



HAL
open science

La concurrence des agricultures dans le marché international

David N. Houdeingar

► **To cite this version:**

David N. Houdeingar. La concurrence des agricultures dans le marché international. La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché, Dec 2009, Nantes, France. p. 96 à 119. hal-00925516

HAL Id: hal-00925516

<https://hal.science/hal-00925516>

Submitted on 8 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

LA CONCURRENCE DES AGRICULTURES DANS LE MARCHÉ INTERNATIONAL *

David N. HOUDEINGAR

Docteur en droit,
Ancien Ministre d'Etat, Ministre de l'Agriculture

INTRODUCTION¹

De nombreux exemples à travers le monde illustrent les bénéfices qui peuvent être retirés de l'introduction de la concurrence dans des secteurs structurants comme celui de l'agriculture. Les agriculteurs des pays les moins avancés notamment ceux de l'Afrique Subsaharienne² peuvent-elles également parvenir à de tels gains en matière d'accélération des investissements, d'amélioration quantitative et qualitative de la production et des prix concurrentiels ?

Bien évidemment la volonté politique d'augmenter sensiblement la part des budgets nationaux consacrée à l'agriculture et au développement rural³ est la condition sine qua non de la réussite, mais ni une rhétorique d'allocation de moyens financiers importants au secteur agricole, ni un manuel de principes de régulation ne suffisent.

Les agricultures des pays de l'Afrique Subsaharienne font face parmi d'autres à des contraintes caractéristiques d'un marché intérieur relativement étroit, à une perception de pays à risque du point de vue de secteur privé et, à l'absence virtuelle d'institutions ou d'organismes locaux ayant l'expérience pour réguler efficacement des marchés concurrentiels.

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.

¹ Cet article a été publié in *Revue Lamy Concurrence*, oct.-déc. 2010, n° 25, p. 97.

² Parmi les différents systèmes agricoles existants prédominant généralement dans ces pays l'agriculture extensive, de subsistance, paysanne et vivrière.

³ Dans la « Déclaration de Maputo » de juillet 2003, les pays Africains se sont engagés à allouer au moins 10% des budgets nationaux à l'agriculture et au développement rural d'ici 2008/2009. Rares sont ceux qui ont aujourd'hui atteint cet objectif.



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

L'ouverture des marchés négociés dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a été réalisée dans un contexte où les pays connaissent entre eux de grandes disparités tant en terme de démocratie, de gestion de l'accès aux ressources, de productivité et d'organisation de la production agricole. Sur des marchés désormais ouverts, tous les pays ne partent pas avec les mêmes atouts : l'agriculture intensive du Nord et de certains pays du Sud (Brésil, Thaïlande, Vietnam...) est ainsi en compétition avec l'agriculture familiale, diversifiée et non aidée⁴.

Dans un tel contexte, l'agriculture des pays d'Afrique subsaharienne ne peut objectivement se mesurer à celle du reste du monde. Elle ne peut résister à la puissance des nantis surtout lorsque les règles existantes sont favorables à celles qui les ont établies.

Selon Monsieur Peter Mandelson, Commissaire européen au commerce, « le libre jeu des mécanismes ne peut s'appliquer à l'agriculture »⁵. En d'autres termes, l'activité agricole devrait bénéficier d'un traitement spécifique. Une telle solution permettra non seulement de préserver la grande diversité des systèmes agricoles mais également de faire cohabiter une agriculture familiale génératrice d'emplois (au Sud) et une agriculture ultra productiviste (au Nord).

Pour cela, le dossier agricole devrait intégrer des facteurs moins strictement économiques en reconnaissant que l'agriculture est, plus particulièrement en Afrique Subsaharienne, aussi une question d'emplois, d'espace rural, d'environnement, de mode de vie et d'alimentation, de désertification des campagnes et donc de migrations et d'équilibre villes-campagnes et même d'émigration Sud-Nord.

Construire une "exception agricole" dans un droit de l'OMC s'impose dès lors comme une nécessité eu égard aux contraintes multiples auxquelles font face les pays africains au sud du Sahara pour rendre plus performante et compétitive leur agriculture (I) et faciliter les échanges avec le reste du monde (II).

I. RENDRE L'AGRICULTURE PLUS PERFORMANTE ET COMPETITIVE

L'agriculture reste la base économique de la majorité de la population en Afrique subsaharienne ; elle représente un tiers du PIB et le gros de l'emploi.

L'essentiel de la production provient de petits agriculteurs parmi lesquels les femmes jouent un rôle de tout premier plan⁶.

L'Afrique vient de franchir le cap du milliard d'habitants qu'il faudra nourrir. Si à l'échelle de la planète l'amélioration de la situation alimentaire de la population est réelle (les gens mangent mieux qu'il y a deux siècles), en Afrique subsaharienne, elle est loin d'être satisfaisante (même si la proportion des gens qui souffrent de la faim a baissé depuis 1950).

⁴ Recommandation à l'occasion de la 6^e Conférence Ministérielle de l'OMC, Hong Kong, 13-18 décembre 2005, Coopération SUD (Solidarité Urgence Développement), p. 23.

⁵ Dossier OMC in *Courrier International* n° 788 du 8 au 14 décembre 2005, p. 13.

⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, "Faire progresser l'agriculture africaine", Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 24 juillet 2007, Com (2007) 440 Final.



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

Plus que jamais, l'augmentation de la production et de la productivité agricole demeurent une priorité.

Nourrir la population et insérer l'Afrique dans les échanges internationaux sur la base d'une palette de produits (permettant de réduire sa dépendance) constituent les deux défis essentiels pour les dix années à venir.

Ces défis peuvent être relevés si des mesures "protectionnistes" adéquates sont mises en oeuvre pour permettre le développement des productions nationales. Pour ce faire, les Etats devraient consacrer une aide spécifique à l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture.

A. L'accroissement de la compétitivité de l'agriculture

En effet, la compétitivité n'est pas le fruit du hasard ou seulement de bonnes conditions naturelles mais surtout d'investissements publics et privés durant de longues années (dans les domaines de la recherche, de la formation, des infrastructures, de soutiens aux agriculteurs). Les pays n'ayant pas investi dans la valorisation de cette compétitivité ne peuvent pas faire face à la concurrence extérieure.

L'histoire des agricultures dans les pays développés et émergents montre que la compétitivité, fondée sur des investissements s'est généralement construite dans un environnement protégé⁷. Ce qui n'est pas le cas en Afrique subsaharienne où la compétitivité se heurte en amont aux problèmes de coût de production (coût prohibitif des intrants) celui du rendement à l'hectare très faible, de mode de vie et d'alimentation, de désertification des campagnes, d'environnement socio-politique instable, de manque de ressources des Etats pour financer l'agriculture ou plus simplement à celui de gouvernance interne des pays concernés.

Accroître la compétitivité de l'agriculture en Afrique subsaharienne suppose que ces différents problèmes soient traités de manière simultanée, ce qui n'est pas à la portée de tous les pays. Chaque pays agira en fonction de ses priorités et de ses contraintes spécifiques. Les moyens matériels, humains et financiers à mobiliser, les solutions préconisées peuvent varier d'un pays à un autre mais l'objectif à atteindre doit demeurer le même, accroître la compétitivité. Il s'agit d'une action qui doit s'inscrire dans la durée, reposer sur un choix clair opéré par les dirigeants et bénéficier d'une mobilisation de ressources conséquentes⁸.

Pour être compétitive, l'agriculture en Afrique subsaharienne doit améliorer sa performance en termes d'augmentation de la production et d'amélioration de la qualité des produits.

⁷ *La protection des marchés agricoles. Un outil de développement.* Etudes et Analyses. Coordination SUD, novembre 2006, p. 9.

⁸ Selon le rapport 2008 de la Banque Mondiale, les pays africains ne destinent en moyenne que 4% de leurs budgets nationaux pour soutenir l'agriculture alors que l'objectif annoncé par le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement en l'Afrique) se situe à 10%.



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

B. L'accroissement de la productivité

Pour la plupart des dirigeants africains au Sud du Sahara, l'agriculture "moderne" est synonyme de grandes exploitations, d'exportation et de capitaux importants⁹. L'orientation donnée à l'agriculture de ces pays va dans ce sens. Selon les gouvernants, la croissance accélérée exige d'identifier dans le secteur agricole, entre autres, les branches capables de créer une dynamique. Ainsi ont-ils tendance à encourager les grandes exploitations, à privilégier l'agrobusiness aux dépens de l'agriculture familiale considérée comme incapable d'intensifier sa production dans la mesure où l'on se trouve dans un système de production où la main d'œuvre est fournie principalement par l'environnement familial ou villageois et non régie par des rapports de salariat.

Pourtant les agriculteurs familiaux constituent de loin la majorité des agriculteurs de ces pays. Ils méritent davantage de reconnaissance, et de soutien car il y va de leur devenir et de la nécessité de construire un développement durable.

C'est donc à tort que l'on a pensé que les petits agriculteurs ne souhaitent pas modifier leurs pratiques traditionnelles ; ceux-ci répondent favorablement lorsqu'ils bénéficient des mesures incitatives intelligentes.

Une transformation de l'agriculture africaine portée par les petites structures agricoles est économiquement et techniquement possible.

Un accroissement de la productivité des petites exploitations permettrait non seulement d'augmenter leurs revenus et de pérenniser la sécurité alimentaire, mais également d'abaisser le prix des denrées alimentaires au niveau national. Ce qui stimulerait le reste de l'économie et réduirait la pauvreté.

L'expérience a montré qu'une progression de 1% de la productivité agricole africaine correspond à une chute de 0,6% de la pauvreté.

L'un des éléments essentiels du nouvel effort de développement à faire par les pays africains et qui repose sur les petites exploitations est d'assister de façon durable les agricultrices.

Si le problème de l'accroissement de la production et de la productivité agricole peut être résolu grâce à des mesures adéquates à prendre en termes d'investissements, de choix à faire entre exploitations familiales et grandes exploitations¹⁰ de renforcement de la recherche

⁹ Propos cités dans *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, Résultats des travaux et du Séminaire organisé par La Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud, 11 décembre 2007, Etudes et analyses, p. 6.

¹⁰ Pour le Réseau des Organisations Paysannes de Producteurs Agricoles (ROPPA) en Afrique de l'Ouest, le choix doit porter sur les exploitations familiales pour relever les défis du futur. En effet, pour cette organisation, nombreux sont les avantages des exploitations familiales : « pour la collectivité locale, nationale ou mondiale, l'exploitation familiale cumule les avantages. Pour répondre aux grands défis contemporains qui concernent l'agriculture (la production alimentaire, la gestion des ressources naturelles, la création d'emplois, l'aménagement du territoire), l'exploitation familiale présente des caractéristiques favorables : pérennité de l'unité, flexibilité des rémunérations, diversité des activités. L'histoire agraire, notamment celle de l'agriculture



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

agronomique axée sur les besoins, *etc.*, il reste cependant pour les agricultures africaines celui de l'accès au marché plus précisément la part de marché entre producteurs des pays développés et ceux des pays les moins avancés.

II. FACILITER L'ACCES AU MARCHE INTERNATIONAL

L'accès à des marchés rémunérateurs au niveau international (en augmentant l'accessibilité physique et en exploitant les débouchés commerciaux porteurs des produits et des structures conduisant à des prix à la production plus élevés) peut constituer un facteur stimulant pour le développement de l'agriculture africaine pour peu que les "iniquités" qui apparaissent sous différentes formes soient réduites voire supprimées¹¹.

L'accès au marché international suppose la réalisation par les pays africains d'un certain nombre de conditions notamment celles consistant à harmoniser les politiques agricoles nationales ; à améliorer la perception de leurs produits par les importateurs (ce qui passe par l'amélioration de la qualité des produits) ; à améliorer le fonctionnement des marchés nationaux et régionaux des produits agricoles.

Il s'agit en fait de prendre un certain nombre de mesures visant d'une part à lever les contraintes aux échanges des produits agricoles aux niveaux régionaux, sous régionaux (A) d'autre part à faciliter des échanges au niveau international axés sur l'assurance et l'amélioration de la qualité (B)

A. Les contraintes aux échanges des produits agricoles

La Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) est composée de deux grands blocs à savoir les pays de la Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique centrale (CEMAC) : Cameroun, Gabon, Guinée Equatoriale, Congo, Tchad, RCA et les pays hors CEMAC dont les pays de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) : Burundi, Rwanda, République Démocratique du Congo, Angola.

Le secteur agricole demeure important dans l'ensemble des pays de cette sous-région. Il fournit 70% des emplois et contribue pour 31% au produit intérieur brut (PIB).

Ce secteur doit son importance à la grande diversité agro-écologique qui existe dans ce vaste territoire de 6,7 millions de km² où vivent plus de 112 millions d'habitants¹².

européenne, montre en outre que ces exploitations peuvent, si l'environnement économique le permet, se moderniser et se "capitaliser" rapidement tout en restant familiales ». Cf *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, précité, p. 6.

¹¹ En ce qui concerne l'accès aux marchés, les iniquités apparaissent sous la forme de droits de douane très disparates. La moyenne mondiale des droits de douane applicables aux produits agricoles est de 62%. Le droit de douane moyen cache le fait que des droits de douane extrêmement élevés s'appliquent à certains produits agricoles. Par exemple, le Japon prélève sur les importations de riz un droit de 490%. La justice exige que tous les droits de douane applicables aux produits agricoles soient réduits de la même manière. Cf Exposé d'un haut responsable du Ministère de l'Agriculture des USA, « La proposition de l'OMC est trop limitée selon les USA », Programme d'information Internationale, 7 janvier 2003, p. 2.

¹² *FAO : Appui à la préparation du Programme Régional de Sécurité Alimentaire (PRSA) pour les pays membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC)*, 2004, p. 5.



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

En ce qui concerne le commerce des produits agricoles, les échanges internes entre les pays composant cette communauté sont quasi-inexistants.

Ce commerce est faible et connaît de nombreuses contraintes telles que le faible développement des infrastructures nécessaires au renforcement du processus d'intégration économique et d'écoulement des productions agricoles ; le faible développement des marchés financiers, instruments indispensables au développement du commerce ; la compression de l'offre des produits agricoles dans la région ; l'insuffisance de formation et d'information des opérateurs du commerce ; les contraintes de politique liées au choix difficile qu'ont les pays à réduire des tarifs susceptibles de développer les échanges ; les contraintes liées à la libre circulation des marchandises et des personnes et les contraintes sociales liées aux difficultés qu'ont les différents acteurs et populations à s'approprier le processus d'intégration et les difficultés de négociations multilatérales liées au manque de formation des acteurs du commerce.

En effet, dans le processus d'intégration économique régionale, la complémentarité des économies est l'un des principes fondamentaux. Malheureusement, force est de constater qu'aucun système d'information efficace n'est disponible dans la sous-région pour : préciser les quantités de produits agricoles que chacun des pays peut échanger au sein ou en dehors de la communauté ; identifier les zones excédentaires ou déficitaires ; informer les opérateurs économiques afin de mieux assurer les approvisionnements et garantir l'offre sur les marchés.

Avec la mondialisation économique, ces informations pourraient non seulement constituer des indices intéressants dans l'élaboration des politiques agricoles régionales mais favoriser la compétitivité des échanges des produits agricoles des pays membres et faciliter leurs accès au marché international.

B. Facilitation de l'accès au marché international basée sur l'assurance et l'amélioration de la qualité

Sur le marché international, la qualité des denrées est devenue un impératif commercial en s'érigeant comme barrière non tarifaire aux échanges dans le cadre des accords sanitaires et phytosanitaires (SPS) et des obstacles tarifaires au commerce (OTC)¹³.

L'amélioration de la perception des produits africains par les importateurs (particulièrement ceux des pays développés) apparaît aujourd'hui comme une donnée primordiale.

Les exportations à destination de ces pays devront répondre à des exigences spécifiques qui intègrent à la fois la notion de sécurité sanitaire des denrées (respect des normes sanitaires des produits finis, respect des conditions de production, du conditionnement et de mise sur le marché) et d'équivalence des services vétérinaires officiels (obligation des moyens techniques, humains, financiers et règlementaires).

¹³ FAO : *Appui à la préparation du Programme Régional de Sécurité Alimentaire (PRSA)*, p. 9.



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

Malheureusement, pour la plupart des pays de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, le contrôle de la salubrité et de la qualité des produits agricoles exportés ou consommés localement reste déficient. Dans ce contexte, ces pays devront mettre en place un dispositif interne et autonome favorisant le développement d'une dynamique régionale pour la prise en compte et le traitement des aspects relatifs à la gestion de la qualité et de la salubrité des produits alimentaires. Le renforcement de leur capacité d'influer sur la définition de normes judicieuses de production et d'échange, de les adopter et de les respecter pour continuer à accéder à des marchés rémunérateurs des produits agricoles et garantir aux consommateurs la sécurité des produits.

La promotion des normes de salubrité et de qualité des produits alimentaires devra être traduite dans les faits à travers un certain nombre d'activités à entreprendre : contrôler la salubrité et la qualité des aliments ; contrôler la qualité des intrants agricoles et promouvoir les intrants d'origine régionale ; renforcer la compétence des promoteurs privés et des institutions nationales impliquées dans l'assurance qualité et le contrôle des denrées alimentaires ; harmoniser la réglementation et les normes sur la base des normes internationales en vigueur sur les marchés d'exportation.

Sans le renforcement des capacités institutionnelles en matière de normes de qualité et de salubrité des aliments, la promotion de celles-ci ne peut être effective.

Il convient dans cette hypothèse de : renforcer et améliorer l'organisation institutionnelles des différents services de contrôle des denrées alimentaires des pays membres ; former des cadres du secteur privé et des institutions nationales impliquées dans le contrôle des denrées alimentaires ; doter les services compétents en équipements suffisants et de qualité pour l'inspection et l'analyse des denrées alimentaires.

Toutes ces actions à entreprendre devront être accompagnées d'un développement de l'information sur les produits destinés au marché international car les difficultés d'accès aux informations élémentaires voire leur indisponibilité peuvent s'avérer une gêne pour les négociants ou autres acheteurs potentiels.

La qualité des produits, la régularité dans l'approvisionnement soutenu par la stabilité de la production et l'établissement de bonnes relations avec les acheteurs constituent des atouts majeurs permettant à l'agriculture africaine de faire face à la concurrence des agricultures dans le marché international.

CONCLUSION

En dépit des contraintes multiples qui pèsent sur l'agriculture africaine notamment celle des pays de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, celle-ci peut faire face à la concurrence des autres agricultures si des choix judicieux sont opérés en ce qui concerne le mode d'agriculture à promouvoir, les produits spéciaux écartés de la libéralisation sur lesquels un effort particulier doit être fait, la hiérarchisation des priorités (agriculture, santé, éducation, infrastructures) suivie d'une mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines conséquentes et si des mesures adéquates sont prises pour satisfaire



Tres Journées Louis Lorvellec (3-4 déc. 2009)
La production et la commercialisation des denrées alimentaires
et le droit du marché

aux spécifications du client, améliorer la commercialisation et intensifier la recherche (les spécifications de plus en plus rigoureuses des clients ne peuvent être respectées que grâce aux progrès dans la recherche agronomique et technique).

Ce sont là autant des défis auxquels doivent faire face les pays africains. Les potentialités agricoles existent, elles ne demandent qu'à être exploitées. Les firmes agricoles des pays nantis ont bien compris l'enjeu né de cette concurrence des agricultures dans le marché international qu'elles n'ont pas hésité à acquérir des vastes étendues des terres agricoles dans certains pays africains dans le but de produire davantage et ainsi faire face ou être à l'abri de cette concurrence.