

Programme ACRALENOS¹

Seminaire franco – andin

LIMA 15-16 novembre 2007

**AGRICULTURES ANDINES, TLC et GLOBALISATION
AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE :
Opportunités, reconvertibilités et vulnérabilités**

Problématique scientifique

L'agriculture est au cœur du débat commercial international. Les blocages du Cycle de Doha de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC sont largement imputés au dossier agricole en général et aux subventions agricoles des pays développés en particulier, même si la réalité est un peu plus complexe et si une explication réaliste des blocages doit aussi prendre en compte de multiples autres aspects (services, propriété intellectuelle, investissement, marchés publics, règles de concurrence...). La libéralisation commerciale agricole a démarré avec la conclusion du Cycle Uruguay du GATT (1993), tardivement donc par rapport à la libéralisation commerciale industrielle initiée dès la création du GATT en 1947 : on peut voir dans ce retard à la libéralisation agricole un effet de la complexité d'un dossier qui ne met pas seulement en jeu des emplois et des intérêts économiques – ce qui n'est déjà pas négligeable – mais aussi des équilibres sociaux articulés dans des dynamiques territoriales et environnementales, justifiant d'entrée de jeu des approches pluridisciplinaires, non limitées au seul champ de l'économie.

Les lenteurs et les blocages de la libéralisation commerciale multilatérale agricole ne doivent toutefois pas être l'arbre qui cache la forêt. Une part très importante de la libéralisation commerciale agricole s'est faite ou est en cours à des échelles plus restreintes : régionales bien sûr, en Europe avec la PAC ou en Amérique du Nord au sein de l'ALENA, mais bien plus encore depuis une décennie dans le cadre des accords bilatéraux de libre-échange qui impliquent des pays de plus en plus nombreux de tous les continents dans un réseau complexe de liens bilatéraux que l'économiste américain Jagdish Bhagwati a associé à l'image d'un *spaghetti bowl*.

Au-delà des péripéties immédiates de la libéralisation agricole, mais en lien direct et interactif avec elle, on assiste à une véritable globalisation agricole et agroalimentaire qui tend à

¹ ACRALENOS : Analyse Comparée des Relations Agricoles et agroalimentaires en Libre-Echange NOrd-Sud

uniformiser les standards de consommation et qui met en péril le maintien des systèmes productifs locaux variés, en symbiose avec les cultures nationales et les particularités naturelles locales.

Les quatre pays andins qui forment aujourd'hui² la Communauté Andine des Nations (CAN) n'échappent pas à la dynamique de la libéralisation - globalisation, qu'ils s'y engagent volontairement ou qu'ils pensent pouvoir s'en abstraire. Trois pays ont négocié des TLC avec les Etats-Unis : Pérou, Colombie, Equateur. Après de rudes débats internes, deux d'entre eux seulement ont ratifié, Pérou et Colombie, et attendent la ratification américaine encore incertaine du fait du changement de majorité à la Chambre des Représentants américaine³. Du fait de son récent changement politique (élection de Correa à la Présidence) l'Equateur ne souhaite plus ratifier son TLC avec les USA mais souhaite néanmoins trouver les moyens d'un renforcement des relations commerciales USA – Equateur, hors TLC. La Bolivie n'a été qu'observatrice dans les négociations USA – pays andins et dans le cadre de la politique mise en œuvre par le gouvernement d'Evo Morales ne souhaite signer aucun accord de libre-échange (y compris avec le Mercosur), considérant de tels accords comme attentatoire à sa souveraineté nationale de par les règles imposées en matière de droits des investisseurs étrangers, de propriété intellectuelle (sur les plantes en particulier) ou de marchés publics. Par contre la Bolivie s'inscrit dans la « dynamique » naissante de l'Alternativa Bolivariana de las Américas y Caribe (ALBA⁴) et prône non pas des TLC (Tratado de Libre Comercio) mais des TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos, selon la formule d'Evo Morales). Une négociation en vue d'un accord de libre-échange CAN – Union Européenne est supposée s'engager à brève échéance, sous présidence bolivienne de la CAN, sans que la Bolivie n'envisage pour autant signer un tel accord.

Les débats andins qui ont accompagné le processus de négociation avec les Etats-Unis ne sont pas compréhensibles en dehors de l'histoire des relations commerciales entre ces deux zones. Dans les années 90 les Etats-Unis, dans le cadre d'une politique commerciale préférentielle non réciproque initiée avec le Bassin des Caraïbes (Caribbean Basin Initiative), ont proposé aux pays andins un régime commercial connu sous le nom d'ATPA (Andean Trade Preference Act), renégocié au début des années 2000 en ATPDEA (Andean Trade Preference and Drug Eradication Act) accordant notamment des quotas tarifaires à droits zéro pour certaines productions agricoles. Ces quotas ont permis de développer des niches exportatrices sur des produits bien définis (asperge, artichaut, paprika pour le Pérou, par exemple) et ont de ce fait donné naissance à des lobbys exportateurs. La fin programmée des préférences unilatérales américaines et la nécessaire signature d'accords bilatéraux réciproques de libre-échange pour maintenir les niches exportatrices a bien sûr transformé ces lobbys exportateurs en ardents partisans des TLC.

La bilatéralisation des préférences commerciales entre Etats-Unis et pays andins signataires de TLC ne se contente pas de maintenir et d'accroître les débouchés des produits agricoles exportables andins. Elle ouvre aussi les marchés agricoles et agroalimentaires des pays andins aux exportations américaines de produits de bases et notamment de céréales (blé, riz, maïs) ou de fibres (coton) produites aux Etats-Unis dans des conditions de productivité et de subventions sans commune mesure avec celles qui prévalent dans les pays andins. D'où l'inquiétude des producteurs andins de ces produits de base - y compris de pomme de terre

² Depuis le retrait du Venezuela en avril 2006

³ Début Mai 2007 un accord vient d'être trouvé entre la présidence américaine et la majorité démocrate pour une ratification rapide des TLC avec le Pérou et Panama.

⁴ Plus d'informations sur ALBA : www.alternativabolivariana.org

(production particulièrement symbolique de l'identité andine) – face aux perspectives de concurrence de l'agriculture américaine et à l'incertitude des possibilités de reconversion, faute d'accès aux savoirs et aux capitaux nécessaires. Mais une intensification des relations commerciales par libéralisation entre la CAN et le MERCOSUR aurait le même effet du fait des faibles coûts de production – sans subventions – du Brésil ou de l'Argentine.

Les pays qui vont rester en retrait du libre-échange vont-ils pour autant être dispensés de tout impact perturbateur ? Nullement. La fin des préférences unilatérales américaines, si elle intervient – ce qui n'est pas certain - leur fera perdre leurs niches exportatrices sur le marché américain, lorsqu'elles existent. Mais elle risque de leur faire perdre aussi des exportations intra-CAN lorsqu'elles ne sont pas fondées sur un avantage absolu de coût de production : c'est ainsi, par exemple, que la Bolivie est en train de perdre ses exportations intra-CAN de soja parce que non compétitives (en dépit de subventions élevées, sous forme de détaxation des carburants) dès lors que le soja américain, brésilien ou argentin entre dans les autres pays andins avec des droits de douanes réduits, dans le cadre des TLC ou d'accords CAN - Mercosur. De même, au-delà des TLC ou des relations avec le Mercosur, dans le cadre de la globalisation, y compris sous ses formes de commerce équitable (la globalisation à visage humain ?), la Bolivie se trouve confrontée à un boom de la quinoa qui n'est pas sans poser des problèmes : pour les consommateurs nationaux qui constatent des hausses de prix difficilement supportables ; pour les équilibres écologiques d'un altiplano fragile qui voit se dissocier le système antérieur associant quinoa et lamas et prend ainsi le risque d'une dégradation des sols.

Tous les pays andins donc, qu'ils soient parties prenantes au *spaghetti bowl* des TLC ou qu'ils s'abstiennent de toute participation à ces TLC, sont donc concernés par la globalisation agricole et agroalimentaire et les inévitables réarticulations qu'elle induit. En effet, chaque système productif national est soumis à une recomposition de ses structures internes et de son insertion internationale, au carrefour de l'expansion de ses productions d'exportables et de la stagnation ou du déclin de ses productions d'importables. Mais au-delà de ces effets primaires analysables en termes économiques se profilent beaucoup de conséquences et d'interactions analysables selon les grilles de lecture d'autres sciences sociales (sociologie, géographie humaine) mais aussi de l'écologie ou de la biologie (biodiversité, dégradation des sols, désertification...). C'est à l'analyse de ces effets économiques, sociaux, migratoires, territoriaux et environnementaux de la globalisation agricole et agroalimentaire accélérée par les TLC dans la zone andine que le séminaire franco andin ACRALENOS s'attachera prioritairement.

En s'appuyant sur leurs recherches antérieures ou en cours, les chercheurs réunis à Lima s'efforceront d'éclairer les mutations induites dans les pays andins par la globalisation agricole et agroalimentaire à travers la déclinaison andine de trois mots-clefs des processus de libéralisation : **opportunité, reconvertibilité, vulnérabilité.**

La libéralisation agricole est une double **opportunité**...conditionnelle :

- la libéralisation des partenaires peut ouvrir des débouchés à l'exportation, favoriser la création d'emplois... à condition que l'appareil productif national soit en état de satisfaire aux normes publiques (notamment normes SPS) et privées (cahier des charges des grandes centrales d'achat) des pays importateurs et aux goûts des consommateurs potentiels
- la libéralisation agricole du pays peut permettre de diminuer les prix à la consommation des produits importables et donc réduire la pauvreté en supprimant les rentes de protection ... à condition que ces rentes de protection ne soient pas transmutes en profits des industries

agroalimentaires (filière maïsicole, filière sucrière...) qui se procurent leurs intrants à moindre coût sans pour autant diminuer leurs prix de vente au consommateur... du fait des imperfections des marchés accentuées bien souvent par la faiblesse des politiques de concurrence.

La réussite d'un processus de libéralisation suppose une bonne **reconvertibilité** des facteurs de production « libérés » par le déclin des productions concurrencées par les importations induites par la réduction de la protection. En particulier, on se posera la question de la reconvertibilité de la main d'œuvre, en fonction des tranches d'âge et des niveaux d'éducation et de qualification :

- sur place dans l'agriculture (sur l'exploitation même en tant qu'exploitant ou sur une autre exploitation en tant que salarié),
- ailleurs dans d'autres activités, le plus souvent urbaines, auquel cas se pose le problème des migrations internes au pays ou à l'échelle internationale.

Enfin, le processus de libéralisation - globalisation peut mettre en péril les équilibres sociaux, sanitaires, territoriaux et environnementaux, du fait de trop grandes **vulnérabilités**. Ces vulnérabilités, à titre d'exemples, sont celles :

- des couches sociales les plus fragiles, inaptés à la reconversion faute de capital économique et surtout de capital social, susceptibles de sombrer dans le désespoir et éventuellement la violence qui peut l'accompagner,
- des travailleurs agricoles du secteur exportateur, soumis à des conditions techniques de production dangereuses pour leur santé du fait notamment de l'utilisation de produits phytosanitaires depuis longtemps interdits d'usage dans les pays développés,
- des ressources en eau, dont les concurrences d'usages seraient mal gérées, dont les réserves seraient trop sollicitées au profit des productions exportables,
- des écosystèmes dégradés par la rupture des modes de culture traditionnels historiquement adaptés aux conditions naturelles de la zone, au profit de spécialisations excessives risquant d'épuiser les sols ou de faciliter la propagation incontrôlable de ravageurs et de mettre en péril la biodiversité.

La globalisation est un processus historique fondé des innovations techniques et organisationnelles certaines. Il serait vain de prétendre l'arrêter, au nom d'une idéalisation de sociétés antérieures pourtant dures aux faibles. Par contre, il est important d'en comprendre les risques pour être mieux en état de les gérer. Les pays andins, comme les autres, sont amenés à se positionner dans le nouveau paysage productif agricole et agroalimentaire mondial et le débat actuel sur les TLC n'est qu'un moment dans ce repositionnement. Leurs sociétés rurales connaissent déjà et connaîtront encore le processus historique de réduction des actifs agricoles et donc de réaffectation des actifs entre secteurs, régions et pays. Leurs modes de consommation alimentaire continueront à évoluer, modifiant ainsi les conditions de la demande et obligeant l'offre à évoluer. Mais les conditions géographiques, climatiques et sociales induisent à l'évidence des fragilités qui peuvent rendre explosive la confrontation des opportunités et des vulnérabilités, d'où l'importance de bien maîtriser ces phénomènes pour faciliter la mise en œuvre de régulations visant à maximiser les impacts positifs et minimiser les impacts négatifs.

Pau, le 20 Août 2007
Henri REGNAULT
Coordinateur du Programme ACRALENOS