

L'Accord de libre-échange Pérou - Union européenne et son impact socio-économique sur l'agriculture familiale

Résumé de l'étude

1. L'Accord de libre-échange (ALE) entre l'Union européenne et le Pérou, la Colombie et l'Equateur a été négocié et signé dans un contexte de grande asymétrie dans l'agriculture de ces partenaires commerciaux. L'agriculture péruvienne est fortement segmentée, avec une agriculture familiale qui compte une grande population active. En effet, 1,8 million d'agriculteurs familiaux produisent principalement pour le marché intérieur, dans des conditions qui sont défavorables en raison de choix politiques qui privilégient les exportations réalisées depuis le Pérou par les grandes entreprises de l'agrobusiness. En outre, 80% des agriculteurs familiaux n'ont aucun accès à des services agricoles de base.
2. Un des effets de l'ALE avec l'UE a été le renforcement des inégalités au sein de l'agriculture péruvienne, puisque l'accord offre d'une part des avantages commerciaux aux entreprises agro-exportatrices, et génère d'autre part des effets négatifs pour l'agriculture familiale orientée vers le marché intérieur, avec des niveaux élevés de pauvreté, une faible productivité et de faibles revenus. En outre, les effets positifs de l'ALE pour l'agriculture familiale d'exportation (320 000 producteurs de café, de cacao et de bananes) n'ont pas été significatifs car ces produits bénéficiaient déjà d'un accès aisé au marché européen. Pour les produits d'exportation de l'agriculture familiale vers l'UE, des baisses de prix ont été observées au cours des cinq dernières années, ce qui limite encore les effets positifs potentiels pour l'agriculture familiale péruvienne.
3. Les produits les plus importants de l'agriculture familiale sur le marché intérieur sont l'élevage (viande et produits laitiers), divers types de maïs et de pommes de terre, le riz, le blé, l'orge, le quinoa, les haricots et le manioc. Les principaux produits de l'agriculture familiale d'exportation sont le café, le cacao, les bananes et le quinoa ; et dans une moindre mesure certains fruits et légumes tels que les mangues, les avocats, les asperges et les citrons.
4. La politique agricole et commerciale du Pérou traite les agriculteurs différemment selon leur taille et leur orientation vers le marché. Cette politique a été caractérisée par la priorité donnée aux exportations des grandes entreprises côtières, avec une place très réduite pour la petite agriculture familiale. Cette asymétrie dans la politique agricole est ancienne et s'est approfondie au fil du temps avec la signature d'accords de libre-échange et l'ouverture commerciale généralisée de l'économie péruvienne.
5. Le modèle d'agro-exportation basé sur de grandes entreprises situées sur la côte a connu une dynamique importante au cours des deux dernières décennies, mais présente des limites : la croissance est concentrée presque exclusivement dans quelques zones côtières, la protection de la main-d'œuvre y est inexistante et l'environnement est impacté négativement (notamment en raison d'une consommation d'eau importante). Dans les faits, plus de 80% de la population économiquement active dans l'agriculture ne bénéficie pas de la croissance des agro-exportations réalisées par les grandes entreprises.

6. Bien que certains mécanismes spécifiques aient été adoptés ces dernières années pour tenter de créer un cadre politique plus favorable à l'agriculture familiale, la situation de ce secteur n'a pas changé. En 2018, seuls 4,2 % des agriculteurs familiaux orientés vers le marché intérieur avaient accès à une forme d'assistance technique, 9,2 % ont eu accès à une formation et au crédit, et seuls 3,6 % étaient regroupés en vue de commercialiser leurs produits. L'agriculture familiale destinée à l'exportation bénéficie d'un meilleur accès à ces services, mais de manière limitée. Globalement, plus de 80 % de l'agriculture familiale ne bénéficie d'aucun service agricole de base au Pérou, ce qui montre les limites d'une politique agricole qui ne traite pas l'agriculture de manière globale.
7. L'une des stratégies principales de la politique commerciale du Pérou a été la négociation et la signature d'accords de libre-échange. Les ALE avec les États-Unis (2009) et l'Union européenne (2013) sont les accords plus importants. Dans les deux cas, il s'agit de traités avec des partenaires qui ont une grande capacité d'exportation de produits agricoles, mais qui sont aussi de très grands marchés pour les exportations péruviennes. Ces deux ALE ont été conclus dans des conditions désavantageuses pour les secteurs de l'agriculture péruvienne orientés vers le marché intérieur, puisque seule la libéralisation du commerce y a été négociée, sans modifier les politiques internes de soutien et de subvention de l'Union européenne et des États-Unis à leurs agriculteurs. Il en résulte des importations moins chères en provenance de ces pays qui subventionnent leurs agriculteurs, ce qui leur offre un avantage concurrentiel par rapport aux producteurs péruviens orientés vers le marché intérieur.
8. La politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne poursuit les deux objectifs suivants : (1) améliorer la productivité agricole afin que les consommateurs disposent d'un approvisionnement stable en denrées alimentaires à des prix abordables ; (2) assurer un niveau de vie raisonnable aux agriculteurs de l'UE. Au cours des deux dernières décennies, la vision et les instruments de la PAC ont évolué pour s'orienter vers une relation moins étroite entre la production et les incitations. Malgré ces changements, l'idée fondamentale qui sous-tend la PAC reste qu'il existe un partenariat entre l'agriculture et la société, entre l'Europe et ses agriculteurs ; et que l'agriculture n'est pas seulement une question d'alimentation, mais aussi de communautés rurales et de personnes qui y vivent.
9. La politique commerciale agricole, où l'UE négocie en bloc dans le cadre de ce que l'on appelle la politique commerciale commune, va de pair avec la PAC. Des tarifs d'importation communs sont appliqués, généralement le tarif de la Nation la Plus Favorisée (NPF), avec des niveaux élevés pour les produits laitiers, le sucre et les produits agricoles. En outre, l'UE applique des interdictions aux importations pour raisons sanitaires ; des mesures de sauvegarde pour les produits de la volaille, les œufs et le sucre, et les fruits et légumes ; des crédits à l'exportation, des assurances et garanties, ainsi que des contingents tarifaires. Actuellement, l'UE a conclu des accords de libre-échange totalisant 284 contingents tarifaires bilatéraux, dont 18 dans le cadre de l'ALE Pérou-UE. Les autres instruments de protection sont les mesures non tarifaires, dont les plus connues sont les barrières sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce et les mesures de contrôle des prix.
10. Dans l'ensemble, l'Union européenne, contrairement au Pérou, protège son agriculture de manière extensive, tant par ses politiques internes que par sa politique commerciale. Les contingents tarifaires et les niveaux élevés des tarifs NPF ont un impact important sur le commerce de ce type de produits. Les mesures non tarifaires jouent également un rôle protectionniste important pour le secteur agricole. Cela s'ajoute à la politique agricole commune qui, bien qu'ayant réduit son niveau de protection, apporte des avantages significatifs aux producteurs agricoles européens.
11. L'ALE entre le Pérou et l'UE est entré en vigueur en mars 2013. Les domaines suivants ont été traités dans l'accord : accès au marché, règles d'origine, questions douanières et facilitation

des échanges, obstacles techniques au commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires, instruments de défense commerciale, services, établissement et circulation des capitaux, marchés publics, propriété intellectuelle, concurrence, règlement des différends, questions horizontales et institutionnelles, commerce et développement durable, assistance technique et renforcement des capacités.

12. La signature de l'ALE avec l'UE a été soutenue par les associations représentatives des entreprises au Pérou, en ce compris par les agro-exportateurs. Les syndicats agricoles représentant l'agriculture familiale orientée vers le marché intérieur ont exprimé une position très critique sur l'ALE en raison de la forte asymétrie des négociations. Dans le cas du Pérou, le pays s'est engagé à supprimer des protections tarifaires pour le maïs et certains produits laitiers. Il convient de noter que la libéralisation commerciale liée à l'ALE n'a pas été totale, et que pour certains produits importants, comme le riz, le sucre et les bananes biologiques, il permet l'importation de quotas maximums. En outre, un certain nombre d'obstacles non tarifaires persistent, ce qui limite les exportations péruviennes dans le cadre de l'ALE.
13. **Évolution du commerce agroalimentaire** : à partir de 2013, on a pu assister à une croissance soutenue des exportations du Pérou vers le reste du monde et à une stagnation des importations. Les exportations ont connu un taux de croissance annuel de 16,5 % en 2007-12, et de 8,2 % par an en 2013-18 ; tandis que les importations ont connu un taux de croissance annuel de 20 % en 2007-12 et de seulement 1,7 % en 2013-18.
14. **Évolution du commerce des produits de l'agriculture familiale** : à partir de 2013, les États-Unis ont dépassé l'Argentine comme principal pays exportateur de produits de l'agriculture familiale vers le Pérou. L'Uruguay suit et l'UE est à la quatrième place. Par ailleurs, en ce qui concerne les exportations péruviennes de produits de l'agriculture familiale, l'UE occupait déjà la première place avant 2013 et cet état de fait s'est confirmé après l'ALE. La deuxième destination des exportations de produits de l'agriculture familiale est les États-Unis. Dans les deux cas, les exportations de produits de l'agriculture familiale ont relativement peu évolué au cours de la période 2013-2018.
15. **Les importations de produits de l'agriculture familiale en provenance du reste du monde ont continué à augmenter**, tout comme les importations de céréales et de produits laitiers, tandis que les exportations ont enregistré une baisse pour le café et une augmentation pour les fruits (bananes), les céréales (quinoa) et le cacao. Les exportations de produits liés à l'agriculture familiale se sont modérément diversifiées, mais cette recomposition n'a pas permis d'augmenter la valeur totale des exportations de produits de l'agriculture familiale suite à l'entrée en vigueur provisoire de l'ALE.
16. **Évolution du commerce agroalimentaire avec l'UE** : une caractéristique fondamentale du commerce agroalimentaire du Pérou avec l'UE est que la balance commerciale est très positive pour le Pérou, une situation qui s'est maintenue et même renforcée avec l'ALE. Cela s'explique par la croissance constante des exportations et la croissance modérée des importations. En ce qui concerne les importations en provenance de l'UE, on a constaté une augmentation significative des dérivés du blé, des produits laitiers et des produits alimentaires transformés. Les exportations péruviennes vers l'UE ont enregistré une forte croissance pour les fruits et un déclin persistant pour le café. Le cacao et les céréales (quinoa) ont connu une croissance à partir d'un niveau plus faible.
17. **Évolution des échanges de produits de l'agriculture familiale avec l'UE** : les importations de produits de l'agriculture familiale en provenance de l'UE affichent une tendance instable mais croissante après 2013 par rapport à la période 2007-2012. Les exportations de produits de l'agriculture familiale ont quant à elles stagné au cours de cette période. Comme mentionné ci-dessus, cette évolution est étroitement liée à la crise du café.

18. **Typologie des produits de l'agriculture familiale dans les échanges avec l'UE** : 11 produits de l'agriculture familiale ont été identifiés comme importants dans les échanges avec l'UE sur la base d'une typologie mesurant l'évolution de la quantité et du prix annuels moyens des échanges au cours des périodes 2008-2013 et 2014-2018. La typologie des importations de l'UE vers le Pérou classait comme des produits de type 1 (augmentation du volume et diminution du prix moyen d'importation) les pommes de terre préparées, le malt d'orge, les produits laitiers, les dérivés du chocolat et les confitures. Dans le type 2 (augmentation du volume importé mais aussi des prix moyens d'importation), on trouve certaines préparations alimentaires, la fécule de pomme de terre et les pêches. Les types 3 et 4 ont un impact négatif potentiel moindre car le volume importé est plus faible.
19. **Parmi les produits exportés vers l'UE**, le cacao, le quinoa, le maïs doux et le coton ont été classés comme type 1 (volume plus élevé, prix plus bas). Le type 2 (volume et prix plus élevés) comprend les bananes, le maïs jaune et certaines préparations alimentaires, qui sont des produits qui ont augmenté en quantité mais aussi en prix. Dans le type 3 se trouve l'avoine, tandis que dans le type 4 (baisse du volume et des prix), on trouve le café, produit important de l'agriculture familiale et qui a connu à la fois une baisse de la quantité et des prix à l'exportation.
20. **Situation des produits de l'agriculture familiale importés depuis l'UE** : les principaux problèmes dans les échanges avec l'UE dans le cadre de l'ALE concernent trois produits : les pommes de terre préparées, le lait en poudre et le fromage. Dans le cas des pommes de terre préparées, on observe une augmentation significative de la quantité importée (40%) entre 2014 et 2019, accompagnée également d'une forte baisse des prix (-20%). Cela crée un scénario de dommage potentiel pour le prix de la pomme de terre utilisée pour la friture produite par l'agriculture familiale au Pérou. Au cours de la dernière décennie, l'UE est le premier exportateur de pommes de terre préparées vers le Pérou.
21. **Les deux autres produits pour lesquels on observe d'importants dommages potentiels sont des produits laitiers : le lait en poudre et le fromage**. Les importations de ces produits en provenance de l'UE ont été facilitées par l'existence de contingents tarifaires relativement élevés (par exemple sur le fromage), ainsi que par la suppression de la fourchette de prix (dans les deux cas) dans un contexte de tarif NPF zéro. En ce qui concerne le lait en poudre, l'UE est la troisième source d'importations, tandis que la Nouvelle-Zélande et les États-Unis sont les principaux exportateurs. Dans le cas du fromage, l'UE est le principal exportateur vers le Pérou. Dans ce contexte, la situation des producteurs de l'agriculture familiale est vulnérable aux importations en provenance de l'UE, comme le montrent l'augmentation de la quantité importée entre 2014 et 2019 (+9 % pour le lait en poudre et +220 % pour le fromage) et la forte baisse des prix à l'importation (-49 % pour le lait en poudre et -48 % pour le fromage).
22. **Situation des produits de l'agriculture familiale exportés vers l'UE** : sur les cinq principaux produits de l'agriculture familiale exportés vers l'UE, deux sont dans une situation favorable : le maïs doux et les bananes. Trois sont dans une situation défavorable : le quinoa, le café et le cacao. L'UE est la deuxième destination pour le maïs doux du Pérou et l'ALE génère un certain avantage tarifaire en appliquant un droit de 9 % contre 14 % pour le tarif NPF. De même, il existe un quota de 700 tonnes dans le cadre duquel les exportations péruviennes ne sont pas soumises à des droits de douane. On observe une augmentation significative de la quantité exportée entre 2014 et 2019 (+68 %), avec une légère baisse des prix (-3,8 %). Les bananes connaissent une situation similaire, avec une augmentation du volume exporté de 10 % entre 2014 et 2019, et une légère baisse des prix (-5,7 %). L'UE est la principale destination des exportations péruviennes de bananes et l'ALE offre également un avantage sur les autres concurrents en appliquant un droit nul contre 15 % pour le tarif NPF. De même, le régime de contingents tarifaires par activation a duré jusqu'en 2019 et n'est actuellement plus en vigueur (bien que l'ALE permette aux deux parties de négocier un autre régime).

23. Les trois autres produits (quinoa, café et cacao), sont confrontés à une situation défavorable, non pas tant en raison de l'ALE (qui ne génère pas réellement d'avantages commerciaux pour les exportateurs péruviens), mais en raison d'une forte baisse des prix entre 2014 et 2019. Celle-ci était de -51% pour le quinoa, de -34% pour le café et de -24% pour le cacao. Ceci dans un contexte où les exportations de quinoa ont augmenté de 100% et celles de café de 19% entre 2014 et 2019. En revanche, dans le cas du cacao, la quantité exportée a diminué de 40%, de sorte que ce produit est également entré dans une phase de crise des exportations vers le marché principal qu'est l'UE.
24. **Recommandations.** Compte tenu des termes de l'ALE avec l'UE et de l'importance relative du commerce agroalimentaire entre les parties, les recommandations suivantes sont formulées afin de contrecarrer au moins partiellement les asymétries.
25. Il y a trois produits de l'agriculture familiale (pommes de terre transformées, lait en poudre et fromage) sur lesquels les mesures de protection commerciale autorisées par la loi péruvienne doivent être appliquées, comme l'imposition de droits antidumping ou compensatoires, ou encore des mesures de sauvegarde. Ces mesures peuvent être appliquées par l'autorité compétente, en l'occurrence l'INDECOPI¹, après que les parties concernées (en l'occurrence les producteurs de l'agriculture familiale) aient présenté leur dossier en satisfaisant aux exigences de représentativité et de démonstration de l'existence d'un dumping, de subventions ou de désordres sur le marché intérieur dus aux importations. Il est recommandé que CONVEAGRO et ses organisations membres initient ce type de processus à au moins deux niveaux : le dumping et les subventions.
26. Dans le cas des pommes de terre transformées exportées par l'UE en Colombie, l'autorité compétente de ce pays a récemment imposé des droits compensatoires en raison de l'existence d'un dumping de la part de certaines entreprises exportant depuis l'UE. Sur la base de ce précédent, et en étendant le spectre à la question des subventions, les syndicats péruviens peuvent présenter deux cas pour la pomme de terre péruvienne devant l'INDECOPI. Les syndicats auraient besoin d'un soutien technique pour pouvoir constituer les dossiers, respecter les conditions de recevabilité et rassembler les preuves nécessaires. Dans la présente étude, nous avons identifié des preuves de dommages potentiels à la production nationale de pommes de terre, de lait en poudre et de fromage, qui peuvent être utilisées comme base pour ces cas.
27. Il est en outre recommandé de poursuivre d'autres stratégies complémentaires pour la défense de la production nationale. Dans le cas des produits laitiers, l'ALE avec l'UE implique que la fourchette de prix soit démantelée, mais il est encore possible d'obtenir une certaine protection, en revenant sur la modification de la fourchette de prix de 2015, à l'occasion de laquelle un plafond de 15 % ad valorem a été placé, dénaturant ainsi ses objectifs de stabilisation des prix. Cette modification ne violerait aucune disposition de l'ALE puisqu'elle relève de la responsabilité des autorités économiques nationales.
28. Enfin, il est recommandé de lancer une stratégie globale de défense de la production nationale, avec des règles d'étiquetage de l'origine des produits afin que les consommateurs sachent s'ils consomment un produit importé (ou un produit comportant une large part de composants importés). L'accent devrait également être mis sur l'augmentation des tarifs NPF pour les produits agricoles qui sont parmi les plus bas du monde, ce qui place les paysans péruviens dans une position de vulnérabilité par rapport aux puissances exportatrices agricoles telles que la Nouvelle-Zélande, le Brésil et l'Argentine.
29. Pour les produits de l'agriculture familiale exportés vers l'UE, il est recommandé d'œuvrer au renforcement des chaînes de production et des associations de producteurs. La capacité

¹ Institut national de défense de la compétition et de la protection de la propriété intellectuelle

d'exportation de l'agriculture familiale dépend largement de sa capacité à couvrir les coûts fixes élevés de l'exportation.

30. Une stratégie devrait être élaborée pour diversifier les exportations de produits de l'agriculture familiale vers l'UE, qui est le marché le plus important pour les producteurs familiaux au Pérou. Cela impliquerait des études de marché, des formations et la certification des produits de l'agriculture familiale à un coût raisonnable, en plus d'un travail intensif en termes de production biologique et spécifique, ainsi qu'une stratégie de dénomination d'origine et la garantie d'une production sans OGM et sans pesticides. L'agriculture familiale péruvienne qui exporte vers l'UE peut se développer de manière significative en suivant ces paramètres, avec des politiques publiques orientées dans ce sens. À cet égard, il est important d'intégrer ces lignes directrices dans les plans de compétitivité et d'exportation qui, dans leur version actuelle, accordent peu d'attention aux besoins et au potentiel d'exportation de l'agriculture familiale dans le pays.

Une étude réalisée par **Eduardo Zegarra** (GRADE) et son assistant, **Claudia Torres** (GRADE)
Septembre 2020

[Consultez l'étude complète en espagnol](#)

