

Les effets environnementaux et socioéconomiques de la libéralisation du commerce des grains de base dans le contexte de l'ALÉNA : le cas de l'État de Sinaloa

Auteure : Ana de Ita

Le contexte commercial

Le Mexique a entrepris une réforme structurelle de son industrie agricole à la fin des années 1980, c'est-à-dire lorsque ce pays a adhéré au GATT. Cette réforme a donné lieu à l'établissement de tarifs applicables aux permis d'importation de la majorité des denrées agricoles, puis à des réformes de la *Compañía Nacional de Subsistencias Populares* (Conasupo, société nationale des denrées de base). Ces réformes prévoyaient, entre autres, l'élimination des mesures de soutien des prix du blé, du sorgho, du riz, du soja et d'autres graines oléagineuses (mais pas du maïs ni des haricots). On a également supprimé l'obligation d'obtenir un permis d'importation de sorgho, de soja et d'autres graines oléagineuses; cette obligation a cependant été maintenue dans le cas des haricots et du maïs. En 1989, la Conasupo a également renoncé à son rôle de principal importateur de ces denrées. La modification de l'article 27 de la Constitution du Mexique a également été une mesure importante, en vertu de laquelle on annulait la redistribution des terres et définissait les modalités de location et de vente de terres communales. Compte tenu des nombreuses mesures qui ont été prises en vue de la libéralisation du secteur de l'agriculture, il est pratiquement impossible de dissocier les seuls effets de l'ALÉNA.

Les effets de la réforme de la Conasupo à l'échelle nationale

Les principaux effets de la réforme de la Conasupo à l'échelle nationale sont les suivants : diminution du prix des produits agricoles mexicains, augmentation des importations de produits agricoles en provenance des États-Unis, problèmes de commercialisation des produits agricoles et réorientation vers la production de maïs et de haricots, dont les prix demeuraient garantis, au détriment d'autres grains de base. Les nouvelles activités de culture du maïs se déroulaient essentiellement sur des terres irriguées, la superficie de champs de maïs non irrigués demeurant inchangée. Dans l'ensemble, la production de maïs et de haricots a augmenté en raison de l'augmentation de la superficie des terres exploitées, mais également d'une productivité accrue de ces terres, surtout les terres irriguées. Entre 1989 et 1993, la production de maïs est passée de 11 millions de tonnes à 18,3 millions de tonnes et celle des haricots, de 593 000 tonnes à 1,3 million de tonnes.

La production dans l'État de Sinaloa

Depuis la période qu'on a appelée « el porfiriato » (1876–1911), l'État de Sinaloa, comme d'autres États du nord du Mexique, était considéré comme essentiel au développement de l'agriculture et des exportations de produits agricoles. On a donc investi massivement dans les infrastructures, plus particulièrement les systèmes d'irrigation. Il a cependant fallu attendre après la Seconde Guerre mondiale avant que les exportations atteignent l'ampleur qu'on leur connaît aujourd'hui.

Avant les années 1950, on cultivait surtout le sésame, le coton, les pois chiches et le maïs dans l'État de Sinaloa. En 1950, 44 % des terres agricoles servaient à la culture du maïs. De 1950 à 1990, le secteur des cultures irriguées a connu une transformation, les denrées de base étant remplacées par les fruits et les légumes d'exportation et les aliments du bétail (en raison de l'importance accrue du secteur de l'élevage intensif). Cette tendance s'est renversée après les réformes mises en œuvre à la fin des années 1980. En effet, entre 1990 et 1993, la superficie des champs de maïs a presque triplé. Quarante-vingt-cinq pour cent de la production supplémentaire était effectuée sur des terres irriguées. La superficie des champs de haricots a aussi augmenté (elle

a presque doublé) au cours de cette même période. Pour ce qui est de la plupart des autres cultures, les superficies cultivées ont considérablement diminué.

Les effets de l'ALÉNA et les politiques de production et de commercialisation des grains de base

Au moment de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le maïs et les haricots étaient considérés comme des cultures particulièrement sensibles et étaient donc protégés au moyen de contingents tarifaires qui étaient progressivement réduits sur une période de quinze ans, jusqu'à leur élimination. Les droits hors contingent étaient fixés au départ à 215 % et à 139 % respectivement. Le blé et le soja étaient également protégés, mais les droits hors contingent étaient considérablement moins élevés; ils avaient été fixés à 15 % et 10 % respectivement et devaient être éliminés au plus tard en 2003.

À l'échelle nationale, depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le maïs est demeuré la denrée la plus importante du Mexique, sa production annuelle s'élevant en moyenne à 18 millions de tonnes et la superficie cultivée demeurant relativement stable à 8,7 millions d'hectares. Cette superficie correspond à plus de 50 % de la superficie ensemencée, et ce, malgré le fait que le Mexique ne dispose d'aucun avantage concurrentiel sur les États-Unis au chapitre de la production du maïs. La superficie des champs de maïs irrigués dans l'ensemble du pays a diminué de 40 %, pour atteindre plus ou moins le niveau d'avant le GATT (tandis que la production totale est demeurée inchangée en raison de l'augmentation de la superficie des terres sèches). Après 1993, le maïs est devenu la plus importante denrée cultivée dans l'État de Sinaloa, occupant plus de 472 000 hectares et donnant une production de 2,4 millions de tonnes. La culture du maïs donnait par ailleurs de l'emploi à une majorité d'agriculteurs. Cependant, la superficie plantée (472 000 hectares) a diminué de 20 % depuis 1993. En raison des pénuries d'eau, la superficie de champs de maïs irrigués a diminué de 25 %. Toutefois, compte tenu de l'augmentation de la productivité des terres, la production totale s'est accrue de 4 %.

Au niveau national, de 1994 à 2001, la superficie des champs de haricots irrigués a diminué de 34 %, revenant pratiquement au niveau d'avant le GATT. En 1994, les haricots représentaient la deuxième culture en importance—couvrant 15 % des terres agricoles de l'État (124 000 hectares) pour une production de 1,4 million de tonnes. En 2001, la production de haricots a diminué de 22 % à l'échelle nationale et a chuté de 47 % dans l'État de Sinaloa. La superficie des champs de haricots irrigués dans l'État de Sinaloa a diminué de 40 %.

Par contre, la superficie des champs de blé dans l'État de Sinaloa a augmenté de 20 %; celle des champs de sorgho a également augmenté. Ce modèle diffère de la tendance nationale, où la superficie des champs de maïs, de haricots, de blé, de soja et de riz a diminué.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, on a éliminé les mesures de soutien des prix du maïs et des haricots, ce qui a entraîné une diminution de 44 % du prix réel du maïs et de 26 % du prix réel des haricots entre 1993 et 2001. Ces diminutions s'expliquent non pas par la signature de l'ALÉNA, mais par deux autres facteurs. Le pouvoir des consommateurs constitue le premier de ces facteurs. Le second réside dans le fait que, depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le gouvernement du Mexique a rarement appliqué des droits hors contingent au maïs et aux haricots importés. Cette décision était justifiée par la nécessité de fournir des aliments moins coûteux à la population urbaine du pays et de répondre aux besoins des industries en pleine croissance de l'élevage et de l'amidon. Lorsque de tels droits ont été imposés, ils ne représentaient qu'une petite fraction du maximum autorisé (de 1 à 3 %), ce qui permettait l'entrée au Mexique de grandes quantités de maïs et de haricots en provenance des États-Unis. La non-application des droits hors contingent au maïs a entraîné des pertes de revenus équivalant à 2,54 milliards de

dollars américains pour le gouvernement mexicain. Dans le cas des haricots, les pertes associées à la non-application des droits s'élèvent à 135,5 millions de dollars américains. Selon les données disponibles, jusqu'à 80 000 tonnes de haricots auraient été importées illégalement après que le Mexique a restreint à 20 000 tonnes ces importations en raison de la « crise des haricots ».

Ces mesures ont eu des effets marqués sur les importations de maïs en provenance des États-Unis. Ces importations ont augmenté, passant de 152 000 tonnes en 1993 à 6,1 millions de tonnes en 2001, et ce, malgré les récoltes records de maïs au Mexique en 2001. On estime que les décisions relatives à l'application de droits hors contingent s'expliquent par le fait que l'organe décisionnel est surtout composé de représentants des consommateurs et non des producteurs. Selon l'auteur, cela a apporté des avantages aux entreprises importatrices, plus particulièrement à neuf sociétés transnationales, qui importent 46 % du maïs mexicain. Par contre, pour les producteurs, la modification des politiques de subventions a eu des effets néfastes.

D'autres programmes de subventions ont été mis en place après l'élimination des mesures de soutien des prix, comme le programme Procampo, qui ont surtout profité aux grandes exploitations agricoles. Ces programmes n'ont pas été appliqués de manière uniforme dans les diverses régions géographiques, et ce, pour des motifs purement politiques. Par ailleurs, si on les compare aux montants qui étaient versés aux agriculteurs avant les réformes de la Conasupo, les subventions qui sont versées actuellement dans le cadre des divers programmes correspondent à moins de 60 % des niveaux antérieurs. Pendant la même période, on a observé une augmentation de la production sur les terres qui n'appartenaient pas aux agriculteurs, mais qui étaient louées par eux; on attribue cette situation à la modification de l'article 27 de la Constitution du Mexique. L'essentiel de la production était attribuable à un nombre restreint d'agriculteurs qui obtenaient des rendements intéressants d'une production à grande échelle. Dans l'État de Sinaloa, plus de 80 % des terres communales sont louées à des agriculteurs par de grands producteurs parce que le revenu de location est supérieur au revenu d'exploitation des terres.

Les agriculteurs qui exploitent de grandes concessions (dans les États de Sinaloa et de Sonora, par exemple) s'en tirent également à meilleur compte que les exploitants de petites terres, du fait qu'ils ont accès plus facilement aux capitaux et aux systèmes d'irrigation, ce qui leur a permis de s'adapter aux nouvelles conditions du marché, par exemple, en modifiant la composition de leurs cultures. On a observé cette situation dans des exploitations agricoles de l'État de Sinaloa, entre autres. Ces exploitations ont pu s'adapter rapidement aux nouvelles demandes du secteur de l'élevage et augmenter leur production de sorgho (même dans les régions irriguées, malgré le fait que la culture du sorgho est très difficile sur des terres arides). Les cultivateurs de maïs qui n'ont pas accès aux capitaux ou aux systèmes d'irrigation n'arrivent pas à s'adapter aussi facilement à ces changements rapides.

Compte tenu de la situation géographique de l'État, l'acheminement des produits sur le marché est coûteux pour les agriculteurs de Sinaloa. En 1996, le gouvernement a donc mis en œuvre un programme de soutien à la « commercialisation » de leurs cultures. Ce programme prévoit le versement de paiements à la production, paiements qui ont profité à l'État et particulièrement aux grands producteurs qui utilisent des systèmes d'irrigation. Or, au départ, ces paiements ne visaient pas la production de haricots, mais en 2001, on a créé un fonds financé par le gouvernement et destiné aux associations de producteurs pour soutenir la commercialisation des haricots.

En vertu de ce programme, les producteurs peuvent vendre leurs produits à un prix établi avant la récolte et les vendre à l'industrie au prix des marchés internationaux; c'est le gouvernement qui assume la différence entre le prix établi et le prix du marché international. Malgré cela, les cultivateurs de haricots ne sont toujours pas concurrentiels sur les marchés internationaux. En

1999, 90 % des subventions nationales à la commercialisation sont allées à l'État de Sinaloa. La nature monopsonistique du marché de l'État ne favorise nullement la situation, car ce sont cinq grands acheteurs de grains qui profitent des subventions à la commercialisation. Les associations de producteurs n'ont ni la capacité financière ni l'accès au crédit nécessaires pour faire concurrence aux multinationales qui achètent le maïs des producteurs. Le programme n'a cependant pas permis de régler les problèmes liés à la commercialisation, en raison de la volatilité des prix des haricots et des importations de haricots en provenance des États-Unis.

En fin de compte, l'auteure soutient que, dans l'ensemble, les grands producteurs ont profité de la libéralisation, du fait qu'ils ont pu concentrer la production en louant des terres de petits agriculteurs qui estiment que l'exploitation de leurs terres n'est plus rentable. L'auteure conclut en outre que les grains de base et les oléagineux cultivés au Mexique ont été nettement désavantagés par les diverses réformes du secteur agricole (dans le contexte du GATT et de l'ALÉNA). Ces denrées représentent 70 % de la superficie cultivée, fournissent 40 % de la valeur agricole et sont cultivées par 3,2 millions de producteurs, tandis que la culture fruitière et l'horticulture, qui représentent entre 3 et 5,4 % de la superficie cultivée, sont nettement avantagées par ces réformes.

Compte tenu de l'absence de données, il a été impossible de déterminer les répercussions environnementales des réformes mises en œuvre depuis la libéralisation du marché. Dans l'État de Sinaloa, 60 % des terres sont dans un état de désertification avancé et 30 % sont dans un état de désertification très avancé. Par ailleurs, 64 % des terres sont sujettes à une érosion modérée et 26 % sont fortement érodées.

L'auteure fait plusieurs recommandations visant à aider les agriculteurs, particulièrement ceux qui exploitent des parcelles petites ou moyennement grandes. Elle recommande entre autres l'application généralisée de taux de droits hors contingent, une protection accrue du maïs et des haricots après 2007, l'examen d'un dossier relatif à une plainte pour antidumping déposée contre les États-Unis, l'augmentation des subventions et leur restructuration de manière à avantager les petites et moyennes exploitations, et l'établissement des prix non pas en fonction des marchés internationaux, mais en fonction des coûts de production.