en espagnol. Traduction en français : Monique Zachary. Révision scientifique de la version française : Henri Regnault

<sup>2</sup> [plavarello@conicet.gov.ar](mailto:plavarello@conicet.gov.ar)

<sup>3</sup> [gutman.graciela@conicet.gov.ar](mailto:gutman.graciela@conicet.gov.ar)

<sup>4</sup> La libéralisation commerciale et la déréglementation des marchés ont eu un impact considérable sur d'autres filières agroalimentaires du pays qui ne sont pas abordées dans le présent document. C'est le cas, par exemple, de certaines productions régionales (telles que le coton à Chaco), qui ont subi un processus de désarticulation qui a eu des effets néfastes sur la pauvreté et le chômage rural, ainsi que d'autres filières régionales restructurées à partir d'importantes innovations technologiques et organisationnelles et réorientées vers les marchés mondiaux (par exemple, la filière vin).

<sup>5</sup> L'OMC, par exemple, peut exiger l'application de certaines normes dans le processus de production dans la mesure où celui-ci aurait un effet appréciable sur les volumes échangés du produit. Au cours des 10 dernières années, des importateurs majeurs sur les marchés internationaux de grains, tels que la Chine, le Japon, le Brésil, la Russie et le Mexique, ont mené des processus de déréglementation des importations auparavant contrôlées par des agences étatiques. Dans le cas des pays exportateurs, ce processus est moins évident.

<sup>6</sup> Dans le cas particulier des industries agroalimentaires, la dérégulation n'a pas supprimé les régimes de promotion industrielle dans plusieurs provinces, dont Catamarca, San Luis et La Rioja, cœur des industries agroalimentaires régionales.

<sup>7</sup> D'après la *Federal Trade Commission* des Etats-Unis, une concentration qui dépasse 50% des ventes pour les quatre premières firmes, indique l'émergence d'une situation d'oligopole – entendue comme une situation de rivalité entre grandes entreprises et non pas de simple 'concurrence' entre agents atomistiques -. Lorsque C4 est supérieur à 65% et C8 supérieur à 90%, la situation correspond à un oligopole hautement concentré.

<sup>8</sup> FOB, *Free on Board* (franco à bord) : prix tous frais, droits et risques compris jusqu'à ce que la marchandise se trouve au-delà du bord du bateau à la charge de l'exportateur, fret non compris. FAS, *Free alongside ship* (franco le long du navire) : prix de la marchandise le long du navire dans le port convenu, sur le quai ou en barcasses, tous frais et risques compris jusqu'à ce point à la charge du vendeur.



<sup>9</sup> Généralement, la déclaration de ventes s'effectue au moment de la récolte et l'opération est complétée jusqu'à 360 jours après cette date avec l'embarquement. En général, le prix au moment de la récolte est inférieur à celui de la date d'embarquement. Les droits d'exportation sont payés sur le montant déclaré au moment de la déclaration de la vente.

<sup>10</sup> Le gouvernement fixe quotidiennement un prix FOB officiel, dont les valeurs sont supérieures à celles du marché afin de compenser ce problème.

<sup>11</sup> Le Canada et l'Australie appliquent ces mécanismes par le biais d'Offices publics des grains et/ou des coopératives. Le Canada dispose de huit catégories de blé, y compris le blé fourrager, identifiables à simple vue par leurs caractéristiques morphologiques, et d'un système de contrôle fondé sur le registre de variétés et la distinction visuelle établis par la Commission canadienne du blé (CCB) avec une mise en commun obligatoire pour chaque catégorie entre tous les producteurs. En Australie, l'*Australian Wheat Board* (office australien du blé), qui est aujourd'hui une société anonyme avec participation des producteurs au capital, promeut un processus de classification flexible, dans lequel les variétés sont autorisées régionalement et par catégorie établie au niveau central, favorisant de ce fait la ségrégation privée (Gutman et Lavarello, 2003).

<sup>12</sup> Récemment, tant dans la sphère le domaine public que privée, et de manière coopérative, des progrès ont été observés en ce qui concerne la qualité du blé, au travers de propositions de systèmes de classification du blé en fonction de sa qualité industrielle, et de systèmes de typification du blé dur ou boulanger.

<sup>13</sup> C'est le cas des semenciers nationaux Klein, Buck et de l'entreprise de l'INTA Producem.

<sup>14</sup> Traditionnellement, la logique commerciale du responsable de l'approvisionnement se caractérisait par la maximisation de l'utilisation de sa capacité installée de stockage (atteindre une rotation élevée), que l'on peut observer dans la relation entre volume stocké et capacité de stockage; une stratégie de ségrégation des grains selon des qualités différenciées exigerait l'expansion de la capacité de stockage qui diminuerait la rentabilité de l'activité.

<sup>15</sup> Prix implicite : prix déclaré par les exportateurs, résultant du quotient entre la valeur des ventes déclarées et les tonnes déclarées.



# L'agriculture familiale au Chili : compétitivité et libéralisation commerciale<sup>1</sup>

Juan José Alvear Gómez, Claudio Canales Ríos,  
Benjamín Blanco Parra, Michel Leporati Nerón<sup>2</sup>  
INDAP

---

**Résumé** : La petite agriculture familiale représente une part importante de l'agriculture chilienne, dominante sur certaines productions. La libéralisation commerciale dans laquelle le Chili s'est engagé confronte cette petite agriculture familiale à des menaces certaines tout en lui offrant de réelles opportunités sur certains créneaux. L'action de l'INDAP – organisme dédié à l'appui à ces agriculteurs – vise à faciliter un meilleur positionnement de la petite agriculture familiale chilienne dans cette nouvelle donne commerciale internationale.

**Mots-clefs** : Chili, Petite agriculture familiale, Libéralisation, Menaces, Opportunités

**Abstract.** *Small family farming forms a large proportion of Chilean agriculture and is dominant for certain crops. The trade liberalisation in which Chile is engaged means that small family farms face certain threats but has real opportunities in certain areas. The action of INDAP – a body dedicated to providing support for these farmers – is aimed at enhancing the better positioning of small family farming in Chile in the new international trade situation.*

**Keywords:** *Chile, small family farming, liberalisation, threats, opportunities*

---

## Introduction

La présente analyse est fondée sur une étude élaborée par l'Unité du développement agricole de la CEPALC<sup>3</sup> intitulée « *Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola en América Latina* »<sup>4</sup> (Impacts différenciés de la libéralisation commerciale sur la structure agricole en Amérique latine) dans laquelle sont examinées les conséquences possibles de la libéralisation commerciale, suivant une méthodologie qui permet de différencier les opportunités et les risques pouvant se faire jour pour chacune des filières concernées par les accords commerciaux, une fois pleinement entrés en vigueur les traités signés avec l'Union européenne, les États-Unis, la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et le Marché commun du Sud (MERCOSUR).

Ce travail vise à mettre en relief certains des éléments retenus par l'INDAP pour effectuer la révision de sa stratégie d'intervention régionale et nationale, tenant compte de la situation imminente de libéralisation commerciale et des impacts potentiels (aussi bien positifs que négatifs) que celle-ci aura sur les différentes productions et structures de la petite agriculture dont s'occupe actuellement cet organisme.

La libéralisation est entendue comme un ensemble de politiques visant à réduire les restrictions à la libre circulation internationale des biens et services. Ces politiques peuvent être adoptées dans le cadre de négociations entre pays ou dans un contexte multilatéral. L'idée selon laquelle la libéralisation commerciale, en soi, permet des échanges plus fluides des biens et services et, par conséquent, une efficacité accrue en matière d'allocation des ressources et de bien-être des consommateurs a visiblement fait long feu. Les avantages dont supposément devraient bénéficier les consommateurs – qui sont souvent ceux qui paient les restrictions que les pays imposent aux produits afin de protéger l'offre interne – se voient diminués du fait de conditions particulières des marchés pas toujours suffisamment préparés pour entrer en compétition équitable avec des producteurs plus efficaces.

Une fois les accords commerciaux signés, s'ouvrent des périodes de transition durant lesquelles les producteurs doivent se préparer à affronter de nouveaux concurrents et/ou conquérir de nouveaux marchés. Pour cela, il est important d'effectuer une étude prospective

*Options Méditerranéennes, A 90, 2010 – La reconnexion agricole Nord-Sud. Quels enjeux pour les pays en développement ?*

permettant d'estimer l'évolution des secteurs ouverts par l'offre commerciale, en tenant compte des délais de démantèlement des divers groupes de produits qui, en définitive, représentent l'essentiel des négociations. Suivant cette approche, il ressort que dans le cadre de l'Accord d'association politique commerciale et de coopération entre le Chili et l'Union européenne, le groupe année 0 (dégrèvement immédiat au moment de la signature de l'accord, en 2003) concernait 47% des exportations agricoles chiliennes et le groupe année 4, 42%. En d'autres termes, le calendrier de la libéralisation prévoyait qu'en 2007, presque 90% des exportations agricoles vers l'Union européenne se feraient libres de droits de douane<sup>5</sup>, alors que les étapes de l'ensemble du processus de démantèlement s'échelonnent jusqu'en janvier 2013<sup>6</sup>. En vertu du Traité de libre échange avec les États-Unis, 86% des exportations chiliennes ont été libéralisées lors de la signature de l'accord (2004), mais le calendrier ne prévoit la libéralisation des produits les plus représentatifs de la petite agriculture – produits qui représentent près de 11% des exportations chiliennes vers les États-Unis – que pour la 12<sup>e</sup> et dernière année. Selon les termes de l'accord avec le MERCOSUR, qui nous semble le plus lourd de menaces, 55% des exportations a été libéralisé lors de la signature de l'accord qui fit du Chili un partenaire commercial de ce bloc (1996), 45% devant l'être dans les neuf années suivantes, tandis que l'échéance du délai de démantèlement tarifaire a été fixée à 2014. Tout ceci confirme la nécessité de raisonner produit par produit pour imaginer un panorama du futur suggérant les actions à entreprendre.

Mais, au-delà de l'intérêt que l'on peut porter à la progression de l'ouverture des marchés vers lesquels le Chili exporte, il est important aussi d'analyser la situation interne suscitée par la signature de ces accords. L'entrée libre de droits de douane de produits de l'agriculture et de l'élevage de nos partenaires commerciaux aura des répercussions considérables sur la petite agriculture, sachant que l'approvisionnement agroalimentaire national repose sur la production de ce secteur. Ainsi, le programme d'ouverture du marché chilien aux grands blocs commerciaux s'établit comme suit : en ce qui concerne l'UE, 69% des importations à taux zéro lors de la signature de l'accord (2003) et 19% au cours des 8 années suivantes (jusqu'en 2013) ; dans le cadre du traité de libre-échange avec les États-Unis, le marché chilien est immédiatement libéralisé pour 61% des produits de l'agriculture et de l'élevage et le reste (39%) sur les 11 années suivantes, dont 28% concentré sur la quatrième année ; enfin, pour le MERCOSUR, la libéralisation immédiate concerne 37% des produits importés par le Chili en provenance du MERCOSUR et 63% au cours des 9 années suivantes.

Après avoir présenté la petite agriculture familiale au Chili, qui fait l'objet du champ de compétences et d'action de l'INDAP, nous analyserons les menaces et les opportunités de la libéralisation commerciale chilienne pour cette agriculture, à partir d'une méthodologie proposée par la CEPAL, puis nous verrons les politiques que l'INDAP met en œuvre pour accompagner cette agriculture dans la gestion des défis de la libéralisation.

## I – Description générale et caractéristiques socio productives de l'agriculture familiale paysanne chilienne<sup>7</sup>.

Avant d'examiner de manière plus approfondie la situation des petits producteurs liés à l'INDAP, il est nécessaire d'identifier les traits et caractéristiques de l'agriculture paysanne qui en font un segment spécifique du secteur agricole chilien, et plus particulièrement de souligner les éléments propres de la petite agriculture chilienne par rapport à d'autres cas en Amérique latine et en Europe.

Au Chili, la petite agriculture est fortement associée à la taille d'exploitation, ce qui permet d'identifier un type de producteur en particulier. Pour l'INDAP, il existe 2 définitions de base pour identifier le segment :

**Petit(e) producteur/trice agricole** : personne qui exploite une surface inférieure à 12 hectares d'irrigation de base<sup>8</sup>, dont les actifs ne dépassent pas les 3 500 U.F.<sup>9</sup> (soit 134 350 dollars), qui

obtient principalement ses revenus de l'exploitation agricole et qui travaille directement la terre qu'il en soit propriétaire ou pas.

**Paysan(ne)** : personne qui habite et travaille habituellement à la campagne, dont les revenus proviennent fondamentalement d'activités liées à la sylviculture, à l'agriculture ou à l'élevage, exercées personnellement, indépendamment du statut juridique dans lequel s'inscrit cet exercice, pour autant que ses conditions économiques ne soient pas supérieures à celles d'un petit producteur agricole, ainsi que les membres de sa famille.

Conformément à cette définition et à l'information fournie par le VI<sup>e</sup> recensement national de l'agriculture et de l'élevage, réalisé au Chili en 1997, un univers de 278 840 personnes a été établi pour ce segment. Il faut remarquer qu'aux fins du recensement, les personnes ont été associées à des exploitations, celles-ci étant enregistrées sous l'appellation de domaine agricole au service des impôts ; un recoupement permet alors de lier l'exploitation à un ou à plusieurs individus.

**Tableau N°1 : Les petits producteurs agricoles au Chili.**

| Catégorie                                                                                                                             | Nombre  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Petit producteur de l'agriculture et de l'élevage individuel                                                                          | 176 074 |
| Entreprises associatives paysannes                                                                                                    | 786     |
| Petit producteur de l'agriculture et de l'élevage individuel appartenant à des segments ou à des territoires spéciaux <sup>10</sup> . | 102 766 |

*Source : ODEPA, VI<sup>e</sup> recensement agricole 1997 et données de l'INDAP.*

Ainsi, d'après les résultats du recensement, les petits agriculteurs se divisent en 102 766 agriculteurs de subsistance, c'est-à-dire qu'une grande partie de leur production est destinée à l'autoconsommation, et 176 074 petits entrepreneurs, sur un total général de 329 705 exploitations. C'est-à-dire que l'agriculture familiale paysanne représente 84% du total des agriculteurs du pays. En incluant les membres des familles, l'agriculture familiale paysanne regroupe environ 1,2 million de personnes.

## 1. Localisation géographique et caractéristiques socio-productives

Une première approche de la distribution spatiale de la petite agriculture peut se faire à partir de l'analyse de sa localisation, selon la division politico-administrative du territoire. Presque 60% des producteurs sont concentrés dans trois régions limitrophes du Sud du pays (VIII<sup>e</sup>, IX<sup>e</sup> et X<sup>e</sup>), soit le Biobio, l'Araucanie et Los Lagos, qui présentent également la particularité d'héberger le plus grand nombre relatif d'exploitations de petite taille. On retrouve cette tendance spatiale lorsque l'on considère la surface agricole utilisée par la petite agriculture, puisque c'est dans les régions précédemment signalées que se concentre la plus forte présence de ce type d'agriculture, tant en termes absolus que relatifs. Il est intéressant de souligner que les régions dans lesquelles prédomine la petite agriculture sont celles spécialisées dans des cultures pratiquement non exportatrices, centrées sur des produits de substitution d'importations, principalement des cultures annuelles.

**Tableau N°2<sup>11</sup>**  
**Nombre d'exploitations par typologie de producteurs, par région**

| Région       | Petite<br>agriculture | %<br>Ligne  | %<br>Colonne | Autres        | %<br>Ligne  | %<br>Colonne | Total          |
|--------------|-----------------------|-------------|--------------|---------------|-------------|--------------|----------------|
| I            | 2.612                 | 42,1        | 0,9          | 3.592         | 57,9        | 7,1          | 6.204          |
| II           | 1.564                 | 74,3        | 0,6          | 542           | 25,7        | 1,1          | 2.106          |
| II           | 1.773                 | 59,7        | 0,6          | 1.199         | 40,3        | 2,4          | 2.972          |
| IV           | 14.367                | 78,9        | 5,2          | 3.846         | 21,1        | 7,6          | 18.213         |
| V            | 16.864                | 77,3        | 6,0          | 4.941         | 22,7        | 9,7          | 21.805         |
| RM           | 11.311                | 67,3        | 4,1          | 5.499         | 32,7        | 10,8         | 16.810         |
| VI           | 27.703                | 84,9        | 9,9          | 4.915         | 15,1        | 9,7          | 32.618         |
| VII          | 37.318                | 84,7        | 13,4         | 6.750         | 15,3        | 13,3         | 44.068         |
| VIII         | 51.420                | 85,8        | 18,4         | 8.520         | 14,2        | 16,8         | 59.948         |
| IX           | 57.867                | 91,8        | 20,8         | 5.169         | 8,2         | 10,2         | 63.036         |
| X            | 53.120                | 92,9        | 19,1         | 4.039         | 7,1         | 7,9          | 57.159         |
| XI           | 2.073                 | 61,8        | 0,7          | 1.284         | 38,2        | 2,5          | 3.357          |
| XII          | 848                   | 60,2        | 0,3          | 561           | 39,8        | 1,1          | 1.409          |
| <b>TOTAL</b> | <b>278.840</b>        | <b>84,6</b> | <b>100,0</b> | <b>50.865</b> | <b>15,4</b> | <b>100,0</b> | <b>329.705</b> |

*Source : Élaboré par l'ODEPA, à partir des informations recueillies lors du VI<sup>e</sup> recensement national de l'agriculture et de l'élevage, INE, 1997*

## **2. La place de la petite agriculture dans les productions**

Bien que les petites exploitations représentent 84,6% des domaines agricoles recensés, la surface qu'elles occupent dans leur ensemble ne dépasse pas 18% du total national et 22,7% de la surface totale faisant effectivement l'objet d'une utilisation agricole et forestière. Inversement, 8,1% des exploitations sont aux mains de moyens et grands producteurs (5,2% et 2,9% des exploitations respectivement) et occupent 11,9% et 30,1% de la surface des domaines agricoles et 22,1% et 54,8% de la terre effectivement exploitée pour la sylviculture, l'agriculture ou l'élevage.

Toutefois, l'apport productif des divers segments de producteurs (petits, moyens et grands, selon la taille de leurs exploitations) ne suit pas strictement le modèle du taux de distribution entre eux des ressources en sol. La grande proportion des activités productives concentrées dans les exploitations de petite taille est une caractéristique notable, malgré la faible importance relative de ce segment dans le contrôle tant de la surface des exploitations que de la surface effectivement utilisée au sein du pays.

**Tableau N° 3 : Nombre d'exploitations, surface totale et utilisée, selon la catégorie de producteurs**

| Variables                      | Petits agriculteurs | Moyens agriculteurs | Grands agriculteurs | Hors Catégorie | Total      |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------|------------|
| Nombre d'exploitations         | 278 840             | 17 005              | 9 399               | 24 461         | 329 705    |
| Surface des exploitations (ha) | 9 247 644           | 6 095 948           | 15 423 346          | 20 533 376     | 51 300 314 |
| Surface agricole utilisée (ha) | 4 010 096           | 3 909 808           | 9 691 475           | 68 860         | 17 680 239 |
| Pourcentage                    |                     |                     |                     |                |            |
| Nombre d'exploitations         | 84,6                | 5,2                 | 2,9                 | 7,4            | 100,0      |
| Surface des exploitations (ha) | 18,0                | 11,9                | 30,1                | 40,0           | 100,0      |
| Surface agricole utilisée (ha) | 22,7                | 22,1                | 54,8                | 0,4            | 100,0      |

Source : Élaboré par l'ODEPA, à partir des informations recueillies lors du VI<sup>e</sup> recensement national de l'agriculture et de l'élevage, INE, 1997

Bien que les petits producteurs n'exploitent que 22,7% de l'ensemble des terres agricoles, leur participation dans l'utilisation du sol destiné à la production maraîchère est de 44,8% ; de 43,7% pour les cultures annuelles et de 40,7% pour la vigne. On observe une situation similaire dans l'élevage où la majeure partie de la production caprine, bovine de viande et de lait, et porcine est assurée principalement par ce segment, avec 62,5%, 42,4% et 47,9% des têtes de bétail respectivement

**Tableau N° 4 : Surface utilisée selon la catégorie de producteurs**

| Variables                    | Petits agriculteurs | Moyens agriculteurs | Grands agriculteurs | Hors Catégorie | Total      |
|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------|------------|
| Cultures annuelles (ha)      | 417 769             | 158 753             | 376 442             | 2 197          | 955 161    |
| Cultures maraîchères (ha)    | 57 038              | 26 009              | 43 642              | 616            | 127 305    |
| Vignes (ha)                  | 33 422              | 12 610              | 36 071              | 70             | 82 174     |
| Plantations fruitières (ha)  | 69 652              | 48 780              | 118 533             | 399            | 237 363    |
| Plantations forestières (ha) | 360 533             | 249 843             | 1 620 625           | 1 797          | 2 232 798  |
| Prairies naturelles (ha)     | 2 459 640           | 3 004 910           | 6 666 503           | 12 769         | 12 143 822 |
| Prairies améliorées (ha)     | 318 596             | 254 107             | 445 418             | 466            | 1 018 586  |
| Prairies semées (ha)         | 109 631             | 89 346              | 254 977             | 218            | 454 173    |
| Jachères (ha)                | 188 306             | 69 053              | 137 616             | 50 333         | 445 307    |
| Pourcentages                 |                     |                     |                     |                |            |
| Cultures annuelles (ha)      | 43,7                | 16,6                | 39,4                | 0,2            | 100,0      |
| Cultures maraîchères (ha)    | 44,8                | 20,4                | 34,3                | 0,5            | 100,0      |
| Vignes (ha)                  | 40,7                | 15,3                | 43,9                | 0,1            | 100,0      |
| Plantations fruitières (ha)  | 29,3                | 20,6                | 49,9                | 0,2            | 100,0      |
| Plantations forestières (ha) | 16,1                | 11,2                | 72,6                | 0,1            | 100,0      |
| Prairies naturelles (ha)     | 20,3                | 24,7                | 54,9                | 0,1            | 100,0      |
| Prairies améliorées (ha)     | 31,3                | 24,9                | 43,7                | 0,0            | 100,0      |
| Prairies semées (ha)         | 24,1                | 19,7                | 56,1                | 0,0            | 100,0      |
| Jachères (ha)                | 42,3                | 15,5                | 30,9                | 11,3           | 100,0      |

Source : Élaboré par l'ODEPA, à partir des informations recueillies lors du VI<sup>e</sup> recensement national de l'agriculture et de l'élevage, INE, 1997

**Principales productions.** En ne prenant en compte que les cultures occupant plus de 1000 hectares, parmi les 20 productions correspondant essentiellement à la petite exploitation, on peut citer celle des cultures maraîchères et des jardins potagers, du petit pois, du pasto miel ou paspale dilaté, de la lentille et du tabac, qui représentent plus de 75% de la production de l'ensemble des petits agriculteurs. Les autres produits de grande importance pour la consommation nationale qui se détachent nettement de par l'étendue des surfaces consacrées à leur culture sont la pomme de terre, la vigne de pays et le haricot.

**Tableau N°5 : Part de l'agriculture familiale paysanne dans les 20 cultures où elle est prédominante**

| Filière ou produit                  | Petite agriculture (ha) | Reste de l'agriculture | Total de la culture (ha) | Participation dans le total de la culture |
|-------------------------------------|-------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|
| Cultures maraîchères                | 13 263                  | 1 716                  | 14 979                   | 89%                                       |
| jardin potager                      |                         |                        |                          |                                           |
| Fruits, vergers                     | 20 798                  | 2 984                  | 23 782                   | 87%                                       |
| Chicharo (Pois carré) <sup>12</sup> | 1 114                   | 274                    | 1 388                    | 80%                                       |
| Pasto miel (paspale dilaté)         | 927                     | 243                    | 1 170                    | 79%                                       |
| Lentille                            | 4 156                   | 1 205                  | 5 361                    | 78%                                       |
| Tabac                               | 2 811                   | 844                    | 3 655                    | 77%                                       |
| Haricot consommation interne        | 15 980                  | 6 329                  | 22 309                   | 72%                                       |
| Arveja (Petit pois sec)             | 1 827                   | 753                    | 2 580                    | 71%                                       |
| Raisin de pays                      | 13 113                  | 6 358                  | 19 471                   | 67%                                       |
| Pomme de terre                      | 54 180                  | 26 797                 | 80 977                   | 67%                                       |
| Pois chiche                         | 4 535                   | 2 369                  | 6 904                    | 66%                                       |
| Pastèque                            | 2 408                   | 1 386                  | 3 794                    | 63%                                       |
| Pasto ovillo (dactylis glomerata)   | 1 587                   | 1 020                  | 2 607                    | 61%                                       |
| Melon                               | 2 104                   | 1 655                  | 3 759                    | 56%                                       |
| Tomate consommation fraîche         | 4 070                   | 3 237                  | 7 307                    | 56%                                       |
| Haricot frais en grain              | 2 298                   | 1 886                  | 4 184                    | 55%                                       |
| Haricot d'exportation               | 4 384                   | 3 683                  | 8 067                    | 54%                                       |
| Arveja verde (Petit pois frais)     | 2 357                   | 2 186                  | 4 543                    | 52%                                       |
| Piment                              | 557                     | 524                    | 1 081                    | 52%                                       |
| Fève                                | 1 273                   | 1 214                  | 2 487                    | 51%                                       |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>153.742</b>          | <b>66.663</b>          | <b>220.405</b>           | <b>70%</b>                                |

Source : Le présent tableau et ceux qui suivent dans cette section ont été élaborés sur la base de la publication « *Pequeña agricultura en Chile: rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación* » (Petite agriculture au Chili : caractéristiques socio-productives, institutionnalité et classification territoriale pour l'innovation). INDAP, ODEPA, IICA et MUCECH, Santiago. 2006.

Certaines cultures désormais susceptibles d'être importées, du fait de la libéralisation commerciale, sont également celles dont les petits agriculteurs sont majoritairement producteurs. Ces cultures et leurs producteurs sont bien identifiés et l'analyse réalisée dans cette étude vise à circonscrire le groupe d'agriculteurs pour lequel des politiques publiques



devront être mises en œuvre ; politiques devant leur permettre de tirer profit et/ou d'affronter les situations et les phénomènes imposés à l'échelon interne par la libéralisation commerciale, en tenant compte des niveaux réels de compétitivité d'un petit segment ayant certaines particularités et caractéristiques socioéconomiques qu'il est important de prendre en compte afin qu'elles ne deviennent pas des obstacles. Ces particularités et caractéristiques, dites « *facteurs critiques de la compétitivité de l'agriculture paysanne* » seront analysées plus avant dans cette étude.

Concernant les cultures annuelles, la part que représentent les petits agriculteurs dans leur production est la suivante :

**Tableau N°6 : Part de l'agriculture familiale paysanne dans les cultures annuelles  
(Nombre d'exploitations)**

| Culture                      | Petite agriculture | Reste de l'agriculture | %   | Total  |
|------------------------------|--------------------|------------------------|-----|--------|
| Blé tendre                   | 81 145             | 8 566                  | 90% | 89 711 |
| Avoine (grain sec)           | 32 944             | 3 619                  | 90% | 36 563 |
| Maïs (grain sec)             | 22 264             | 4 064                  | 85% | 26 328 |
| Pomme de terre               | 85 563             | 6 431                  | 93% | 91 994 |
| Betterave à sucre            | 5 926              | 1 966                  | 75% | 7 892  |
| Froment                      | 2 114              | 1 050                  | 67% | 3 164  |
| Riz (non décortiqué)         | 1 971              | 567                    | 78% | 2 538  |
| Haricot consommation interne | 21 630             | 3 141                  | 87% | 24 771 |
| Orge de brasserie            | 668                | 563                    | 54% | 1 231  |
| Lupin (grain sec)            | 2 077              | 190                    | 92% | 2 267  |
| Colza                        | 142                | 208                    | 41% | 350    |

On peut remarquer que plus de 80 000 (90%) des exploitations ou petits agriculteurs se consacrant aux cultures annuelles produisent du blé tendre. On observe la même situation pour la pomme de terre (93%). Ces deux produits se commercialisent fondamentalement sur les marchés intérieurs. Or, compte tenu des conditions avantageuses auxquelles on peut trouver ces produits dans les pays voisins, il est fort probable qu'ils fassent l'objet d'importations dans la nouvelle donne commerciale. Le même phénomène est à prévoir concernant le froment (67%), le riz (78%) et le maïs (85%).

**Tableau N° 7 : Part de l'agriculture familiale paysanne dans les cultures annuelles  
(surfaces en ha)**

| Culture                              | Petite<br>agriculture<br>(ha) | Reste de<br>l'agriculture | %          | Total          |
|--------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|------------|----------------|
| Blé tendre                           | 175 836                       | 194 849                   | 47%        | 370 685        |
| Avoine (grain sec)                   | 43 218                        | 61 282                    | 41%        | 104 500        |
| Maïs (grain sec)                     | 35 400                        | 51 344                    | 41%        | 86 744         |
| Pomme de terre                       | 54 180                        | 26 798                    | 67%        | 80 978         |
| Betterave à sucre                    | 17 309                        | 24 410                    | 41%        | 41 719         |
| Trigo candeal (Froment)              | 7 580                         | 21 179                    | 26%        | 28 759         |
| Riz (non décortiqué)                 | 10 542                        | 15 220                    | 41%        | 25 762         |
| Haricot consommation interne         | 15 980                        | 6 329                     | 72%        | 22 309         |
| Orge de brasserie                    | 2 829                         | 13 410                    | 17%        | 16 239         |
| Lupin (grain sec)                    | 4 452                         | 6 965                     | 39%        | 11 417         |
| Colza                                | 1 356                         | 9 907                     | 12%        | 11 263         |
| <b>Total cultures annuelles (ha)</b> | <b>368 682</b>                | <b>431 693</b>            | <b>46%</b> | <b>800 375</b> |

Les tableaux suivants fournissent des données similaires (nombres d'exploitations et/ou surfaces) pour les cultures maraîchères et pour la production fruitière.

**Tableau N° 8 : Part de l'agriculture familiale paysanne dans les cultures maraîchères (ha)**

| Culture                        | Petite<br>agriculture (ha) | Reste de<br>l'agriculture | %   | Total  |
|--------------------------------|----------------------------|---------------------------|-----|--------|
| Jardin potager                 | 13 263                     | 1 715                     | 89% | 14 978 |
| Maïs                           | 5 851                      | 6 514                     | 47% | 12 365 |
| Tomate industrielle            | 5 079                      | 5 196                     | 49% | 10 275 |
| Tomate consommation<br>fraîche | 4 070                      | 3 236                     | 56% | 7 306  |
| Haricot vert                   | 2 128                      | 2 568                     | 45% | 4 696  |
| Laitue                         | 23 171                     | 2 297                     | 91% | 25 468 |
| Potiron hâtif et de garde      | 1 435                      | 3 140                     | 31% | 4 575  |
| Petit pois                     | 2 357                      | 2 186                     | 52% | 4 543  |
| Asperge                        | 493                        | 3 734                     | 12% | 4 227  |
| Haricot en grain               | 2 298                      | 1 886                     | 55% | 4 184  |
| Oignon sec                     | 1 666                      | 2 344                     | 42% | 4 010  |

**Tableau N° 9 : Part de l'agriculture familiale paysanne dans la production de fruits  
(nombre d'exploitations)**

| Culture          | Petite agriculture | Reste du secteur agricole | %   | Total  |
|------------------|--------------------|---------------------------|-----|--------|
| Raisin de table  | 1 530              | 1 643                     | 48% | 3 173  |
| Pomme rouge      | 3 870              | 1 514                     | 72% | 5 384  |
| Petit verger     | 80 008             | 5 706                     | 93% | 85 714 |
| Avocat           | 5 969              | 1 312                     | 82% | 7 281  |
| Pêche            | 3 405              | 1 063                     | 76% | 4 468  |
| Poire européenne | 747                | 716                       | 51% | 1 463  |
| Pomme verte      | 3 990              | 1 239                     | 76% | 5 229  |
| Kiwi             | 375                | 670                       | 36% | 1 045  |
| Citron           | 2 720              | 867                       | 76% | 3 587  |
| Noix             | 1 239              | 548                       | 69% | 1 787  |
| Orange           | 1 726              | 720                       | 71% | 2 446  |
| Framboise        | 2 396              | 744                       | 76% | 3 140  |
| Prune européenne | 762                | 516                       | 60% | 1 278  |
| Nectarine        | 327                | 458                       | 42% | 785    |
| Amande           | 714                | 383                       | 65% | 1 097  |
| Prune japonaise  | 171                | 389                       | 31% | 560    |
| Cerise           | 1 923              | 362                       | 84% | 2 285  |
| Olive            | 1 113              | 352                       | 76% | 1 465  |

**Tableau N° 10 : Part de l'agriculture familiale paysanne dans la production de fruits (ha)**

| Culture                  | Petite agriculture<br>(ha) | Reste de l'<br>agriculture | %   | Total          |
|--------------------------|----------------------------|----------------------------|-----|----------------|
| Raisin de table          | 4 906                      | 38 959                     | 11% | 43 866         |
| Pomme rouge              | 5 936                      | 23 742                     | 20% | 29 678         |
| Petit verger             | 20 798                     | 2 985                      | 87% | 23 782         |
| Avocat                   | 5 542                      | 11 519                     | 32% | 17 061         |
| Pêche                    | 3 723                      | 8 119                      | 31% | 11 841         |
| Poire européenne         | 2 002                      | 8 706                      | 19% | 10 708         |
| Pomme verte              | 3 232                      | 7 071                      | 31% | 10 302         |
| Kiwi                     | 1 508                      | 6 207                      | 20% | 7 715          |
| Citron                   | 1 868                      | 5 813                      | 24% | 7 681          |
| Noix                     | 2 164                      | 5 479                      | 28% | 7 642          |
| Orange                   | 2 044                      | 5 253                      | 28% | 7 297          |
| Framboise                | 2 973                      | 4 282                      | 41% | 7 256          |
| Prune européenne         | 930                        | 5 882                      | 14% | 6 812          |
| Nectarine                | 1 139                      | 4 981                      | 19% | 6 120          |
| Amande                   | 1 596                      | 4 298                      | 27% | 5 893          |
| Prune japonaise          | 758                        | 4 848                      | 14% | 5 606          |
| Cerise                   | 2 125                      | 2 782                      | 43% | 4 907          |
| Olive                    | 1 208                      | 3 308                      | 27% | 4 516          |
| <b>TOTAL FRUITS (ha)</b> | <b>64 452</b>              | <b>154 234</b>             |     | <b>218 683</b> |

### 3. Caractéristiques sociales : Age, sexe et niveau d'éducation dans l'agriculture paysanne chilienne.

L'âge des producteurs, compte tenu de son importance pour les politiques publiques sectorielles, constitue une dimension importante. A cet égard, l'un des traits distinctifs de l'agriculture chilienne est l'âge avancé de ses exploitants, beaucoup atteignant la soixantaine. Dans le même temps, on observe un manque considérable de jeunes producteurs (seulement 10% de moins de 35 ans), c'est-à-dire du segment généralement plus ouvert à l'innovation.

En ce qui concerne le sexe des producteurs, l'information disponible réaffirme la large majorité d'hommes à la tête des exploitations se consacrant à la sylviculture, l'agriculture ou l'élevage, ils en contrôlent plus des trois quarts. Dans le segment de la petite agriculture nationale cependant, la présence féminine à la tête de l'exploitation est plus forte.

La variable « éducation » du producteur est peut-être l'une de celles qui marque le plus la différence entre la petite et la moyenne et grande agriculture, le niveau d'éducation du producteur régressant à mesure que diminue la taille de l'exploitation et sa capacité d'accès au capital et à la technologie. 67,2% des petits producteurs n'a reçu aucun type d'éducation ou n'a suivi qu'une scolarité primaire incomplète ; cette même situation ne touche que 44% des producteurs à la tête d'exploitations plus importantes. Alors que seulement 12,3% des petits producteurs ont reçu une éducation formelle complète, ce taux augmente à 21% dans le cas des producteurs intervenant sur des exploitations plus grandes. De même, à peine 7,5% des petits agriculteurs ont atteint un niveau d'éducation supérieure, contre 22% pour ceux appartenant au secteur des moyennes et grandes exploitations.

## II – L'étude INDAP sur les menaces et les opportunités de la libéralisation

Le cadre méthodologique proposé par la CEPALC relatif à la situation des secteurs et filières en termes d'opportunités et de menaces face à la libéralisation, sera appliqué ici à un ensemble de producteurs bénéficiaires de l'INDAP, sélectionnés selon certains critères, le principal étant leur implication dans deux des principaux instruments visant à relever les défis de compétitivité imposés par la nouvelle donne. Ensuite, nous analyserons les résultats de cet exercice à la lumière de la pertinence des actions qui seront mises en œuvre par l'État au cours des prochaines années par l'entremise de l'INDAP, en vue de créer les conditions permettant aux producteurs de tirer profit des opportunités et de faire face aux menaces, à partir d'un programme pour l'amélioration de la compétitivité de ce segment de producteurs.

### 1. Méthodologie utilisée

**Sélection des bénéficiaires :** L'analyse s'est centrée sur les bénéficiaires des services de l'INDAP en 2005 qui furent concernés par le Programme de développement des investissements (PDI) et par celui dit de la Ligne de Crédit à Long Terme. Cette sélection obéit au fait que ces deux instruments, de par leur approche stratégique et compte tenu de la nature des demandes productives à satisfaire, représentent les principaux piliers de l'« action de promotion de la production » engagée par l'INDAP.

Dans le cas du Programme de développement des investissements, l'aide consiste en un apport aux investissements productifs (infrastructure, innovation, diversification, irrigation, développement de l'élevage, équipement productif), par le biais de subventions pouvant représenter jusqu'à 80% du coût total des investissements, avec un plafond fixé à 6 500 dollars.

La Ligne de crédit à long terme, dont le plafond de financement est de 19 200 dollars<sup>13</sup> est destinée, quant à elle, à financer des investissements en actifs fixes lorsque les projections d'exploitation indiquent des délais supérieurs à un an pour l'amortissement du capital.

L'analyse a été réalisée à partir d'une base de données d'environ 70 000 entrées, correspondant à l'ensemble des projets approuvés en 2005 par le biais du SUF - Sistema Solicitud Única de Financiamiento (Système de demande unique de financement). Cette base de données comprend tous les projets ayant bénéficié d'un financement provenant de l'un ou de plusieurs des instruments suivants : Programme de développement des investissements, Système d'incitations pour la récupération des sols dégradés, Crédit à court terme et Crédit à long terme.

**Sélection des productions :** Les productions retenues pour l'analyse l'ont été sur la base de deux critères : leur degré de représentativité de l'activité des bénéficiaires de l'INDAP (dans le cas du Programme de développement des investissements et de la ligne de crédit) et leur inclusion dans l'ensemble des secteurs identifiés dans l'étude menée par la CEPALC. Ces productions bénéficient de 58% des ressources destinées au Programme de développement des investissements et 47% de celles consacrées à celle de la Ligne de crédit à long terme. L'application croisée des critères mentionnés a permis de dégager, pour les besoins de l'étude, l'ensemble des productions suivantes : myrtilles, riz, avoine, bovins, caprins, cerises, pêches, fleurs, framboises, fraises, légumes, lait, lentilles, pommes, maïs, miel, noix, ovins, avocats, pommes de terre, porcins, haricots, tomates, blé et raisin.

Ainsi, du total des bénéficiaires du Programme de développement des investissements (11 091) et de celui de la Ligne de crédit à long terme (11 533) en 2005, le nombre des bénéficiaires de l'un ou des deux programmes impliqués dans l'une ou plusieurs des productions sélectionnées s'élevait à 11 575. Pour éviter les doublons, ont toutefois été exclus de cet univers les utilisateurs ayant bénéficié de plusieurs programmes d'aide pour la même production.

### 2. Résultats

Les données analysées indiquent que du total de producteurs suivis par l'INDAP, 62% se situe actuellement sur des productions menacées par le mouvement de libéralisation progressive,

tandis que les 38% restants exploitent des productions offrant des opportunités en termes compétitifs, que ce soit sur le marché intérieur ou dans le cadre d'une possible internationalisation, indépendamment du fait que cette dernière puisse être atteinte de manière directe ou indirecte.

**Tableau N° 11 : Bénéficiaires de l'INDAP liés à des productions menacées par la libéralisation commerciale**

| Menaces                         |     |                        |                       |
|---------------------------------|-----|------------------------|-----------------------|
| Productions                     |     |                        | Nombre de producteurs |
| Céréales et dérivés             |     | Blé                    | 671                   |
| Viandes                         |     | Bovins                 | 4 644                 |
| Légumes et cultures maraîchères |     | Pomme de terre fraîche | 546                   |
|                                 |     | Tomate                 | 376                   |
|                                 |     | Laitue                 | 111                   |
|                                 |     | Oignon                 | 79                    |
|                                 |     | Ail                    | 56                    |
|                                 |     | Autres*                | 52                    |
| Céréales et dérivés             |     | Riz                    | 12                    |
|                                 |     | Avoine en grain        | 144                   |
|                                 |     | Maïs                   | 62                    |
| Produits végétaux comestibles   | non | Fleurs de plein champ  | 32                    |
|                                 |     | Fleurs de serre        | 374                   |
| Total                           |     |                        | 7 159                 |

\* comprend les haricots, lentilles et autres légumes

Source : élaboration propre à partir des bases de données de l'INDAP et de la méthodologie mise au point par Mulder (2003) et la CEPALC.

La filière bovine étant la plus menacée, il existe actuellement un programme complet visant à améliorer sa compétitivité. Les cultures annuelles, telles que les céréales, sont également fortement menacées, compte tenu en particulier de la position des producteurs nationaux en termes de volumes et de rendements, face à l'entrée imminente sur le marché intérieur de concurrents provenant des pays du MERCOSUR. La libéralisation constitue également une menace pour la filière fleurs, vu le nombre de nouveaux producteurs susceptibles d'arriver en force sur le marché.

Il faut souligner que le nombre de producteurs menacés dans les filières mentionnées est minoré par l'exclusion, dans le groupe analysé, de l'ensemble des producteurs dont s'occupe l'INDAP, par le biais d'autres instruments tels que la Ligne de crédit à court terme (pertinent pour le financement des cultures annuelles), le Programme de récupération des sols dégradés (fortement centré sur le blé, la viande et la foresterie) et l'ensemble des instruments destinés au segment pour lequel l'agriculture et l'élevage ne sont que l'un des volets parmi diverses sources de revenus

Tableau N° 12 : Bénéficiaires de l'INDAP liés à des productions pour lesquelles  
la libéralisation commerciale offre des opportunités.

| Opportunités         |                 |                       |
|----------------------|-----------------|-----------------------|
| Productions          |                 | Nombre de producteurs |
| Fruits frais et noix | Raisin de table | 204                   |
|                      | Noix            | 204                   |
|                      | Avocats         | 267                   |
|                      | Airelle         | 101                   |
|                      | Baies diverses  | 196                   |
|                      | Cerise          | 50                    |
|                      | Pêche           | 53                    |
|                      | Framboise       | 601                   |
|                      | Fraise          | 205                   |
|                      | Citrons         | 52                    |
|                      | Autres*         | 85                    |
| Viandes              | Porcins         | 62                    |
|                      | Ovins           | 909                   |
|                      | Caprins         | 118                   |
| Produits laitiers    | Lait            | 421                   |
| Apiculture           | Miel            | 888                   |
| Total                |                 | 4 416                 |

\* comprend la pomme, la prune, l'orange, le concombre, la pastèque et la figue de barbarie.

Source : élaboration propre à partir des bases de données de l'INDAP et de la méthodologie mise au point par Mulder (2003) et la CEPALC.

Les opportunités se font jour en particulier pour les producteurs ovins, les apiculteurs et les producteurs de baies (*berries*) ; les fruits frais en général ont un vrai potentiel dans un contexte de libéralisation. Pour tirer parti de ces opportunités, besoin est de renforcer moyennant des politiques publiques spécifiques, les initiatives destinées à favoriser la différenciation par la qualité, telles que le Programme de Bonnes pratiques agricoles.

### III – L'action de l'INDAP pour l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture familiale paysanne

L'INDAP<sup>14</sup> (*Instituto de desarrollo agropecuario*, Institut pour le développement de l'agriculture et de l'élevage) est un organisme public, relevant du Ministère de l'Agriculture, dont la mission est de soutenir le développement de la petite agriculture chilienne<sup>15</sup> en promouvant sa consolidation économique et commerciale, sa reconnaissance socioculturelle et son accès compétitif aux marchés nationaux et internationaux.

Dans la période actuelle, marquée les menaces et les opportunités de la libéralisation commerciale agricole, l'action de l'INDAP vise à renforcer la position du Chili en tant que puissance agroalimentaire. Pour ce faire, sur la base des enseignements de l'étude « Menaces et opportunités » présentée précédemment, l'INDAP a établi une typologie des producteurs

relevant de sa compétence, défini un ensemble de mesures susceptibles de renforcer la position compétitive de ces producteurs à l'horizon 2010 et enfin différencié ces mesures selon les différentes strates de la typologie.

## **1. Un objectif : renforcer le Chili en tant que puissance agroalimentaire**

Dans ce contexte, une question s'impose : pourquoi un pays comme le Chili décide de devenir une puissance agroalimentaire alors que ses voisins le dépassent largement en termes de capacité productive nationale dans plus d'un secteur de l'activité agricole ? La réponse pourrait s'avérer très complexe, mais elle l'est nettement moins si l'on précise qu'émergent aujourd'hui des marchés dont la compétitivité repose sur d'autres facteurs que le volume de la production ou les coûts, et ce en raison de préoccupations sanitaires ou de développement durable impensables à une autre époque. Or, ces marchés s'ils s'en trouvent à l'étranger, se sont également intégrés de manière progressive à la réalité chilienne. Ces nouveaux facteurs s'inscrivent dans le cadre de la qualité et de la différenciation de la production agricole nationale, reposant sur une série de conditions sanitaires, naturelles et de politique publique, capables ou ayant le potentiel de satisfaire les exigences d'un marché différent.

Il va de soi que tous les pays chercheront à améliorer leurs conditions de productivité et de commercialisation, en particulier ceux ayant un développement productif à grande échelle, mais le Chili possède des atouts qui lui permettront de continuer de jouir de certains avantages, tels que la solidité de ses institutions réputées pour leur sérieux, sa bonne santé budgétaire, un risque-pays contrôlé, une fiabilité commerciale et professionnelle reconnue et une conscience émergente en ce qui concerne le développement durable dans un pays dont la stratégie d'intégration est fondée sur l'utilisation et la transformation de ses ressources naturelles.

Les éléments précédents permettent de mieux comprendre pourquoi le Chili a initié un processus d'ouverture bilatérale aussi profond et constant. C'est précisément le chemin à suivre quand l'évolution de la demande impose des exigences pour lesquelles des potentialités considérables ont été identifiées à l'échelon interne. En d'autres termes, les avantages compétitifs du Chili l'autorisent à relever le défi consistant à améliorer l'accès à divers marchés tout en faisant face aux menaces que cela implique. Certes, les menaces peuvent être inattendues, mais les potentialités indiquent que fonder le développement du secteur sur la capacité de différenciation et de promotion d'une agriculture propre, certifiée, adepte de bonnes pratiques, respectueuse de l'environnement, et en outre, fiable pour le consommateur final, ne peut manquer d'avoir des retombées favorables.

Par conséquent, faire participer l'agriculture paysanne à ce projet est incontournable, puisqu'elle est un maillon nécessaire et vital que ce soit de la chaîne de production, de la propriété des facteurs de production, du développement d'intrants pour l'industrie agricole, de la création de services ou de la commercialisation finale. Pour toutes ces raisons, les efforts du gouvernement et du secteur privé sont pleinement justifiés, comme l'est la mise en place d'initiatives, telles que celles décrites ci-après.

Le Programme pour l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture familiale paysanne a pour objet de faciliter l'intégration croissante et durable des produits et services de ce segment sur les marchés nationaux et internationaux, dans le cadre des exigences toujours plus grandes en matière de qualité. Pour ce faire, un ensemble d'initiatives de promotion de la production est établi en vue d'appuyer le processus de décision et d'investissement de l'agriculture familiale paysanne et visant à desserrer les contraintes qui freinent le développement compétitif du secteur.

Ce programme s'adresse aux producteurs individuels et associatifs de l'agriculture familiale paysanne, qui indépendamment de leur situation géographique, dotation de ressources et localisation sur la filière, sont prêts à entreprendre, à prendre des risques et à innover dans le domaine de la sylviculture, de l'agriculture et de l'élevage et qui peuvent obtenir un résultat économique rentable et durable dans le temps. En d'autres termes, le dit programme centre son action sur les caractéristiques entrepreneuriales que l'agriculture familiale paysanne doit



intégrer pour être compétitive au sein d'un modèle agro-exportateur, sur les marchés nationaux les plus porteurs et ceux offrant des opportunités réelles à son développement.

## **2. Une typologie des producteurs en vue de l'action de l'INDAP**

À la lumière des principes énoncés ci-dessus, les entreprises individuelles et associatives de l'agriculture familiale paysanne peuvent être classées selon l'importance que celles-ci accordent à l'activité agro-productive parmi les sources de création de revenus et aux rapports qu'elles établissent avec les filières agro-commerciales. Il est ainsi possible d'améliorer le ciblage et l'impact des actions. L'approche utilisée, qui permet d'identifier les demandes et les priorités d'intervention en fonction des besoins du segment, se traduit de la manière suivante :

a) Producteurs dont la principale source de revenus est l'activité agricole commerciale, et dont l'activité productive centrale s'articule au processus agro-exportateur.

b) Producteurs dont la principale source de revenus provient de l'activité agricole commerciale, et dont les principales productions s'articulent au marché intérieur, en lien avec des filières traditionnelles et dynamiques.

c) Producteurs dont la stratégie de création de revenus est la multiactivité, agricole et para-agricole, liée aux processus agro-industriels, à l'agriculture, au tourisme rural et à l'artisanat. On identifie deux sous-segments :

- Familles de producteurs ayant la capacité et le comportement pour entreprendre à plus grande échelle en claire articulation avec le marché, qui, avec un « coup de pouce » institutionnel peuvent réussir à développer leur activité<sup>16</sup>.
- Familles de petits producteurs ou paysans ayant moins de capacité, vocation et esprit d'entreprise, raison pour laquelle leur structure de revenus est moins liée à la production agricole.
- Le tableau suivant détaille cette typologie des producteurs, avec leurs caractéristiques productives et d'articulation aux marchés et donne des exemples des productions associées aux différents types de producteurs.

**Tableau N° 14 : Typologie de l'agriculture familiale paysanne en vue de la définition de politiques publiques spécifiques**

| Type                         | Caractéristiques                                                                                                              | Exemples de productions                                                  |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Exportateurs directs         | Activité permanente et exportation directe des produits vers le marché extérieur.                                             | Fleurs, miel, baies.                                                     |
| Exportateurs indirects       | Activité permanente et exportation indirecte de leurs produits ou d'intrants pour d'autres produits vers le marché extérieur. | Miel, produits laitiers, viande bovine, viande ovine, baies, fruits.     |
| Marché national dynamique    | Activité permanente et vente des produits et/ou services à des marchés nationaux exigeants et dynamiques.                     | Produits maraîchers, fleurs, spécialités du terroir, produits viticoles. |
| Marché national traditionnel | Activité permanente et vente des produits et services à des marchés nationaux traditionnels.                                  | Maïs, blé, riz, animaux.                                                 |
| Marché national occasionnel  | Activité partielle et vente occasionnelle à des marchés, en particulier locaux.                                               | Fleurs, produits maraîchers et miels.                                    |

Le Programme pour l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture familiale paysanne s'articule autour de trois axes.

1. Mesures pour la compétitivité ayant pour objet de fournir des réponses aux principaux points critiques de la filière qui empêchent un accès compétitif.
2. Solution à l'endettement historique, pour les paysans et organisations n'ayant pas été en mesure de rembourser leurs dettes à l'INDAP. L'objectif est qu'ils puissent le faire, par le biais d'une réduction de la dette actuelle et/ou de la réalisation d'actions visant à améliorer leurs revenus, à augmentant leurs chiffres d'affaires et faciliter l'accès à des sources de financement plus avantageuses et plus nombreuses.
3. Développement d'une structure institutionnelle d'excellence, ayant pour but d'accroître l'efficacité, la transparence et la qualité technique des services fournis aux paysans et aux organisations.

Un ensemble d'actions spécifiques a été mis en place pour chacune de ces mesures. Certaines d'entre elles viennent renforcer l'existant, d'autres visent à accroître la couverture des mesures en place, et d'autres, enfin, à en créer de nouvelles. Dans le cadre de ce document, seules les actions liées aux mesures en faveur de l'amélioration de la compétitivité sont présentées.

### **3. Mesures pour l'amélioration de la compétitivité**

Ces mesures s'attaquent aux facteurs critiques identifiés dans l'agriculture familiale paysanne pour atteindre un développement compétitif, elles sont donc axées sur :

- le développement du capital humain
- le développement du capital productif
- une nouvelle plate-forme de financement
- la qualité et la différenciation des produits et des services

- un meilleur accès aux marchés

**Développement du capital humain** : l'objectif est d'appuyer le développement des capacités et compétences des paysans et de leurs organisations. Parmi les principales mesures, on peut citer :

- La mise en œuvre d'un programme de professionnalisation paysanne des petits producteurs. *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo*, SENCE (Service national pour la formation et l'emploi) – *Instituto de Desarrollo Agropecuario*, INDAP (Institut pour le développement de l'agriculture et de l'élevage).
- L'approfondissement du programme d'alphabétisation paysanne en vue de doter l'agriculture familiale paysanne de technologies de l'information et de la communication, par le biais de l'alphabétisation numérique et de la fourniture d'équipements et de connections.
- La multiplication du nombre d'actions visant à renforcer les organisations productives et de représentation de l'agriculture familiale paysanne.
- La création d'un programme de développement d'opérateurs de services de conseil technique comprenant formation, évaluation et accréditation.
- L'élargissement de la couverture et l'amélioration de la qualité du programme de développement local en accord avec les municipalités (PRODESAL).
- L'élargissement de la couverture territoriale et du nombre de bénéficiaires, et l'amélioration de la qualité du service « Ateliers de formation pour les femmes rurales », par le biais de la Convention INDAP-PRODEMU.
- La mise en œuvre de la seconde phase du programme "Origines" prévoyant l'intégration de 1 000 communautés indigènes<sup>17</sup> supplémentaires, avec une nouvelle composante de conseil technique permanent pour le projet.
- La mise au point d'un programme de promotion destiné aux initiatives paysannes, en vue de permettre aux producteurs disposant de peu de ressources - en particulier les jeunes et les femmes - de s'intégrer de manière compétitive aux marchés formels,.

**Développement du capital productif** : l'objectif est d'améliorer la dotation en ressources productives telles que l'irrigation, le sol, la génétique et la santé animale et végétale.

- L'amélioration du potentiel productif des prairies, en se centrant sur les domaines agricoles PABCO<sup>18</sup>, par le biais de l'incorporation de pratiques de gestion et de conservation des sols.
- La mise au point d'un plan d'amélioration génétique et de la reproduction dans les filières bovine, ovine, caprine et apicole. *Servicio Agrícola y Ganadero*, SAG (Service de l'agriculture et de l'élevage) – *Instituto de Desarrollo Agropecuario*, INDAP (Institut pour le développement de l'agriculture et de l'élevage).
- La promotion de l'amélioration phyto et zoo sanitaire des secteurs de l'élevage, de l'apiculture et des cultures maraîchères et fruitières. (SAG - INDAP)

- L'appui à la constitution et à la régularisation des titres de droits sur l'eau et sur la terre des petits producteurs, en vue d'améliorer la sécurité juridique de leur contrôle sur la ressource.
- La création d'un panel technique réunissant l'INDAP, le secteur financier privé et la banque nationale « BancoEstado » en vue de mettre au point, dans les plus brefs délais, un programme de financement pour l'accès à la terre.
- Le renforcement du développement de l'irrigation paysanne par le biais de nouvelles aires d'irrigation, ainsi que l'amélioration de sa sécurité sur la surface irriguée actuelle.

**Nouvelle plate-forme de financement :** l'objectif est d'élargir et d'améliorer l'offre de financement et des instruments de gestion du risque de manière directe par l'INDAP et l'articulation financière avec les banques.

- L'amélioration de la qualité du crédit direct de l'INDAP, plus particulièrement en termes de qualité du service et de maximisation de l'impact du financement.
- L'accroissement de la promotion du crédit relayé par le réseau des institutions financières qui opèrent avec l'INDAP.
- La promotion du financement à long terme des investissements, par le biais de la mise au point d'instruments de gestion du risque. Par exemple, les fonds de garantie, le capital de risque et le capital semence.
- Le renforcement des actions d'articulation entre le financement du crédit et d'autres instruments de développement, en améliorant ainsi l'effet de levier entre les ressources publiques non remboursables et les ressources remboursables apportées par le secteur privé ou par la banque de l'État.
- La mise au point de lignes de financement du crédit pour les entreprises associatives paysannes.

**Qualité et différenciation des produits et services :** l'objectif est d'étendre le champ d'application des normes de qualité telles que les bonnes pratiques agricoles.

- L'augmentation du nombre des exploitations du secteur de l'agriculture familiale paysanne dotées d'une certification répondant aux normes internationales de qualité agroalimentaire. Par exemple, les *Planteles Animales bajo Certificación Oficial*, PABCO (Élevages sous certification officielle) – *Buenas Prácticas Agrícolas*, BPA (Bonnes pratiques agricoles) – *Buenas Prácticas Ganaderas*, BPG (Bonnes pratiques d'élevage), *Buenas Prácticas Manufactureras*, BPM (Bonnes pratiques manufacturières).
- L'impulsion d'un programme de différenciation de produits et services paysans, par le biais de la mise au point de labels paysans, de dénominations d'origine et de marques de qualité.
- L'amélioration de la qualité et de la couverture du programme de tourisme rural, promouvant particulièrement les régions situées aux confins du pays, les initiatives des jeunes et des femmes, et les projets liés au marché international.

**Meilleur accès aux marchés :** l'objectif est d'appuyer à partir de l'État l'articulation et les enchaînements avec les marchés nationaux et internationaux.

- La mise au point d'un programme d'enchaînements productifs de l'agriculture familiale paysanne, par le biais d'alliances avec d'autres maillons de l'industrie agroalimentaire.
- La mise au point de programmes pour les principales filières du secteur de l'agriculture familiale paysanne, avec un accent particulier sur le maïs, le riz, le blé et la vigne.
- Le renforcement des centres de gestion comme agents de services de promotion sur le territoire et d'appui à la commercialisation.
- La mise en œuvre de programmes de promotion de l'associativité commerciale visant à soutenir des initiatives spécifiques d'incorporation à des chaînes à haut potentiel.
- Le développement de nouvelles lignes de recherche dans les principales filières de l'agriculture familiale paysanne et la mise en œuvre d'une « prime à l'innovation technologique », faisant appel à la coopération entre le *Fondo de Innovación Agraria*, FIA (Fonds pour l'innovation agraire), l'*Instituto Nacional de Investigación Agraria*, INIA (Institut national pour la recherche agraire), l'*Instituto Forestal*, INFOR (Institut forestier) et l'INDAP.

#### **4. Le croisement typologie des producteurs / mesures en faveur de la compétitivité**

- Il est possible de faire le lien entre les mesures pour la compétitivité de l'agriculture familiale paysanne et les segments identifiés au sein de la petite agriculture. C'est ainsi que des actions concrètes auront des orientations diverses, en fonction de l'objectif, de la nature et du besoin d'un producteur donné. Pour ce faire, un univers potentiel de petits agriculteurs est établi, associé au segment, à sa localisation géographique et aux instruments ou services qui seront utilisés afin de concrétiser les mesures définies.

**Tableau N° 15 : Segment des exportateurs directs, caractéristiques et principales actions**

|                             |                                                                                   |                                     |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Exportateurs directs</b> | Activité permanente et exportation directe des produits vers le marché extérieur. | Fleurs, miel, baies avocat, viande. |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|



|                                            |                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Clients potentiels estimés :               | 70 / 100 entreprises*                                                                                                                        |
| Localisation :                             | Cible : de la IV <sup>e</sup> à la région                                                                                                    |
| Demandes de base :                         | Financement pour les investissements (infrastructure, technologie, gestion), gestion de l'incorporation d'exigences de marché, productivité. |
| Principaux instruments pour l'intervention | SAT (BPA), Réseaux, Ceges, PDI (Pabco), SIRSD.                                                                                               |

**Actions 2007 – 2010 :**

- Amélioration phyto et zoo sanitaire des filières élevage, cultures maraîchères, fruits et apicole (vocation exportatrice en particulier de la IV<sup>e</sup> à la VIII<sup>e</sup> régions).
- Renforcement des centres de gestion des affaires et des réseaux par secteur comme structure institutionnelle privée opératrice de services techniques.
- Incorporation de pratiques de gestion et de conservation des prairies dans les élevages PABCO (objectif pour 2010 : 12 000 exploitations agricoles).
- Programme d'amélioration génétique, reproductive et sanitaire pour la viande bovine et ovine (en particulier de la I VIII<sup>e</sup> à la X<sup>e</sup> région).
- Développement de nouvelles lignes de recherche dans les Principales filières de l'agriculture familiale paysanne et mise en place d'une « prime à l'innovation technologique » (INDAP-INIA-FIA-INFOR)

Source : Description de la MIPE paysanne, étude demandée par la Division Qualité de l'INDAP, 2003

Source : Recoupement et mise en relation d'informations élaborés pour cette étude sur la base du programme de travail pour la compétitivité, du VI<sup>e</sup> recensement de l'agriculture et de l'élevage et d'autres études connexes.

Le tableau permet de visualiser les actions à mener auprès des petits agriculteurs liés au segment exportateur, principalement ceux de la IV<sup>e</sup> à la X<sup>e</sup> région, demandeurs d'un certain type de services que l'on espère satisfaire au moyen des actions signalées par l'entremise des *Servicios de Asesoría Técnica*, SAR (Services de conseil technique), *Centros de Gestión*, CEGES (Centres de gestion), *Redes por Rubro* (Réseaux par secteur), *Programa de Desarrollo de Inversiones*, PDI (Programme de développement des investissements) et *Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados*, SIRSD (Système d'incitations pour la récupération des sols dégradés), en tenant compte des opportunités et des menaces puisque leur engagement dans le processus de libéralisation est davantage dépendant de la conjoncture des marchés extérieurs.

**Tableau N° 16 : Segment des exportateurs indirects, caractéristiques et principales actions**

Exportateurs indirects

*Source : Recoupement et mise en relation d'informations élaborés pour cette étude sur la base du programme de travail pour la compétitivité, du VI<sup>e</sup> recensement de l'agriculture et de l'élevage et d'autres études connexes.*

Dans le cas du segment des exportateurs indirects, les initiatives sont principalement liées au développement d'enchaînements productifs avec l'agro-industrie, à l'amélioration des filières bovine, ovine, caprine et apicole, qui dans le contexte de la libéralisation, présentent pour la plupart des opportunités dont il est possible de tirer parti.

**Tableau N ° 17 : Segment orienté vers le marché national dynamique, caractéristiques et actions.**

|                                  |                                                                                                        |                                                                 |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>Marché national dynamique</b> | Activité permanente et vente des produits et services à des marchés nationaux exigeants et dynamiques. | Cultures maraîchères, fleurs, spécialités paysannes, viticoles. |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|

|                              |                                                                                                                                                           |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Clients potentiels estimés : | 45.000*                                                                                                                                                   |
| Localisation :               | IV <sup>e</sup> (Choapa), V <sup>e</sup> (Limari), VI <sup>e</sup> (Intérieur), VII <sup>e</sup> (central), VIII <sup>e</sup> (nuble), IX et X (élevage). |
| Demandes de base :           | Capacités productives, alliances commerciales, accès à un crédit de qualité.                                                                              |

\*Exploitations de la petite agriculture avec cultures maraîchères et fruitières, à l'exception des jardins potagers.  
La petite agriculture au Chili.  
INDAP, ODEPA, IICA, MUCECH. 2006

### Actions 2007 – 2010 :

- Programme de professionnalisation paysanne des petits producteurs (SENCE - INDAP).
- Programme d'alphabétisation digitale en TIC.
- Promotion de l'amélioration phyto et zoo sanitaire dans les filières 'élevage, 'api-culture, cultures maraîchères et fruits (SAG – INDAP).
- Amélioration de la qualité du crédit direct de l'INDAP.
- Promotion du financement à long terme des investissements (Instruments de gestion du risque).
- Hausse de la promotion du crédit articulé au travers du Réseau des institutions financières qui opèrent avec l'INDAP.
- Renforcement des CEGES comme agents de services de promotion sur le territoire et d'appui à la commercialisation.
- Augmentation du nombre des exploitations de l'agriculture familiale paysanne habilitées selon les normes internationales de qualité agroalimentaire. (Ex. : PABCO – BPA – BPM)
- Promotion d'un programme de différenciation des produits et services paysans (labels paysans, dénominations d'origine et marques de qualité).

Source : Recoupement et mise en relation d'informations élaborés pour cette étude sur la base du programme de travail pour la compétitivité, du VI<sup>e</sup> recensement de l'agriculture et de l'élevage et d'autres études connexes.

Le marché national dynamique concerne environ 45 000 petits producteurs requérant des appuis multidisciplinaires. Il s'agit de la base d'une nouvelle forme de promotion, orientée vers le développement du capital humain et d'alternatives à l'agriculture et à l'élevage traditionnels, telles que, par exemple, le tourisme rural.



**Tableau N° 18 : Segment orienté vers le marché national traditionnel, caractéristiques et actions.**

| Marché national traditionnel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                           | Activité permanente et vente des produits et services à des marchés nationaux traditionnels. | Maïs, blé, riz, animaux. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                           |                                                                                              |                          |
| Clients potentiels estimés :                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 156.000*                                                                                                                                                                                  |                                                                                              |                          |
| Localisation :                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | I <sup>e</sup> à XII <sup>e</sup> région (en particulier III <sup>e</sup> . VI <sup>e</sup> . RM. VII <sup>e</sup> . VIII <sup>e</sup> )                                                  |                                                                                              |                          |
| Demandes de base :                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Capital d'opération, formation, innovation productive, diversification, renforcement des secteurs, infrastructure productive, accès au financement pour les investissements à long terme. |                                                                                              |                          |
| Principaux instruments pour l'intervention :                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | SIRSD, PDI (agriculture, élevage et irrigation) crédit.                                                                                                                                   |                                                                                              |                          |
| <p>*Principales cultures annuelles, industrielles et des fermes selon le nombre d'exploitations de la petite agriculture.</p> <p>La petite agriculture au Chili. ODEPA, INDAP, IICA, MUCECH 2006</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                           |                                                                                              |                          |
| <div><b>Actions 2007 – 2010 :</b><ul style="list-style-type: none"><li>•Elaboration de programmes pour les principales filières de l'agriculture familiale paysanne, en particulier le maïs, le riz, le blé et la vigne.</li><li>•Mise en œuvre d'un programme de professionnalisation paysanne des petits agriculteurs (SENCE – INDAP).</li><li>•Renforcement du programme d'alphabétisation paysanne en TIC'S.</li><li>•Renforcement du développement de l'irrigation paysanne.</li><li>•Amélioration de la capacité de réduction du risque de la petite agriculture, par le biais de l'assurance agricole et du développement des opérations financières sur la bourse des produits.</li><li>•Appui de la constitution et de la régularisation des titres de droits sur l'eau et sur la terre.</li><li>•Amélioration de la qualité du crédit direct de l'INDAP.</li><li>• Développement de nouvelles lignes de recherche dans les Principales filières de l'agriculture familiale paysanne et mise en Place d'une « prime à l'innovation technologique » (INDAP – INIA – FIA – INFOR)</li></ul></div> |                                                                                                                                                                                           |                                                                                              |                          |

Source : Recoupement et mise en relation d'informations élaborés pour cette étude sur la base du programme de travail pour la compétitivité, du VI<sup>e</sup> recensement de l'agriculture et de l'élevage et d'autres études connexes.

La plupart des clients potentiels de l'INDAP appartient au segment orienté vers le marché national traditionnel, ainsi que beaucoup d'agriculteurs susceptibles de se voir menacés par la libéralisation commerciale. Comme on le voit clairement dans le tableau suivant, il est indispensable de leur fournir un appui segmenté tenant compte de ces menaces et permettant de les éviter ou d'y faire face.

**Tableau N° 19 : Segment orienté vers le marché national occasionnel, caractéristiques et actions.**

|                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Marché national occasionnel.</b>                                               |                                                                                                                                                                                                                                                       | Activité partielle et vente occasionnelle les marchés. en particulier locaux.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Fleurs, cultures maraîchères et miels. |
|  |                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>Actions 2007 – 2010 :</b><br>Elargissement de la couverture et amélioration de la qualité du Programme de Développement Local par conventions avec les Municipalités <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elargissement de la couverture territoriale et du nombre de bénéficiaires de la convention INDAP-PRODEMU.</li> <li>• Mise en œuvre de la seconde phase du Programme</li> <li>• Mise au point d'un programme de promotion des nouvelles initiatives paysannes.</li> <li>• Mise au point d'un programme de financement pour l'accès à la terre (INDAP, secteur financier privé et banque BancoEstado.</li> </ul> |                                        |
| Clients potentiels estimés :                                                      | 100.000                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |
| Localisation :                                                                    | I <sup>e</sup> , II <sup>e</sup> , III <sup>e</sup> et IV <sup>e</sup> régions (semi-aride), VI <sup>e</sup> , VII <sup>e</sup> , VIII <sup>e</sup> régions (semi-aride et côte), IX <sup>e</sup> (côte), XI <sup>e</sup> , XII <sup>e</sup> régions. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |
| Demandes de base :                                                                | Amélioration des ressources productives, capital de travail, conseil technique.                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |
| Principaux instruments pour l'intervention :                                      | Programme IV. PRODESAL. INDAP - PRODEMU, Programme Nouveaux Entrepreneurs, Crédit.                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                        |

Source : Recoupement et mise en relation d'informations élaborés pour cette étude sur la base du programme de travail pour la compétitivité, du VI<sup>e</sup> recensement de l'agriculture et de l'élevage et d'autres études connexes.

Tous les agriculteurs en situation de pauvreté s'orientent vers le marché national occasionnel. Ces agriculteurs disposent de ressources productives limitées, de faibles niveaux de capitalisation et se trouvent dans des zones déprimées en termes agro-écologiques. La pauvreté rurale s'explique donc, en grande mesure, par le manque d'accès aux ressources naturelles et par l'utilisation de techniques inadéquates pour en tirer profit. À cela vient s'ajouter un environnement rural faiblement doté en infrastructures et en services de base, ce qui nuit à une bonne insertion des outils de promotion de la production. C'est ainsi que l'accès aux subventions et les possibilités d'investissements significatifs pour le développement des capacités sont entravées par l'absence de solutions à certaines situations qui ne sont pas de la compétence directe des programmes de promotion de la production (réseaux routiers, services sociaux, etc.), mais qui n'en sont pas moins décisives pour la pérennité des interventions. Ceci explique que l'accent soit mis sur l'action territoriale intégrée dans la mise en œuvre des mesures présentées.

## Références

**Mônica Rodrigues**, « Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola en América Latina ». CEPALC, Série Développement de la production. Projet « Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura productiva agropecuaria ». Unité du développement agricole, Division du développement de la production et des entreprises. Santiago du Chili, novembre 2005.

**INDAP, ODEPA, IICA**. Pequeña Agricultura en Chile: rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación. Avril 2006.

**Centro para el Desarrollo del Capital Humano, CENDEC**, « Programa de Formación de Capital Humano para la Agroexportación », Acuerdo de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea: Oportunidades para el Sector Agrícola.

**Inserción de la Agricultura Chilena en los Mercados Internacionales**, Documento de Trabajo desarrollado por ODEPA, décembre 2004.

**Programa de trabajo para la competitividad de la Agricultura Familiar Campesina**, Instituto de Desarrollo Agropecuario, ministère de l'Agriculture, 2006.

## Notes

<sup>1</sup> Texte rédigé par les auteurs en espagnol. Traduction en français : Monique Zachary. Révision scientifique de la version française : Henri Regnault. Les notes de bas de page ajoutées par le réviseur scientifique sont précédées de l'abréviation NRev : elles visent à apporter des précisions utiles pour les lecteurs non familiers des réalités chiliennes.

<sup>2</sup> Les quatre auteurs occupent ou ont occupé ces dernières années des fonctions au sein de l'INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) du Ministère de l'Agriculture, Santiago du Chili.

<sup>3</sup> CEPALC : Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Nations Unies, Santiago

<sup>4</sup> Mónica Rodríguez, consultante auprès de l'unité du développement agricole de la CEPALC. Martine Dirven, chef de l'unité du développement agricole de la CEPALC. Une partie de cette étude a été présentée dans le cadre de la Conférence internationale : « La Pequeña Empresa Agrícola y los Desafíos de la Globalización » (Les petites exploitations chiliennes face aux défis de la mondialisation), organisée par l'INDAP. Les présentations faites lors de cette conférence ont fait l'objet d'une publication ultérieure sous le même titre (octobre 2004).

<sup>5</sup> CENDEC - Centro para el Desarrollo del Capital Humano (Centre pour le développement du capital humain), « Programa de Formación de Capital Humano para la Agroexportación » (Programme de formation du capital humain pour l'exportation agricole), Acuerdo de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea: Oportunidades para el Sector Agrícola (Accord d'association politique, commerciale et de coopération entre el Chili et l'Union européenne : Opportunités pour le secteur agricole).

<sup>6</sup> « Inserción de la Agricultura Chilena en los Mercados Internacionales » (Insertion de l'agriculture chilienne sur les marchés internationaux), document de travail préparé par l'ODEPA, décembre 2004.

<sup>7</sup> Le texte utilisé pour la préparation de cette section a été extrait du document « Pequeña Agricultura en Chile: Rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación » (La petite agriculture au Chili : caractéristiques socio-productives, institutionnalité et classification territoriale pour l'innovation), publié par INDAP, ODEPA, IICA et MUCECH, en 2006. Chapitre I.

<sup>8</sup> NRev (Note du réviseur) : avec des coefficients multiplicateurs pour divers types de terres non irriguées ; le domaine d'intervention de l'INDAP ne se limite donc pas à des exploitations de 12 ha maximum.

<sup>9</sup> NRev : L'UF (unidad de fomento) est une unité de compte utilisée pour assurer une comparabilité temporelle des montants, éliminant donc l'inflation. L'UF, créée en 1967, valait 100 pesos chiliens à l'origine : au 1<sup>er</sup> janvier 2009 elle valait 21451 pesos

<sup>10</sup> NRev : Cette terminologie vise en particulier les communautés indigènes des Mapuches.

<sup>11</sup> La division politico-administrative du pays présente un premier niveau sous-national, comprenant treize régions numérotées de manière du nord au sud, la treizième région correspondant à la région métropolitaine (RM) dans laquelle se trouve la capitale du pays.

<sup>12</sup> NRev : les traductions indiquées entre parenthèses sont données sous réserve d'inexactitude possible, faute de connaître les appellations latines qui éviteraient toute confusion, les différents dictionnaires pouvant proposer des traductions différentes pour un même nom.

<sup>13</sup> Plafonds fixés pour les entreprises individuelles et calculés selon la valeur de l'UF (19 460,39 pesos chiliens) et du dollar (506,95 pesos chiliens) au mois de novembre 2007. L'UF (Unidad de

Fomento) est un indice économique réajusté quotidiennement sur la base de la variation de l'IPC - indice des prix à la consommation.

<sup>14</sup> [www.indap.gob.cl](http://www.indap.gob.cl)

<sup>15</sup> L'INDAP est présent dans toutes les régions du pays, à travers ses 13 directions régionales qui opèrent comme instances de coordination, d'articulation et de mise en œuvre sur le terrain des programmes élaborés à l'échelon national. Les directions régionales élaborent des stratégies d'intervention pour leurs territoires, alimentées par les politiques nationales et par les priorités des gouvernements régionaux. Le service aux clients et la prestation des services institutionnels sont fournis dans les 111 unités opérationnelles comprenant des agences de zone, des bureaux de secteurs et des bureaux mobiles. Du point de vue de la modalité de prestation de services, l'INDAP, de même que le reste des institutions publiques, s'inscrit dans le modèle d'un secteur public qui participe à l'élaboration, au financement, au suivi et à l'évaluation des programmes publics, mais non à leur mise en œuvre directe. La mise en œuvre des programmes est effectuée par l'intermédiaire d'un marché d'opérateurs (externes) agissant en tant que tiers et possédant les méthodologies et les connaissances requises pour assister et intervenir techniquement dans les projets productifs des agriculteurs, les décisions économiques restant du ressort de l'exploitant agricole.

<sup>16</sup> Ces familles correspondent à un sous-ensemble d'utilisateurs des actuels Prodesal, Indap - Prodemu, Prodecop et ex Prodecop, Groupes vulnérables de la IV<sup>e</sup> région et du Programme Orígenes.

<sup>17</sup> NRev. : ce document aborde peu le thème des communautés indigènes Mapuche. Il faut néanmoins savoir que ces communautés font partie du terrain d'intervention de l'INDAP, même si l'agriculture y relève surtout d'une logique d'autoconsommation mais sans exclure la commercialisation plus ou moins occasionnelle d'une partie de la production.

<sup>18</sup> NRev. : la certification PABCO (Planteles Animales Bajo Control Oficial) est relative aux bonnes pratiques d'élevage ; elle est exigée notamment pour l'autorisation d'exportation vers l'Union Européenne.