

Atelier « Bridge Initiative international »  
**L'espace des politiques agricoles**  
**entre les logiques de la mondialisation et les objectifs de développement**  
*Dakar, les 9 et 10 Juin 2005*

---

Contribution à l'introduction :

**L'impact des importations sur les filières agricoles**  
**dans les pays en développement**  
**Réflexion à partir de l'étude des « poussées d'importation » (*import surge*)**

Par Guillaume DUTEURTRE<sup>1</sup>

*Chercheur en économie agricole à l'ISRA-BAME (Bureau d'Analyses Macro-économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles) pour le compte de la Coopération Française ([duteurtre@cirad.fr](mailto:duteurtre@cirad.fr))*

De plus en plus de documents mettent en évidence des “poussées d'importations” dans certains pays en développement, poussées souvent suivies d'effets négatifs sur les filières locales. Ces « poussées » ou « afflux » d'importations (traduction du terme « *import surge* ») ne sont qu'une des manifestations de l'impact de la mondialisation sur le développement rural dans les pays du Sud. Mais elles sont intéressantes à étudier car elles révèlent parfaitement les enjeux liés à la compétitivité des filières agricoles : enjeux économiques, mais aussi enjeux politiques, sociaux et même culturels. Notre objectif est de faire le point de quelques unes de ces études conduites au Sénégal et en Tanzanie sous l'égide de la FAO (Duteurtre et al., 2004 ; Sharma et al., 2005). Ces travaux ont porté sur le cas des importations avicoles et laitières, mais aussi plus généralement sur l'ensemble des produits agricoles (De Nigris, 2005). Nous nous appuyons aussi sur les études conduites par l'ONG Oxfam au Sénégal (Diagne, 2004) et au Ghana (Action-Aid, 2004).

## **1. Introduction : les poussées d'importations**

Il n'existe pas de définition universelle du concept de « poussée d'importation ». La définition habituelle est tirée de l'Article 2 des Accords de Sauvegarde (AGS) de l'OMC. On parle de poussées d'importation « *Quand un produit est importé dans un pays dans des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer des dommages sérieux sur les industries domestiques par la concurrence directe ou indirecte de ces produits importés sur des produits locaux<sup>2</sup>* ». Ainsi, une poussée est associée à des dysfonctionnements dans les processus commerciaux, dysfonctionnements propres à justifier des mesures de « sauvegarde ». Le terme « sauvegarde » est utilisé en référence à des actions gouvernementales qui peuvent prendre la forme de restrictions ou de contrôle des importations par l'élévation des droits de douane ou la restriction des quantités (comme les contingents).

---

<sup>1</sup> Remerciements spéciaux à Nancy MORGAN (FAO/ESC) pour son appui

<sup>2</sup> L'Article 2.1 de l'ASG définit comme suit les conditions pour l'application des mesures de sauvegarde : « *A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined ... that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces the like or directly competitive products.*

L'identification d'une « poussée d'importation » n'est pas aisée. Il se pose le problème de son repérage et donc du seuil à partir duquel on admet que l'on est ou que l'on n'est pas dans le cas d'une de ces poussées. Comme le propose la FAO, on peut définir une poussée d'importation comme « une augmentation de 30 % de la moyenne des importations sur les 3 dernières années ». Selon cette définition, entre 2500 et 6000 cas sont reportés dans les 20 dernières années pour l'ensemble des pays en développement. Ce chiffre varie, selon que l'on prend en compte les importations globales, les importations commerciales seules ou l'aide alimentaire seule. Ce phénomène était plus fréquent pour certains produits comme les viandes (notamment la viande de porc et la viande avicole), les huiles végétales (en particulier l'huile de soja et l'huile de palm), le sucre et les œufs. Il était important aussi, mais dans une moindre mesure, pour le blé et la poudre de lait entier. Dans leur ensemble, les céréales et les produits laitiers paraissaient concernés par ces poussées d'importations.

Alors que l'ensemble des pays en développement ont connu ce phénomène, certains ont été plus affectés que les autres : il s'agit de l'Inde et du Bangladesh en Asie, du Zimbabwe, du Kenya, du Nigeria, du Ghana et du Malawi en Afrique, et de l'Equator et du Honduras en Amérique latine.

Au Sénégal, on relève depuis vingt ans un grand nombre de poussées qui, si on les regarde en agrégé par groupe de produits, ont affecté notamment les grains (4) les viande (7, en particulier pour la viande avicole) et l'huile végétale (1). Récemment, les importations de cuisses de poulet ont augmenté de manière dramatique entre 1996 et 2002, passant de 500 à 16.600 tonnes. Ces importations sont constituées de morceaux congelés (86%), de poulets entiers congelés (13%) et de viande fraîche (1%). Elles se sont élevées à près de 10 milliards de Fcfa en 2003, ce qui représente l'équivalent du chiffre d'affaire de la production locale de poulets de chair. Les Pays-Bas et la Belgique comptent pour 62 % de ces importations, et le Brésil pour 24%. La part de marché des Etats-Unis et du Canada s'est considérablement réduite entre 2000 et 2003, passant de 15 à 2% du total des importations.

Plusieurs facteurs expliquent ces poussées d'importations, au premier rang desquels on trouve la disponibilité sur le marché mondial de produits à des prix extrêmement bas. En fait, le Sénégal est fortement concerné par la menace des poussées d'importations et ce, pour trois raisons principales. D'une part, en raison du faible développement de son économie. Le pays appartient à la catégorie des « pays les moins avancés » (PMA) avec un PNB autour de 500 \$US par habitant. D'autre part, l'économie sénégalaise est largement ouverte au commerce international, conséquence de son histoire et de sa position géographique. La valeur des importations de produits alimentaires a triplé de 1992 à 1999, passant de 88 à 250 milliards de Fcfa. Enfin, le Sénégal a connu ces 5 dernières années une ouverture de ses marchés dans le cadre de l'intégration régionale au sein de l'UEMOA<sup>3</sup>. La mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun en janvier 2000 a notamment conduit à une réduction des droits de douanes. Cette ouverture des marchés pourrait d'ailleurs se poursuivre dans le cadre des négociations sur les Accords de Partenariats Economiques (APE).

## **2. L'impact des poussées d'importation sur les filières locales**

Les lignes qui suivent présentent quelques résultats issus des études de cas évoquées en introduction. L'impact des importations sur les filières locales se révèle assez complexe.

---

<sup>3</sup> L'UEMOA ou Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine est composée du Bénin, du Burkina-Faso, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo.

*1. les poussées d'importation ne sont pas forcément un frein majeur au développement des filières locales*

En fait, les impacts varient de façon significative en fonction des contextes et des produits. Ainsi, par exemple, l'impact négatif sur le secteur des poulets de chair du Sénégal est ressorti clairement. Alors que les organisations de producteurs évaluaient à 70 % le nombre de fermes ayant disparu, les données issues de l'industrie montrent que le nombre de poussins de chair mis en élevage a diminué de 30% entre 2001 et 2003. Cependant, toujours pour le Sénégal, les importations massives ont eu un impact beaucoup moins évident dans le cas des produits laitiers. Ceci s'explique par le fait que ces importations de lait, bien qu'élevées, ont augmenté de façon régulière pendant une longue période, laissant le temps à l'industrie locale de s'adapter. Les importations de poudre de lait ont même permis l'émergence d'une industrie laitière locale au Sénégal qui pourrait jouer un rôle croissant dans la valorisation du lait local. Dans le cas de la Tanzanie, certains effets négatifs ont été observés pour le sous-secteur laitier, avec des effets limités, cependant, sur la volaille. Dans les deux pays, une croissance rapide des importations de volaille a révélé également les faiblesses de l'industrie de transformation nationale face à la concurrence des produits importés, en particulier lorsque la demande d'autres produits transformés des supermarchés et hôtels que l'industrie locale n'arrive pas à satisfaire augmente rapidement. Par ailleurs, certaines des fermes se sont reconverties dans l'élevage de poules pondeuses. Le secteur de la production d'œufs de consommation est en effet très dynamique et représente au Sénégal le double du chiffre d'affaire de la production de poulets de chair.

*2. Les pratiques « déloyales » ne sont pas toujours la cause des poussées d'importations*

Dans les travaux publiés, les afflux d'importations sont souvent mis en relation avec les pratiques commerciales déloyales, notamment les subventions aux exportations. D'après les études de cas, une telle généralisation n'a probablement pas lieu d'être, et d'autres facteurs sont tout aussi importants –voire plus- comme les réductions des droits de douane et les fluctuations des taux de change. Cependant, les subventions des exportations ont leur importance. Les données sur le commerce ont montré ces dernières années que le Sénégal et la Tanzanie ont importé des produits avicoles et des produits à base de lait en poudre de l'Union européenne (UE). Si toutes les exportations de lait en poudre de l'Union sont subventionnées, celles de volaille vers l'Afrique –de volailles entières et découpées- ne l'ont guère été. L'Afrique n'est pas une des zones ciblées pour la restitution de l'UE, même s'il peut y avoir eu des acheminements périodiques de découpes subventionnées.

*3. La segmentation des marchés (et leur cloisonnement géographique) tendent à limiter l'impact des importations à certains types d'entreprises*

La production de poulet fermiers ne semble pas avoir été affectée par les importations en raison de la spécificité du marché du poulet de ferme. Cette segmentation du marché de la viande de poulet trouve ses origines dans les habitudes alimentaires et dans les représentations sociales et culturelles des produits qui sont consommés. Au Sénégal, on n'achète pas un poulet fermier « vivant » comme on achète 1kg de cuisses de poulet congelées. La crise a d'autre part eu pour effet d'augmenter le niveau de segmentation des marchés et a contribué à progressivement modifier les usages alimentaires. La représentation du poulet « congelé » a progressivement évolué, sous l'effet des différentes campagnes d'information ou de communication soulignant notamment les risques en matière d'hygiène associées à la

consommation de poulets décongelés. Parfois, ces campagnes ont d'ailleurs été excessives lorsqu'elles accusaient l'Europe de déverser ses « déchets » sur les marchés africains.

Dans le domaine laitier, la segmentation des marchés explique que les prix locaux restent élevés sur certains segments spécifiques tels que les produits fermiers.

*4. Une politique commerciale n'a d'effet que si elle est doublée d'une politique d'investissement et d'appui aux filières locales*

La production de poulets de chair pourrait bénéficier d'une professionnalisation des producteurs et d'une meilleure organisation de la commercialisation. En dépit de son coût social, la crise avicole au Sénégal a eu un impact important en terme d'organisation de la filière et a abouti à l'émergence d'une Fédération Nationale des Acteurs de la Filière Avicole (la FAFA) et de l'Union Nationale des Acteurs de la Filière Avicole (UNAF). Aujourd'hui, ces organisations pourraient jouer un rôle important dans l'élaboration d'un plan national de développement de la filière.

*5. Plusieurs leviers peuvent être utilisés pour lutter contre l'impact négatif des importations, au premiers rangs desquels on trouve les politiques de sauvegarde, la formation des acteurs et la sensibilisation des consommateurs*

Les études réalisées par Oxfam ont insisté sur ces aspects opérationnels. Des campagnes de sensibilisation ont été lancées, relayées par diverses associations de la société civile.

### **3. Conclusion : les règles du marché sont construites socialement**

Au-delà des arguments de négociation des mesures de sauvegarde (ou des listes de produits dits « spéciaux ») pour les pays en développement, ces études apportent en fait un certain nombre d'éléments plus généraux sur les relations entre la mondialisation du commerce et le développement rural. L'importance des déterminants économiques de la compétitivité des filières locales est soulignée, mais les déterminants politiques (rapport de force), sociaux (développement démographique et spatial) et culturels (segmentation des marchés) jouent un rôle non négligeable, parfois majeur. On parle de « construction sociale des marchés » pour exprimer ce processus complexe qui aboutit, par le jeu des institutions de marchés, à la présence ou non de certains types d'entreprises sur un marché.

A l'avenir, il appartient de renforcer la mise à disposition des acteurs d'informations stratégiques, validées scientifiquement, pour appuyer l'élaboration et la négociation des politiques publiques. Les réseaux de recherche-développement tels que des observatoires de filière pourraient jouer un rôle dans l'élaboration de futurs plans nationaux de développement des filières agricoles. Ils pourraient permettre aussi de débattre du niveau du TEC et d'anticiper sur les effets attendus des Accords de Partenariats Economiques en cours de négociation entre l'Union Européenne et la CEDEAO. Dans ces réseaux, la recherche et les ONG ont certainement un rôle à jouer, aux côtés des administrations, des projets, des partenaires au développement, des entreprises privées et des responsables professionnels. Il s'agit de discuter de choix politiques, de leurs conséquences et d'une vision d'avenir.

Participer, ensemble, à la construction sociale des marchés. Voilà l'aventure dans laquelle nous sommes engagés. Le présent atelier constituera certainement une étape importante dans ce processus.

## **Bibliographie**

- Action-Aid, 2004 : “The effects of importation of poultry meat and eggs on small-scale poultry producers in the Gambia”, Actionaid The Gambia and Oxfam International, Draft, November, 2004, 33 p.
- De Nigris M., 2005 : “Defining and Quantifying the Extent of Import Surges: Data and Methodologies”, Report Prepared for the FAO Informal Expert Consultation on Extent and Impact of Food Import Surges: The Case of Developing Countries », Rome, 18-19 April, 2005, available at <http://www.fao.org/es/ESC/>
- Diagne B. M., 2004 : « Etude de l’impact économique des importations de Poulets entiers et en morceaux sur le développement de la filière avicole au Sénégal », Rapport Final, Oxfam International, Septembre 2004, 73 p.
- Duteurtre G., P.N. Dieye, D. Dia, 2004 : « Ouverture des frontières et développement agricole dans les pays de l’UEMOA : L’impact des importations de volailles et de produits laitiers sur la production locale au Sénégal », ISRA-BAME, Décembre 2004, 49 p.
- Sharma R., Nyange D., Duteurtre G., Morgan N. 2005 « The impact of import surges: country-case study results for Senegal and Tanzania”, FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper, No. 11, January 2005, 27 p., available at <http://www.fao.org/es/ESC/>