

L'Etat, les marchés des produits agricoles et le paysan

Par

Philippe LEBAILLY
Unité d'Economie et Développement rural
Faculté universitaire des Sciences agronomiques
Passage des Déportés, 2 – 5030 Gembloux
Tél. 081/62 23 61 – Fax. 081/61 59 65
E-mail : lebailly.p@fsagx.ac.be

Lorsque l'offre excède la demande, le prix baisse et ne cesse de baisser tant que des producteurs continuent à produire des excédents. La stabilité des prix est encore moins évidente dès lors que les échanges internationaux des produits agricoles ne portent que sur une proportion relativement faible de la production et qu'ils sont tributaires des excédents de quelques pays riches qui subventionnent leurs agriculteurs.

Il faut partir d'un constat : celui de marchés de matières premières par nature instable, soumis au fragile équilibre de l'offre et de la demande. Il ne sert à rien de croire à quelques manipulations de sombres spéculateurs même si, depuis toujours, la spéculation s'intéresse aux matières premières.

Les marchés ne peuvent faire des miracles : il y aura des flambées, notamment en raison des aléas climatiques (sécheresses ou inondations, gels ou cyclones) ou politiques (coups d'Etat et guerres) mais aussi de trop longues phases de dépression permettant un certain réajustement de l'offre lié à l'émergence de nouveaux concurrents et à l'évolution de la demande.

Y aurait-il un remède miracle pour atténuer cette triste réalité des marchés ? Il convient d'en douter. La Banque mondiale a proposé que les pays producteurs puissent utiliser les marchés dérivés pour couvrir leurs risques en achetant des contrats à terme ou des options de vente par exemple. Il convient de rappeler que ces instruments ont démontré leur efficacité pour garantir un prix donné mais ces mêmes marchés se sont avérés impuissants pour transformer un prix déprimé en prix rémunérateur pour le producteur. Or, la question cruciale n'est pas tellement de gérer le court terme (une échéance à quelques mois) mais bien plus d'offrir des perspectives de développement à moyen et à long terme.

Les produits de base constituent l'épine dorsale de l'économie de la majorité des pays en développement. Sur les 141 pays en développement, 95 sont tributaires des produits de base pour au moins 50% de leurs recettes d'exportation. La moitié environ des pays d'Afrique tirent plus de 80% de leurs recettes d'exportation de marchandises des produits de base. Les économies des pays les moins avancés (PMA) en particulier se fondent sur les produits de base qui représentent environ 70% de toutes leurs exportations commerciales. Or, les recettes d'exportation sont un des principaux déterminants de la balance des paiements, de l'endettement extérieur, de la situation fiscale, du volume de l'épargne et de l'investissement. Comme il est relativement facile d'imposer les échanges internationaux et qu'il n'existe pas d'autres « leviers fiscaux », les recettes publiques de la plupart de ces pays sont fortement tributaires des taxes perçues sur les exportations et les importations. D'où la très grande sensibilité des recettes fiscales à l'égard des variations du montant des recettes d'exportation.

On ne saurait sous-estimer l'importance des produits de base dans les pays en développement, en particulier en Afrique. Les foyers ruraux en Ethiopie, au Malawi et au Vietnam par exemple tirent environ les trois quarts de leurs revenus d'activités liées aux produits de base. Ceci montre bien le rôle important des produits de base dans les économies de nombreux pays en développement.

La détérioration des termes de l'échange des pays en développement est une conséquence de la chute des prix des produits de base. A l'exception du pétrole et des produits manufacturés, depuis 1980 les termes de l'échange des pays en développement ont baissé de plus de 20 pour cent et, dans les pays africains, de plus de 25 pour cent. En d'autres termes, les prix des exportations de l'Afrique ont baissé de plus d'un quart par rapport à ceux des marchandises importées. Pour le secteur des produits de base en général, entre 1980 et 2002, les termes de l'échange ont baissé de plus de 50 pour cent.

De nombreux PMA sont en outre importateurs nets de denrées alimentaires et dépendent de leurs exportations de produits de base pour financer leurs importations alimentaires, principalement les céréales, car ils ne sont pas autosuffisants. Les PMA consacrent une part toujours plus grande de leurs devises étrangères limitées aux importations des denrées alimentaires qui ont augmenté de 43 pour cent environ au début des années 1970 à environ 54 pour cent en 2001. Pour ces pays, une diminution des termes de l'échange signifie qu'ils ont moins de ressources pour financer leurs importations de denrées alimentaires. Exporter toujours plus de produits de rente pour importer des produits alimentaires représente une aberration et dans ce cas la relance du secteur vivrier pour garantir une meilleure sécurité alimentaire est primordiale.

La détérioration des termes de l'échange des pays en développement tributaires des produits de base est également étroitement liée à leur capacité d'assurer le service de leur dette. Il n'est donc pas surprenant que sur les 42 pays classés parmi les pays pauvres lourdement endettés, 37 soient considérés comme dépendants des produits de base. Ces pays tirent en moyenne 84% de leurs recettes d'exportation de marchandises de ces produits.

Illustrons notre propos à partir de l'exemple du café. Historiquement, le café représente le deuxième produit de base le plus échangé dans le monde après le pétrole. Il est souvent qualifié d'or vert. Produit sous les tropiques, le café est majoritairement consommé dans les pays développés. L'arabica et le robusta se partagent le monde de la caféiculture.

Très tôt, les producteurs de café furent confrontés à l'instabilité des cours. Compte tenu de l'importance croissante du café dans les économies de certains pays latino-américains, les Etats-Unis jouèrent un rôle primordial dans la négociation d'un accord international qui rassemblait pour la première fois les pays producteurs et les pays consommateurs autour d'une même table. Cet accord mis en place en 1962 visait à stabiliser le marché par un mécanisme de quotas d'exportation. Il put fonctionner grâce au rôle particulier joué par le Brésil qui intervenait en qualité d'organisme de stockage de dernier recours. En 1975, les deux tiers des caféiers du verger brésilien furent détruit par une gelée et les prix du café furent multipliés par huit en deux ans. L'accord international fut réactivé en 1980 et constitue le seul exemple de stabilisation réussie d'un marché international par une organisation multilatérale : le prix demeura dans la fourchette de l'accord (120/140 cents américains la livre) jusqu'en 1989 et les quotas furent respectés grâce aux contrôles des pays consommateurs. Certes un marché parallèle hors-quota se développa vers les consommateurs non-membres et commença à prendre de l'ampleur du fait de la rigidité des quotas. C'est la difficulté à répartir les contingents entre producteurs qui fut à l'origine de l'échec de l'accord : le 4 juillet 1989. Le système des quotas fut suspendu et n'a jamais pu depuis être relancé. En quelques semaines, les prix du café s'effondrèrent à moins de 70 cents. Des gelées au Brésil firent remonter les cours en 1994, puis en 1997 mais, depuis, le marché s'est installé dans une situation de surproduction quasi-permanente.

Trois pays dominent aujourd'hui la scène internationale en réalisant plus de la moitié de la production estimée en 2004 à 113 millions de sacs de 60 kg : le Brésil, le Viêt-nam et la Colombie. Mais le café représente aussi 75% des exportations totales du Burundi, 62% de celles de l'Éthiopie, 54% de celles de l'Ouganda et 24% de celles du Guatemala. Ces dernières années, l'excédent mondial a représenté 5 à 10 % par an de la consommation. On comprendra dès lors que les prix mondiaux se soient effondrés et aient fluctué entre 40 et 60 cents la livre. Ce prix n'est certes guère « équitable », mais il est le malheureux résultat d'un déséquilibre de marché dont les producteurs sont les premiers responsables. L'augmentation de la production est due à l'expansion au Brésil des terres affectées au caféier et à l'arrivée de nouveaux pays producteurs. Parmi eux, le Viêt-nam est très souvent montré du doigt. Ce pays a connu un développement fulgurant de sa production. Il est devenu le deuxième producteur mondial en dépassant la Colombie.

Mais les raisons de ce déséquilibre structurel doivent également être recherchées au niveau de la demande. Le café est une bonne illustration des mutations profondes qui s'opèrent. En quelques années, notre mode de consommation de ce produit s'est profondément modifié. Qui se souvient encore de l'odeur si particulière des grains de café vert que torréfiaient nos grands-mères ? Les moulins à café sont aujourd'hui des objets de décoration et le café est vendu torréfié et moulu. De plus en plus, la tendance est à la commercialisation de doses individuelles sous la forme de café soluble. Ces changements dans nos modes de consommation ont permis à l'industriel d'utiliser des grains de café de faible qualité. De nouvelles techniques de mélange permettent aujourd'hui aux torréfacteurs d'utiliser du café moins cher et d'une qualité moindre, qui n'aurait pas été commercialisé il y a 10 ans. Ce phénomène aggrave considérablement le problème posé par une offre excédentaire.

Une analyse de la chaîne de valeur du marché du café révèle que, depuis 1985, les agents économiques situés dans les pays importateurs accaparent une proportion croissante des revenus totaux de la chaîne. La répartition asymétrique du pouvoir dans cette chaîne de valeur explique l'inégalité de la répartition de ces revenus. Les caisses de stabilisation des produits agricoles des pays producteurs ont disparu et les systèmes traditionnels de financement des campagnes et d'acheminement des marchandises brutes sont en voie de disparition. La production est très morcelée et les petits agriculteurs ont peu de possibilités d'augmenter leur part de revenu dans la chaîne de valeur. À l'autre extrémité de la chaîne, du côté des importateurs, trois acteurs détiennent l'essentiel du pouvoir : les importateurs, les torréfacteurs et les détaillants. Ils se font certes concurrence pour accroître leurs parts respectives de la chaîne de valeur, mais savent néanmoins s'entendre pour que celle des agriculteurs, des intermédiaires ou du gouvernement du pays producteur soit réduite à la portion congrue.

Selon l'Organisation internationale du café (COI), par exemple, au début des années 90, les recettes des pays producteurs de café étaient comprises entre 10 et 12 milliards de dollars tandis que la valeur des ventes au détail était d'environ 30 milliards de dollars. Aujourd'hui, cette valeur est de 70 milliards de dollars, dont les producteurs ne perçoivent que 5,5 milliards. Alors qu'on estime à 125 millions le nombre de personnes qui, dans le monde en développement, dépendent de la production de café pour leur subsistance, une telle chute des prix a eu des effets dévastateurs sur le tissu social en engendrant exclusion et pauvreté.

L'importance des matières premières agricoles pour les économies de nombreux pays les rend très vulnérable. L'une des principales caractéristiques du marché international pour ces produits au cours des dernières décennies a été la chute à long terme et la forte volatilité de leurs prix. Les prix réels des produits de base ont baissé de façon importante entre 1980 et 2002, l'indice des prix de la Banque mondiale pour ces produits étant de 47% inférieur. Selon une étude de la FAO sur les dix principaux produits de base agricoles tropicaux, en 2002 les pays en développement auraient gagné 243 milliards

de \$US de plus si les prix réels de ces 10 produits étaient restés au niveau de 1980. C'est pratiquement trois fois le montant de l'aide publique au développement du monde.

Il est évident que la libéralisation pure et simple du commerce international des produits agricoles aura des effets importants sur l'ensemble du monde rural des pays en développement. Il y va en premier lieu de la sécurité alimentaire de ces populations pauvres, de l'exode rural et du développement anarchique des mégalo-poles qui en découle.

Il ne faut pas non plus considérer que seuls les Etats sont à l'origine des imperfections qui frappent actuellement le fonctionnement des marchés agricoles. La position d'oligo-poles dans laquelle se retrouvent aujourd'hui les sociétés multinationales qui opèrent en amont ou en aval de l'agriculture sont tout autant sinon plus à l'origine des distorsions des prix qui s'observent sur ces marchés.

Les produits de base et la réduction de la pauvreté sont interdépendants. Il est impossible d'éliminer la pauvreté, de réaliser le développement durable et d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire sans améliorer les conditions et les perspectives des producteurs de produits de base. La résolution des problèmes liés à l'instabilité des matières premières agricoles est complexe. Elle exige des mesures spécifiques dans le cadre d'un programme bien centré et concerté. Une question reste ouverte : quels sont les organismes internationaux capables d'influer sur les politiques mises en place par les pays en développement ? Ceux-ci auront la lourde tâche non seulement de définir mais surtout de faire respecter les nouveaux mécanismes de régulation économique à l'échelle mondiale. Les institutions de Bretton Woods qui gèrent les capitaux dont les pays les plus pauvres ont cruellement besoin exercent une réelle emprise sur la définition des politiques agricoles nationales.