

La protection des marchés agricoles

Un outil de développement

Coordination SUD

(Solidarité - Urgence - Développement)

Crée en 1994, Coordination SUD (Solidarité - Urgence - Développement), coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe 120 ONG d'action humanitaire d'urgence et d'appui au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

Ainsi la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, pilotée par le GRET (Groupe de recherche et d'échange technologique) et le CFSI (Comité français pour la solidarité internationale), regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour une prise en considération du sort des paysans du Sud dans les négociations commerciales internationales.

L'objectif du groupe consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, d'assurer une concertation entre ONG membres et de les porter auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux.

Il s'accorde sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED) et échange des informations sur les enjeux internationaux en cours. Il est mandaté par Coordination SUD pour prendre des positions au nom du collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

La commission est composée de deux collectifs :

- le CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement) et le CFSI (Comité français pour la solidarité internationale) ;
- et des ONG suivantes :
 - AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs)
 - CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement)
 - Fédération Artisans du Monde,
 - GRET (Groupe de recherche et d'échange technologique)
 - IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement)
 - Peuples Solidaires
 - Oxfam France – Agir Ici
 - Secours Catholique-Caritas France
 - Secours Populaire Français
 - Agronomes et vétérinaires sans frontières

> Contacts Commission Agriculture et Alimentation à Paris :

Fabrice Ferrier, coopérations internationales, Coordination SUD, tél. 01 44 72 87 11, ferrier@coordinationsud.org

Bénédicte Hermelin, responsable du pôle Politiques publiques et Régulations internationales, GRET, tél. 01 40 05 61 38, hermelin@gret.org

Pascal Erard, responsable plaidoyer, CFSI, tél. 01 44 83 63 41, erard@cfsi.asso.fr

Ce rapport a été rédigé par les organisations suivantes :



Ce rapport a été réalisé
avec le soutien financier du ministère
français des Affaires étrangères.



Les points de vue exposés sur ce document reflètent
l'opinion de Coordination SUD et de ce fait
ne représentent en aucun cas le point de vue officiel
du ministère des Affaires étrangères.

La protection des marchés agricoles : un outil de développement

Rédaction : Arlène Alpha (GRET)

Avec l'appui de Caroline Doremus-Mège (Oxfam France – Agir Ici),
Benoît Faivre-Dupaigne (IRAM), Benoît Faucheux (GRET), Catherine Gaudard (CCFD),
Benjamin Peyrot des Gachons (Peuples Solidaires), Julie Villain (GRET) et Anne Wagner (GRET)

● NOVEMBRE 2006

Édition et diffusion :
Coordination SUD
14 passage Dubail 75010 Paris
www.coordinationsud.org

Coordination de la publication : Arlène Alpha (GRET)
Maquette : Hélène Gay (GRET)

Impression : TYPOFORM (91320 Wissous)
Dépôt légal : décembre 2006

Protéger les marchés : une approche toujours pertinente

● Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD

La protection des marchés est aujourd’hui trop souvent présentée comme un instrument de « protectionnisme », de frilosité économique, qui découragerait les exportations, rendrait les producteurs moins efficaces, et qui favoriserait les intérêts « corporatistes » de la profession agricole au détriment de ceux des consommateurs pauvres.

Or la moitié de la population mondiale vit d’une agriculture familiale, et subit déjà de plein fouet l’ouverture croissante des marchés agricoles. Dans son précédent rapport « Agriculture : pour une régulation du commerce mondial » de décembre 2005, la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud a mis en lumière, à partir de plusieurs études de cas, les nombreux impacts négatifs d’une ouverture excessive et mal régulée des marchés, en particulier sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Un rapport qui souligne la dépendance alimentaire croissante de nombreux pays en développement, lesquels consacrent une proportion importante de leurs budgets à importer de quoi nourrir leur population. Ils négligent ainsi le potentiel de développement de leur propre agriculture, qui s’il était soutenu, permettrait d’améliorer les moyens de subsistance des populations rurales tout en approvisionnant les marchés locaux.

Face aux impacts négatifs d’une libéralisation excessive, un nombre croissant de pays en développement tente de préserver une marge de manœuvre afin de protéger leur développement agricole, en particulier dans le cadre des négociations à l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Leurs propositions, qu’il s’agisse d’identification de « produits spéciaux » écartés de la libéralisation, ou de mesures de sauvegarde spéciales permettant des protections temporaires, ont été confrontées à de nombreuses résistances et objections de la part des grands pays agro-exportateurs, qu’ils soient occidentaux ou en développement. La suspension actuelle des négociations à l’OMC fait craindre un repli protectionniste. Mais en réalité, elle n’a pas atténué la pression à l’ouverture des marchés agricoles : cette pression s’accentue même dans le cadre des accords de libre échange bilatéraux et régionaux. Ainsi, la négociation en cours d’Accords de Partenariat Économique (APE) entre l’Union Européenne (UE) et les pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), censée se conclure fin 2007, va toujours plus loin dans les demandes d’ouverture, au risque de ne laisser qu’une très faible marge de manœuvre pour protéger les marchés agricoles.

Paradoxalement, le dogme libéral est de plus en plus remis en question ou du moins nuancé dans le débat international sur les politiques de développement. Pour ne citer qu’un exemple récent, le dernier rapport de la CNUCED¹ souligne la nécessité de protections pour le développement économique, assorties d’investissements publics. « À chaque pays, selon son ni-

¹ CNUCED (2006), Rapport sur le commerce et le développement.

veau de développement, de protéger les secteurs jugés importants. Et de baisser les protections douanières, une fois les firmes nationales compétitives. La question de la gradation dans l'ouverture est la clé du parcours de développement. »²

C'est pourquoi Coordination SUD a souhaité étudier des exemples récents de protection des marchés pour des produits agricoles spécifiques, afin d'alimenter la réflexion sur la pertinence de préserver cet outil d'intervention publique. Cette étude constitue une étape dans un travail de plus longue haleine que Coordination SUD engage sur les outils de politique agricole nécessaires pour le développement : protection des marchés, régulation des prix, maîtrise de l'offre...

Notre travail, ancré dans l'expérience quotidienne des mouvements sociaux et ONG des pays en développement avec lesquels nous travaillons, vise à mettre en lumière une évidence trop souvent oubliée : le développement s'appuie sur une diversité de politiques, dont aucune ne peut marcher dans tous les pays, pour tous les produits et à tout moment. En particulier dans le domaine agricole, une approche nuancée et diversifiée s'impose, proche des réalités de chaque pays. Une palette d'instruments de politique publique est donc indispensable, et la protection des marchés doit pouvoir en faire partie. ●

² Christian Lossen, « Pour la CNUCED, le Sud a besoin de stimulation étatique », Entretien avec Detlef Kotte, responsable du département mondialisation et stratégies de développement de la CNUCED, Libération, 1^{er} septembre 2006.

Sommaire

Protéger les marchés : une approche toujours pertinente 3

PARTIE 1. Les conditions de réussite des mesures de protection des marchés

I. Les mesures de protection utilisées	9
1. Différents types de mesures.....	9
2. Des durées d'application le plus souvent limitées	10
3. Des mesures souvent non conformes aux engagements des pays ..	11
II. Le rôle déterminant des producteurs et le point de vue des autres acteurs	12
III. La justification des mesures de protection	12
1. L'invocation de la concurrence déloyale	12
2. Les pertes provoquées par la concurrence des importations	13
3. L'existence d'un potentiel de production	13
4. La protection contre l'instabilité des prix internationaux	14
5. Rupture ou continuité de la politique commerciale	14
IV. Les impacts des mesures de protection	14
1. Importations	14
2. Production locale	15
3. Emplois et revenus	16
4. Consommation	16
V. Les conditions de réussite de la protection	17
VI. Conclusion	18

PARTIE 2. Des études de cas

Le poulet au Cameroun.....	20
Les pommes de terre en Guinée	23
Les oignons en Guinée	27
Le lait au Kenya	31
Le sucre en Indonésie	35
Le riz au Nicaragua	38
Le riz au Nigeria	42
La viande bovine dans l'Union européenne	46

1

Les conditions de réussite des mesures de protection des marchés

La tendance des politiques commerciales depuis plus de deux décennies est de réduire voire de supprimer les mesures de protection des marchés intérieurs agricoles. L'approche qui sous-tend cette évolution est la suivante : pour que chaque pays tire parti des secteurs où il est le plus compétitif, il doit pouvoir commerçer librement ; l'avantage mutuel qui en résulte rend superflues les mesures de protection contre la concurrence.

La difficulté avec ce raisonnement vient notamment du fait que la concurrence est largement inégale : 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 (recherche, formation, infrastructures, soutiens aux agriculteurs...). Les pays n'ayant pas investi dans la valorisation de cette « compétitivité » ne peuvent faire face à la concurrence extérieure. L'histoire des agricultures dans les pays développés et émergents montre que leur compétitivité, fondée sur des investissements, s'est généralement construite dans un environnement protégé.

D'autre part, la concurrence est souvent déloyale : le maintien au Nord d'aides importantes à la production et à l'exportation ; les bas prix au Sud souvent obtenus dans de mauvaises conditions de travail et d'exploitation des ressources naturelles, en sont les causes.

Quelles sont les mesures de protection utilisées au Nord comme au Sud pour faire face à cette concurrence inégale ou déloyale ? Quels sont les arguments avancés pour justifier ces mesures ? Quels sont leurs effets sur la production locale, les prix, les revenus des producteurs, l'emploi, la consommation ?

Pour répondre à ces questions, le rapport s'appuie sur huit études de cas : la pomme de terre et l'oignon en Guinée, le riz au Nicaragua et au Nigeria, le sucre en Indonésie, le lait au Kenya, le poulet au Cameroun et la viande bovine en Europe.

L'objectif de ce rapport est essentiellement de décrire les différents types de mesures mis en place et de les mettre en regard avec les évolutions des grandes variables mentionnées dans notre questionnement. Il ne s'agit pas, à ce stade de notre étude, d'effectuer une véritable évaluation de l'impact des mesures qui établirait des liens de causalité entre les mesures de protection et les évolutions constatées. Ceci est prévu dans un second temps, en 2007.

I. Les mesures de protection utilisées

1. Différents types de mesures

Les huit études de cas retenues montrent la diversité des mesures de protection utilisées : un même pays, ou une région, pouvant utiliser plusieurs types de mesures de protection. Au Nigeria par exemple, les autorités ont mis en place pendant un temps des restrictions quantitatives (licences accordées pour un volume donné d'importations), puis une interdiction d'im-

porter, puis des droits de douane relativement élevés une fois l'interdiction levée. En Guinée, les importations d'oignons ont été bloquées lors d'une première campagne agricole, puis soumises à une surtaxation les campagnes suivantes.

On peut cependant identifier six grands types de mesures, avec une graduation dans le niveau de protection, de l'application temporaire de droits de douane additionnels à l'interdiction d'importer.

Mesures	Études de cas	Période de mise en œuvre
Interdiction	Nigeria, riz Guinée, pommes de terre Guinée, oignons	Cinq mois/an sur 1992-98 Campagne 1993
Restriction quantitative	Cameroun, poulet	Septembre 2004 au 31 mars 2005
Augmentation des tarifs douaniers, surtaxation	Guinée, oignons Kenya, lait Indonésie, sucre	1993 À partir de 2001 À partir de 2002
Bandes de prix + contingents d'importations	Nicaragua, riz	Avril 1992 à septembre 1996
Droits de douane + prélevements en fonction du marché intérieur	Europe, viande bovine	À partir de 1967
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	Cameroun, poulet	À partir de septembre 2004

À la différence des autres mesures, la TVA n'est pas une mesure commerciale touchant les produits à la frontière, mais une mesure de politique intérieure, qui est utilisée au Cameroun à des fins de protection. Les mesures de protection utilisées par le Nicaragua pour protéger le marché local du riz et par la Communauté européenne pour développer la production communautaire de viande bovine apparaissent originales par leur flexibilité. Ainsi, dans le système de bande de prix pratiqué par le Nicaragua, les droits de douane s'ajustent en fonction des variations de prix des importations, donc en fonction d'une situation externe, et visent à stabiliser la protection du marché intérieur. Au niveau de la Communauté européenne, le système est dit semi-ouvert : les mesures de protection s'ajustent à la situation du marché communautaire et aux possibilités de faire jouer la préférence communautaire, afin d'assurer un approvisionnement continu du marché.

2. Des durées d'application le plus souvent limitées

Il faut noter que les mesures de protection sont pour la plupart limitées dans le temps, que ce soit sur l'année (par exemple une protection saisonnière) et/ou sur une période de plusieurs années. Ce caractère temporaire de la protection montre que sa mise en place s'inscrit plutôt dans une volonté de construction ou de renforcement de la compétitivité de la production locale, et non dans une approche de fermeture définitive des frontières.

La durée limitée de l'application de la mesure de protection traduit finalement son efficacité à rendre la production locale compétitive : dès lors que, grâce à un environnement protégé

assorti de mesures de soutien à la production locale, celle-ci parvient à couvrir en totalité ou partiellement les besoins nationaux et à faire face aux importations, la protection peut être levée. Si la fin de la protection se traduit par une remontée des importations, comme au Nigeria pour les importations de riz par exemple, cela amène à s'interroger sur la pertinence de la mesure de protection ou de sa durée, ou encore sur l'insuffisance des mesures qui l'ont accompagnées.

Toutefois, dans certains cas le temps nécessaire peut être long, notamment lorsque la concurrence relève de différences dans la transformation des produits, ou de substitution à certains produits par d'autres.

Ainsi, au Cameroun, il apparaît que la production locale de poulets entiers pourra difficilement rivaliser avec les importations de découpes de poulet congelées venant de l'UE. Ces dernières n'ont qu'une valeur marginale, n'étant que peu ou pas consommées par la population européenne, et leur coût a déjà été amorti par la vente des morceaux nobles en Europe. Elles arrivent par conséquent sur les marchés camerounais à des prix qui ne recouvrent pratiquement que les coûts de transport, et répondent par ailleurs à une demande urbaine émergente pour des produits au détail. Dans ce cas, le pari pour les aviculteurs camerounais est non seulement de démontrer leur capacité à approvisionner complètement le marché, mais aussi de développer la transformation locale de la volaille (découpe, conditionnement). Pour cela, une durée de protection sur plusieurs années serait nécessaire.

3. Des mesures souvent non conformes aux engagements des pays

Les mesures de protection sont souvent incompatibles avec les engagements pris par les pays au niveau national dans les programmes d'ajustement structurel, et au niveau régional ou multilatéral (OMC). Les pays s'affranchissent donc des règles pour protéger leurs marchés et leurs filières de production nationales.

Cet affranchissement se fait par exemple sous la pression des producteurs comme en Guinée. Le gouvernement a dans un premier temps refusé la demande des producteurs de bloquer les importations en arguant qu'une telle mesure n'était pas conforme à ses engagements auprès de la Banque mondiale, puis il a cédé sous la pression médiatique orchestrée par les producteurs. Cette non-conformité peut faire l'objet de plaintes dans l'enceinte de l'OMC. Ainsi, une plainte a été déposée contre le Chili pour son système de bande de prix. L'Organe de Règlement des Différends (ORD) a considéré que la bande de prix était similaire aux prélèvements variables, interdits à l'OMC. Au Nigeria, la mesure d'interdiction des importations de riz mise en place en octobre 1985 a été maintenue en dépit des contraintes de l'ajustement structurel qui a débuté en 1986. En revanche, cette mesure a été dénoncée au niveau multilatéral et a fait l'objet d'une plainte des États-Unis auprès du GATT. Au Cameroun, l'application de la TVA sur les poulets importés à des fins de protection, alors que la TVA était supprimée sur les poulets locaux, est également non conforme à la règle : il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les produits suivant leur provenance.

Dans certains pays cependant, les mesures de protection utilisées comme le relèvement des droits de douane restent bien dans la limite des engagements à l'OMC. C'est le cas au Kenya et en Indonésie par exemple. Le premier a notifié, en plus des droits de douane sur le lait, des droits « suspendus » (droits d'appoint) pouvant aller jusqu'à 70 %, or le tarif douanier sur le lait est relevé à 60 %. Le second relève ses droits de douane sur le sucre de 25 à 60 % ce qui reste en deçà des droits consolidés notifiés à l'OMC en 1995, portés à 95 %.

On peut noter qu'aucun des pays en développement retenu ne recourt à la clause de sauvegarde spéciale de l'OMC qui permet pourtant de se protéger par des droits de douane addi-

tionnels temporaires³ en cas de brusque augmentation des importations ou d'importations arrivant à très bas prix. Cela confirme le constat reconnu que la clause de sauvegarde spéciale n'est pas adaptée aux pays en développement et qu'il est nécessaire de négocier un Mécanisme de sauvegarde spéciale plus accessible à ces pays.

II. Le rôle déterminant des producteurs et le point de vue des autres acteurs

En Guinée, au Cameroun, au Kenya, les producteurs se mobilisent et s'organisent pour demander à leurs autorités publiques de mettre en place des mesures de protection adéquates. Leur capacité à se structurer pour faire du plaidoyer est déterminante pour peser sur les gouvernements. Sous la pression d'un consortium de producteurs, coordonnés par la Kenyan Dairy Board, organisme de régulation national, et grâce à une campagne, le Gouvernement kényan a convenu d'augmenter les droits de douane sur les produits laitiers, et notamment sur la poudre de lait. De même au Cameroun, la campagne a reposé sur la mobilisation d'une expertise réalisée par une ONG (l'ACDIC⁴) qui a permis d'étayer les arguments justifiant une demande de protection face aux importations de découpes de poulet. En Guinée, les producteurs de pommes de terre organisés au sein de la Fédération des Paysans du Fouta Djallon (FPFD) ont su utiliser les médias pour communiquer sur leur démarche, obtenir le soutien de la population et ainsi faire pression sur le gouvernement. Les producteurs d'oignons également membres de la FPFD ont inscrit leur démarche dans le sillage de celle des producteurs de pommes de terre.

Il faut noter que l'application de mesures de protection n'est pas toujours aisée en raison des divergences d'intérêts existantes. Ainsi, au Cameroun, plusieurs associations de consommateurs s'opposent aujourd'hui au prolongement de la restriction des importations de découpes de poulet. Elles réagissent à la campagne de l'ACDIC en dénonçant le fait qu'elle vise à défendre les intérêts des producteurs au détriment de ceux des consommateurs. Les lobbies d'importateurs font également pression auprès du gouvernement en dénonçant une pénurie de poulet sur le territoire camerounais. L'enjeu pour l'ACDIC aujourd'hui est ainsi de travailler avec l'ensemble des acteurs afin d'envisager la mise en place de politique d'aide à la commercialisation et à la consommation du poulet local.

III. La justification des mesures de protection

1. L'invocation de la concurrence déloyale

L'élément déclencheur de la mise en place d'une protection est généralement le constat que les importations exercent une concurrence qui contrecarre le dynamisme de la production locale et que le niveau de protection en cours est insuffisant. La protection est alors souvent justifiée en invoquant une concurrence déloyale, dès lors que les produits importés sont bradés

³ L'Accord agricole de l'OMC (1995) précise que les droits de douane additionnels ne doivent pas être supérieurs à 30 % du droit de douane normal et ne doivent pas durer plus longtemps que l'année où ils ont été mis en place. De plus, les pays qui souhaitent y recourir doivent constituer un dossier extrêmement solide démontrant la nécessité de la clause de sauvegarde. Enfin, les pays en développement qui ont choisi, au moment de la mise en œuvre de l'Accord, de ne pas tarifier leurs barrières non douanières (les transformer en droits de douane) mais de consolider leurs droits de douane à des taux libres (taux plafonds) ne peuvent ensuite recourir à cette clause.

⁴ Association citoyenne de défense des intérêts collectifs.

et vendus en dessous de leurs coûts de production sur les marchés d'origine. C'est le cas des exportations européennes de bas morceaux de poulet congelés au Cameroun, vendues à un tiers du prix de vente du poulet local, mais aussi bien en dessous du prix au kilo du poulet en Europe, les exportateurs ayant déjà amorti le coût de production du poulet par la vente des autres parties du poulet sur le marché européen. En Guinée, il est arrivé que non seulement les oignons hollandais ne soient pas soumis à la surtaxation, mais soient de surcroît vendus à un prix inférieur à leur prix de revient.

2. Les pertes provoquées par la concurrence des importations

Le caractère soudain et massif des importations à bas prix, venant perturber les marchés locaux ou le constat des conséquences néfastes de la libéralisation, notamment en termes de pertes pour les producteurs, est également mis en avant pour justifier une protection supplémentaire.

Au Cameroun, la campagne de plaidoyer organisée par l'ACDIC dénonce les conséquences désastreuses des importations de découpes de poulet de l'UE pour tous les acteurs de la filière locale : les producteurs de poulet, mais aussi de maïs et de soja (aliments du poulet), les métiers informels de la commercialisation locale (vanneurs pour les paniers transportant le poulet, plumeurs, etc.), les consommateurs (des analyses effectuées sur les marchés montrent qu'en raison de la rupture de la chaîne du froid localement, ces découpes deviennent impropre à la consommation), l'État en raison des pertes en devises pour l'achat de poulet congelé au lieu d'un approvisionnement local.

En Indonésie, c'est suite à la fermeture de huit sucreries et aux dégâts sur la production nationale, que le gouvernement a opéré un revirement de sa politique commerciale.

Au Kenya, le passage au cours de la décennie 1990 d'une situation d'autosuffisance à une situation d'importateur net, d'une industrie laitière moderne à une industrie stagnante amène les producteurs à se mobiliser.

3. L'existence d'un potentiel de production

Un autre argument avancé est l'existence d'un potentiel de production au niveau national qui pourrait se substituer aux importations pour couvrir les besoins de consommation. Au Kenya par exemple, l'industrie laitière a fait la démonstration par le passé de son dynamisme et de sa capacité à approvisionner le marché en quantité suffisante ; le pays est loin de partir de rien. En Guinée, les producteurs de pommes de terre de la FPFD se sont toujours donnés comme objectif de développer la production jusqu'à l'autosuffisance et de parvenir à rendre la pomme de terre locale compétitive par rapport à celle importée. De fait, le potentiel de production a pu se réaliser. Au Nigeria, le potentiel de développement de la production existe en particulier par le fait que le riz est cultivable dans quasiment toutes les régions agro-écologiques du pays. Au Cameroun, les aviculteurs se plaignent des importations européennes de poulet reconnaissent qu'ils doivent « faire leurs preuves » dans leurs capacités à approvisionner les marchés locaux en quantité suffisante.

L'objectif de la mesure de protection n'est cependant pas toujours la recherche de l'autosuffisance absolue, mais une amélioration dans le taux d'autosuffisance par une moindre dépendance aux importations. C'est le cas en Europe, au moment où se crée l'Organisation Commune de Marché (OCM) pour la viande bovine. Le marché communautaire étant à l'époque structurellement déficitaire, les importations apparaissaient nécessaires, mais l'enjeu était d'augmenter le taux d'approvisionnement en viande communautaire grâce à la préférence communautaire.

4. La protection contre l'instabilité des prix internationaux

Au Nicaragua, le système de bande de prix consiste à la fois à protéger les producteurs de fortes baisses de prix et les consommateurs de fortes hausses de prix sur le marché mondial. Ce mécanisme est également censé réduire les variations intra-annuelles des prix.

5. Rupture ou continuité de la politique commerciale

Suivant les pays, la mesure de protection constitue un revirement radical de politique commerciale ou bien le renforcement d'une tendance à la protection engagée de longue date. Ainsi, en Indonésie, le relèvement des tarifs douaniers intervient après une phase de libéralisation. Au Kenya également, le relèvement des droits de douane met fin à une période de libéralisation et intervient en réaction à la hausse des importations. Au Nigeria au contraire, la mesure d'interdiction des importations de riz s'inscrit plutôt dans la continuité des évolutions de la politique commerciale ; après une période d'encouragement des importations dans les années 1960, elle s'engage dans le soutien à la production locale à partir du milieu des années 1970, puis restreint les importations au début des années 1980.

IV. Les impacts des mesures de protection

1. Importations

Dans tous les cas, les mesures de protection aboutissent à une diminution des importations. C'est le cas en Europe par exemple où le régime de protection s'est avéré extrêmement efficace. Au Nicaragua, l'évolution des volumes de riz importé est fortement corrélée aux modifications de la politique commerciale (bande de prix, puis droits de douane fixes). Au Kenya, l'augmentation des droits de douane sur les importations de produits laitiers ramène ces importations à un niveau faible, à l'exception des périodes de la saison sèche. En Indonésie, les importations qui atteignaient des niveaux record sous la période de libéralisation connaissent une diminution sensible dès lors que des mesures drastiques de contrôle des importations sont introduites.

Toutefois, la baisse des importations n'est pas toujours en proportion avec la « force » de la mesure de protection, et selon l'effectivité de sa mise en œuvre, l'efficacité de la mesure est relative. Ainsi, au Nigeria, l'interdiction d'importations de riz est mise en place et les statistiques indiquent pourtant des quantités non négligeables d'importations en provenance du pays voisin le Bénin. En Guinée, la surtaxation des importations d'oignons n'a pas été bien appliquée. De surcroît, les oignons importés de Hollande ont été bradés sur les marchés locaux et les problèmes de commercialisation de l'oignon local n'ont pas permis de développer leur distribution sur les marchés locaux. Pendant toute la période de surtaxation, les importations ont ainsi été nécessaires pour couvrir les besoins et ont fortement augmenté.

On observe aussi que la levée de la mesure de protection aboutit à des résultats différents suivant les pays, notamment en fonction du « bon timing » de cette levée et de la capacité de la production locale à se substituer aux importations et à être compétitive. En Guinée, la fin du blocage des importations de pommes de terre est intervenue au moment où la production était arrivée à un niveau de développement et de compétitivité suffisant et où la protection était rendue inutile. En revanche, au Nigeria, la levée de l'interdiction des importations de riz s'est traduite par une augmentation sensible à nouveau des volumes de riz importé. Au Nicaragua, on

constate également une forte augmentation des importations de riz mais elle est surtout liée à l'aide alimentaire suite au cyclone Mitch. Le prix FOB⁵ du riz ayant également une tendance à la hausse, ces évolutions se traduisent par une augmentation de la facture alimentaire en riz.

2. Production locale

Partout on observe une augmentation de la production locale pendant la période de mise en œuvre des mesures de protection, mais cette augmentation est plus ou moins forte selon les pays. Il faut noter qu'au Nicaragua la production de riz diminue fortement au moment où le système de bande de prix prend fin, en parallèle d'une augmentation significative des importations et de l'aide alimentaire après le cyclone Mitch.

L'augmentation de la production est très forte en Guinée dans le cas de la filière pommes de terre, au point de supplanter complètement les importations de pommes de terre sur le marché guinéen ; ce marché tend même aujourd'hui à devenir saturé et les producteurs du Fouta Djallon souhaitent exporter leur pomme de terre sur les marchés des pays voisins en remplacement des pommes de terre importées de Hollande. Dans la Communauté européenne, les mesures de protection conduisent également à une très forte augmentation de la production de viande bovine. On assiste dans ce cas, en quelques années, à un renversement radical des tendances d'importations et de production : après une situation de pénurie dans les années 1972-73, la Communauté connaît pour la première fois l'autosuffisance en 1975, puis devient structurellement excédentaire à partir de 1980. Il faut toutefois noter que cette évolution n'est pas sans poser de difficultés en matière de dépendance à l'égard des importations de soja, qui est mélangé aux céréales produites sur l'exploitation pour l'alimentation du bétail. Au Kenya, la reprise de la production locale avec le relèvement des droits de douane est très forte. Le pays conserve sa capacité de production et parvient donc à être autosuffisant ; l'industrie laitière kenyane est aujourd'hui une des plus développées d'Afrique subsaharienne. La protection a en particulier permis de conserver la coexistence d'un secteur du lait cru, vendu par les petits fermiers essentiellement sur un marché informel, et d'un secteur officiel qui vend des produits laitiers pasteurisés, le plus souvent à base de poudre de lait importée. En Indonésie, la production ne remonte pas immédiatement après la levée des droits de douane, mais elle atteint aujourd'hui son niveau d'avant la période de libéralisation.

Dans d'autres cas, l'augmentation de la production reste très limitée. En Guinée par exemple, pour la filière oignon, on ne constate pas d'inversion des courbes entre les importations et la production. La courbe d'importation apparaît bien plus dynamique que celle de la production. En outre, même si la production augmente, elle n'est toujours pas suffisante pour que le pays puisse devenir autosuffisant et se passer des importations. Grâce à l'interdiction des importations, le Nigeria a triplé sa production de riz, mais n'est pas devenu autosuffisant en riz, et les importations apparaissent toujours nécessaires pour compléter la production locale.

La concordance entre protection et hausse de la production s'explique ainsi beaucoup par le fait que la protection s'accompagne de mesures de soutien à la production ou que celles-ci deviennent plus efficientes dans un cadre protégé. En Guinée par exemple, le blocage des importations de pommes de terre a permis de disposer du débouché local maximal permettant de mettre en place d'autres facteurs indispensables au développement d'une filière compétitive. L'amélioration de la compétitivité, grâce aux efforts entrepris sur les coûts de production (meilleurs itinéraires techniques), sur les marges (en lien avec la contractualisation), sur la qualité du produit et sur la promotion (création d'une marque « Belle de Guinée ») s'est traduite par une baisse du prix de la pomme de terre locale. Dans la filière de l'oignon guinéen

⁵ Free On Board.

en revanche, des enjeux majeurs sont restés sans réponse : notamment la nécessité de meilleures conditions de séchage et de conservation, ainsi que de meilleures infrastructures (pistes, aménagements des bas fonds, magasins). Au Cameroun, ce n'est pas le partenariat avec la recherche, mais les investissements des industriels, sur leurs fonds propres, qui ont participé de l'augmentation de la production des poussins d'un jour et plus généralement du développement de la filière avicole. La restriction des importations a semble-t-il créé le climat propice permettant d'encourager des investissements sur fonds propres. Les investisseurs seraient désormais en attente de l'interdiction des importations pour poursuivre leurs investissements, en particulier en vue de la mise en place d'une chaîne d'abattage.

3. Emplois et revenus

Les informations sur ces variables sont difficiles à collecter et on ne dispose que de peu de données. Pour les prix aux producteurs en particulier, il est complexe d'attribuer une évolution observée à un facteur particulier tel qu'une mesure de protection.

Cependant, dès lors que la protection du marché local entraîne un développement significatif de la production locale, on peut avancer qu'elle conduit également à une augmentation des emplois engagés dans la filière locale. Il faut noter que les emplois ne sont pas seulement ceux liés à la production agricole, mais concernent aussi les autres acteurs de la filière. C'est le cas du Nigeria, où l'augmentation de la production de riz s'est traduite par des emplois supplémentaires dans les champs, mais aussi dans les industries de transformation et dans la commercialisation. Au Kenya, le contrôle du niveau des importations de lait en poudre a permis de maintenir les petits producteurs engagés dans le secteur du lait cru ainsi que les emplois importants générés par sa commercialisation. Cela a permis également de limiter la baisse des prix aux producteurs qui avait commencé et de retrouver un niveau de revenu convenable.

Dans la filière pomme de terre en Guinée, on a assisté à un véritable engouement pour la culture et le développement de la production de ce produit. Le niveau rémunérateur des prix aux producteurs a semble-t-il beaucoup joué dans cet engouement. Il n'est pas lié à la seule protection du marché mais a aussi été rendu possible par la signature d'accords avec les commerçants. Enfin, l'existence de débouchés au niveau national voire sous-régional a permis de bien écouler la production au fur et à mesure de son augmentation et de ne pas créer de situation de suroffre qui aurait pu entraîner une baisse des prix.

Dans ce même pays, la contractualisation qui a bien fonctionné avec les commerçants pour la pomme de terre, se heurte en revanche à des difficultés pour la filière oignon qui contribuent à limiter l'effet de la protection. Le pouvoir des commerçants-importateurs est dominant et leurs alliances avec des exportateurs hollandais auraient contribué à ce que les oignons soient bradés sur les marchés locaux et à exercer ainsi une concurrence déloyale sur l'oignon local. Par la suite, les dysfonctionnements dans l'application des contrats avec des commerçants locaux n'améliorent pas davantage la commercialisation de l'oignon local et le niveau des prix aux producteurs.

4. Consommation

Là encore, au vu des données et informations collectées, on peut généralement difficilement attribuer des hausses de prix sur les marchés locaux à la mise en place de barrières aux importations qui limitent l'approvisionnement des marchés.

Au Nigeria par exemple, ce sont des facteurs macro-économiques comme la dépréciation de la monnaie locale qui contribuent à expliquer l'augmentation générale des prix.

En Guinée, le blocage des importations d'oignons en 1993 est présenté comme le facteur explicatif de la flambée des cours de l'oignon sur les marchés locaux. On peut supposer que cette hausse des prix a pu avoir des répercussions négatives sur la consommation des plus vulnérables bien que l'on ne dispose pas de données permettant de l'étayer.

Au Cameroun, les points de vue divergent quant aux impacts de la restriction des importations de poulet congelé sur les consommateurs. Selon la ligue camerounaise des consommateurs, la fédération nationale des consommateurs et l'association pour la défense des consommateurs, cette mesure de restriction des importations a contribué à l'augmentation des prix du poulet sur le territoire et a donc engendré une baisse de la consommation du poulet au Cameroun. L'ACDIC reconnaît qu'il existe un problème d'adéquation entre l'offre et la demande, en matière de prix mais également en matière d'habitudes alimentaires. Pour que la politique de restriction des importations puisse dans les faits être bénéfique aux producteurs et aux consommateurs, l'ACDIC estime qu'il manque un chaînon manquant : les abattoirs. Des abattoirs performants sur le territoire permettraient la vente de poulet en découpe à des prix abordables et correspondraient aux nouvelles habitudes de consommation dans les villes.

Par contre, au Kenya, on peut dire que le maintien, grâce à la protection, d'un marché local informel du lait cru ne s'est pas traduit par une hausse de prix du lait cru. Ceci montre la segmentation des marchés du lait cru et du lait pasteurisé à base de poudre de lait, puisque l'augmentation du prix de ce dernier avec le relèvement des droits de douane, ne s'est pas répercutée sur le prix du lait cru. Il faut aussi signaler que la préférence des consommateurs va clairement au lait cru (excepté à Nairobi) et, en cas de hausse des prix, les consommateurs même pauvres continuent d'acheter du lait cru alors qu'une même hausse des prix du lait pasteurisé se traduit par une diminution de la consommation. En Indonésie, on constate une hausse sensible de la consommation de sucre, à tel point que même si la production augmente, les importations de sucre restent nécessaires pour satisfaire la demande. Il faut noter toutefois que la consommation de sucre par les ménages en insécurité alimentaire est faible. Au Nicaragua, il apparaît que les prix sur le marché domestique sont fortement dictés par les prix FOB ; d'où l'importance de la politique commerciale. On n'observe pas en revanche de tendance significative en termes de renforcement ou de réduction de l'instabilité intra-annuelle des prix (que ce soit au consommateur, au commerce de gros ou au producteur).

Ailleurs, dès lors que les importations sont remplacées par les produits locaux dans l'approvisionnement des marchés, les prix à la consommation ont plutôt tendance à rester stables. Ils peuvent même tendre à diminuer comme c'est le cas en Guinée pour la pomme de terre. Au fur et à mesure que la production locale gagne en compétitivité et que les producteurs sont soutenus pour diminuer leurs coûts de production, les prix de vente diminuent. La pomme de terre guinéenne, qui était considérée comme un produit de luxe, est ainsi devenue en quelques années un produit de consommation de masse. Au Cameroun, les préférences des consommateurs pour les poulets locaux plutôt que pour les découpes de poulet importé permettent de soutenir les débouchés pour la production locale.

V. Les conditions de réussite de la protection

Parce que la protection est mise en place pour aider à construire ou à renforcer la compétitivité d'une production locale, elle n'a d'intérêt et n'est efficace que si elle est accompagnée d'un ensemble de mesures destinées à améliorer cette compétitivité. Elle offre simplement — et c'est déjà beaucoup — un cadre protecteur, mais tout reste à faire pour profiter de ce cadre. L'ensemble des études de cas montre qu'une mesure de protection seule ne suffit pas à déve-

lopper la production locale : si la concurrence des importations peut freiner voire casser le dynamisme de la production, la levée de cette concurrence n'implique pas nécessairement un développement de la production. La levée de contraintes internes, associée à des mesures commerciales, est tout autant nécessaire pour développer la production. Les études de cas ont montré que les facteurs suivants étaient particulièrement déterminants dans l'efficacité des mesures de protection :

- le respect des mesures de protection, et en particulier la maîtrise des contrôles aux frontières dans les flux transfrontaliers informels ;
- le mode de commercialisation et notamment le respect de la contractualisation entre commerçants et producteurs lorsqu'elle existe ;
- l'existence d'un potentiel d'augmentation de la production pour couvrir les besoins de consommation ;
- un avantage comparatif par rapport aux importations (qualité, préférences des consommateurs, coûts de production, prix) ;
- des mesures de soutien à la production : crédits pour les intrants, recherche pour l'amélioration des itinéraires techniques, vulgarisation, information sur les prix...

VI. Conclusion

Il est faux de penser que la protection est toujours mise en œuvre comme une fin en soi et dans une visée de retrait du commerce international. En réalité, elle est le plus souvent utilisée pendant une période de temps donnée comme un outil permettant de construire ou de renforcer une compétitivité pour mieux faire face à la concurrence internationale. Loin de vouloir se retirer du commerce international, certains pays visent au contraire aujourd'hui l'exportation au niveau régional, rendue possible grâce à des outils de protection et une meilleure compétitivité.

La mise en place de mesures de protection apparaît clairement comme une condition nécessaire pour parvenir à développer la production locale et renforcer l'autosuffisance. En mettant les producteurs à l'abri d'une concurrence des importations souvent déloyale, elle permet de disposer d'un environnement favorable.

Mais la protection à elle seule ne suffit pas. Partout où ses effets sont les plus significatifs sur la production locale, elle est en fait associée à des mesures de soutien à la production. Les évolutions positives que l'on peut constater sur la production, les prix et les revenus des producteurs, sont le résultat de cette combinaison de mesures commerciales et de soutien. Dans l'ensemble, les études de cas montrent que les mesures de protection peuvent aussi être favorables aux consommateurs. Il est par ailleurs important de prendre en compte les aspects sociaux et environnementaux dans le système de production que l'on cherche à encourager par la protection ; sinon le développement de la production locale peut avoir des effets pervers et ne pas se révéler favorable en termes de développement durable.

Toutefois, il faut rappeler que les informations contenues dans ce rapport constituent une première appréciation des mesures de protection dans quelques pays. Il est nécessaire d'aller plus loin dans l'analyse des impacts, en particulier sur les revenus des producteurs et la consommation en explorant mieux les modes de commercialisation des produits locaux et importés. Il serait aussi intéressant d'articuler la réflexion sur les mesures de protection des marchés nationaux et régionaux avec celle sur les outils de gestion des marchés internationaux. Dans les deux cas, l'enjeu est bien d'avoir une maîtrise des conditions d'offre et de niveau des prix sur les marchés. ●

2

Case Studies

Chicken in Cameroon

Potatoes in Guinea-Conakry

Onions in Guinea-Conakry

Milk in Kenya

Sugar in Indonesia

Rice in Nicaragua

Rice in Nigeria

Beef in the European Union

Chicken in Cameroon

The positive dynamic observed in the poultry sector in Cameroon demonstrates that when a solid political will exists, the promotion of measures to protect and develop a specific sector is possible.

1. Protective Measure

Cameroon imposes a rather non-protective rate of 30% on imports of chicken parts. In the WTO context, Cameroon had decided to define consolidated ceilings at a level of 230%, but did not apply it in particular because of the structural adjustment plans that imposed a reduction in commercial barriers.

The measure the government of Cameroon used to protect the local chicken sector therefore consisted in limiting imports of frozen chicken parts to 5,000 tons for the period between September 2004 and 31 March 2005, with an option to definitively and totally ban them at term if producers demonstrated their ability to satisfy demand. This measure ran in parallel to the creation of VAT (19.25%) on imported frozen chicken, the maintenance of the sanitary and veterinary inspection tax of 3%, customs duties of 30% and the lifting of VAT on locally produced chicken. These practices thereby allowed for the application of an additional import tax in the form of VAT.

2. The Role of a Cameroonian NGO and the Opinion of Other Participants

The implementation of the protective measure on imported chicken resulted from an advocacy and lobbying campaign organized by the ACDIC⁶, a Cameroonian NGO, to promote the poultry sector in Cameroon and fight massive imports of frozen chicken parts. This campaign raised the awareness of the authorities and consumers on the sanitary and economic impact of consuming imported frozen chicken: its poor quality due to local cold chain issues, which presents health risks for the local population, and economic risks for local producers.

In terms of consumers, a boycott of frozen chicken and a rising preference for locally produced chicken were observed. However, the implementation of the protective measure to encourage the local production of chicken caused much debate. Not all of Cameroon's population supports the ACDIC today in its fight to extend import restrictions. Consumer associations criticize the ACDIC's campaign and say that it essentially aims at defending producer interests without considering those of consumers. Importer lobbies are also pressuring the government and refer to the shortage of chicken in Cameroon. The challenge today is for Cameroon's society to work together with consumer and producer associations in order to plan for the implementation of a policy that supports marketing and consumption.

⁶ Association citoyenne de défense des intérêts collectifs (Citizens' Association to Defend Collective Interests).

3. Justification of the Protection

The study conducted by the ACDIC on the status of the poultry sector in Cameroon, communicated thereafter through its advocacy and lobbying campaign, presents the following main arguments in support of a request for a protective measure:

- The significant increase in the imports of poultry meat, mainly in the form of chicken parts, from 60 tons in 1994 to 22,154 tons in 2003. Between 1997 and 2000, while imports did not stop increasing, local production dropped (-26%);
- Analyses demonstrate that 83.5% of the parts imported and sold on the markets were not fit for human consumption;
- The loss of the potential creation of 110,000 jobs for 2003 alone;
- Currency losses estimated at CFA francs 10.5 billion for the purchase of frozen chicken in 2003;
- Shortfalls in terms of corn, soy and meat-producing chicken production;
- Insufficient level of protection ensured by UEMOA's CET, which allows for the sale of chicken parts to third parties at a third of the sales price for local chicken.

4. Consequences

4.1 Imports and production

The implementation of the measure limiting imports led to a decrease in the volume of chicken meat imports: chicken imports (with the exception of illegal imports) are estimated at 7,705 tons for September 2004 and June 2005.

The most frequent argument of public authorities and importers in justifying chicken meat imports is the failure of local production to meet local demand. Yet the import restriction measures encouraged investments on the part of breeders and industrialists to increase local production. Poultry sector industries made investments in the range of CFA 1.2 billion of their equity capital, with no direct State subsidy, in order to:

- Acquire equipment (incubators, hatcheries), which have increased production capacity for day-old chicks to 640,000 chicks per week, largely in excess of the 500,000 chicks required to meet the demand of the Cameroonian market;
- Increase reproductive livestock (that produces the eggs to be hatched, providing the day-old chicks);
- Build new structures.

Therefore, in the period between September 2004 and September 2005, there was an increase of 53.75% of eggs to be hatched (both locally produced eggs and imported eggs), which impacted the national production potential of day-old chicks. Day-old chicks are essential for breeding; therefore, to meet local demand for meat-producing chicken, an increase in the production of day-old chicks is essential.

According to data collected by the ACDIC, the resulting increase in eggs to be hatched should allow for the production of 32,000 tons of meat per year, which would effectively meet the current demand of 30,000 tons (on the hypothesis that each Cameroonian consumes an average of 2 kg of chicken meat per year).

These facts should favor a decision to ban imports, which producers are awaiting for in order to continue with their investments to create a slaughter line in order to provide chicken to consumers at an affordable cost.

4.2 Consumption

Opinions differ as to the impact on consumers of the restrictive measure applied to imports of frozen chicken parts. According to a survey conducted by the ACDIC, 73% of consumers, broadly informed by the campaign (68.79% affirm being aware of the ACDIC's campaign), support the ban on frozen chicken imports. They also state they prefer local chicken, although more expensive, over imported frozen chicken, but are limited in terms of their poor purchasing power. On the other hand, according to the consumers' league in Cameroon, the national federation of consumers and the consumers association, this measure restricting imports has contributed to the increase in the price of chicken in the country and therefore the decrease of chicken consumption in Cameroon.

The ACDIC acknowledges that there is a gap between supply and demand, not only in terms of price, but also in terms of eating habits. For the import restriction to benefit producers and consumers, the ACDIC believes that the development of quality slaughterhouses is required to sell local chicken parts at affordable prices and satisfy new consumer habits.

5. Constraints Still Exist

Despite the implementation of temporary import restrictions and measures to improve the competitiveness of the poultry sector, the needs of producers and consumers in terms of quantity, quality and price are not met:

- Corn remains unavailable and its price high, and it counts for 70% of poultry feed;
- The price of one-day chicks is also high, as it significantly depends on the availability and price of corn;
- Traders who resell live meat-producing chickens on the market benefit from the consumers' preference for whole chickens and profit from abnormally high margins to the detriment of producers and consumers.

Sources

- > ACDIC, *État des lieux de la filière avicole du Cameroun*, Study Report, August 2005.
- > "Exportations de poulets: l'Europe plume l'Afrique!", campaign for the right to protect agricultural markets, October 2004.
- > Information provided by Pierre Rouquet, Technical Advisor to the Office of the Minister; Ministry of Livestock, Fisheries and Animal Industries.

Potatoes in Guinea

The production of potatoes grew extremely rapidly during the 1990s in Guinea-Conakry. Starting with marginal production of mediocre quality and a luxury consumer product entirely imported from Holland, sector participants managed to achieve self-sufficiency and transform potatoes into a mass consumer product. The seasonal freeze on imports, along with a set of measures supporting production, has indisputably contributed to this success.

1. Seasonal Freeze on Imports

Before 1990, production was insignificant and totaled between 150 and 200 tons in 1991. In addition, quality was mediocre, as the crop was grown from local seeds that had not been improved and high production prices caused ineffective competition. The local market was therefore essentially supplied by potato imports from Holland. However, Fouta Djallon producers sought to develop their production so as to cover national needs during five months of the year.

At the producers' request, the State imposed a freeze on potato imports in 1992 for the five months in which local potatoes are sold (from 1 February to 30 June). This freeze remained in effect from 1992 to 1998 despite its non-compliance with the requirements of the structural adjustment — which had caused the State to first refuse this freeze.

2. The Role of Producers

The producers in Fouta Djallon truly initiated the freeze on imports. These are producers forming various groups who met with the government in July 1991 to request the freeze on imports. Under their pressure, organized at the FPF⁷ level, and that of the press, the government finally conceded. It was also at the FPF's request that the government ended the freeze in 1998, production having become sufficiently competitive and imports almost nonexistent. The producers learned to use the media to communicate their approach and gain the support of the entire Guinean population.

3. Justification of the Protection

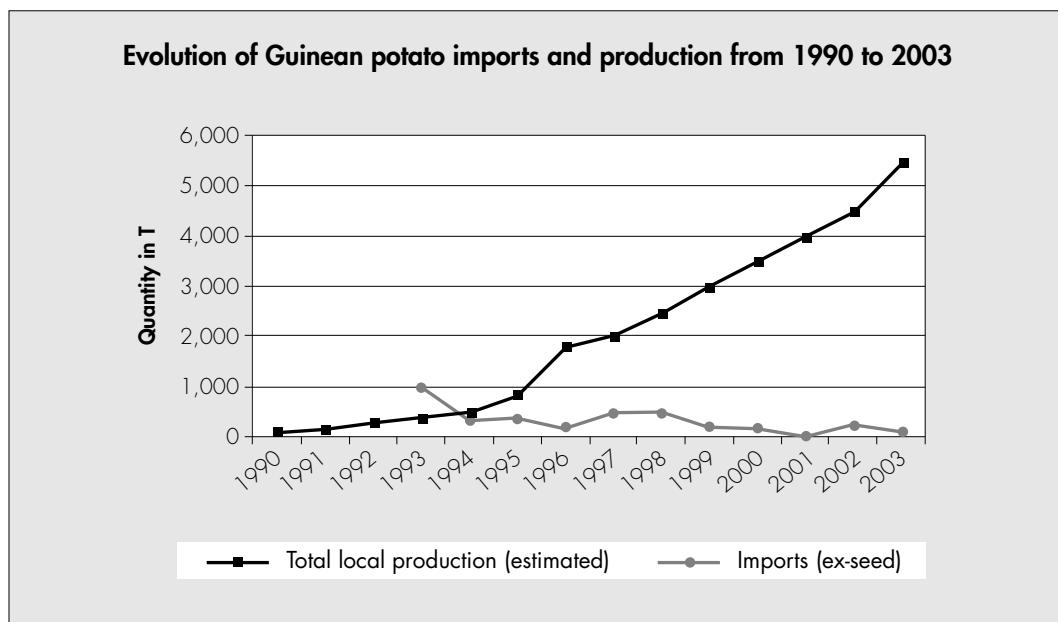
The producers justified their approach to the government by insisting on the existing production potential and their desire to achieve self-sufficiency. Low price potato imports competing with local products were criticized as constituting an obstacle to the realization of their potential.

⁷ Fédération des Paysans du Fouta Djallon (federation of Fouta Djallon farmers).

4. Consequences

4.1 Imports and production

The occasional freeze on imports was indisputably a success in terms of the evolution of imports and local production: imports considerably diminished and became marginal, and production, on the contrary, increased tenfold. Once competitive, the Guinean potato almost fully replaced imported potatoes on the Guinean market.



Source: Imports: Self-sustaining Port of Conakry, copied from Bulletin No. 49 of the Fourth Quarter 2001 of PASAL: food safety support program in Guinea; local production: FPFD reports.

4.2 Producer revenues

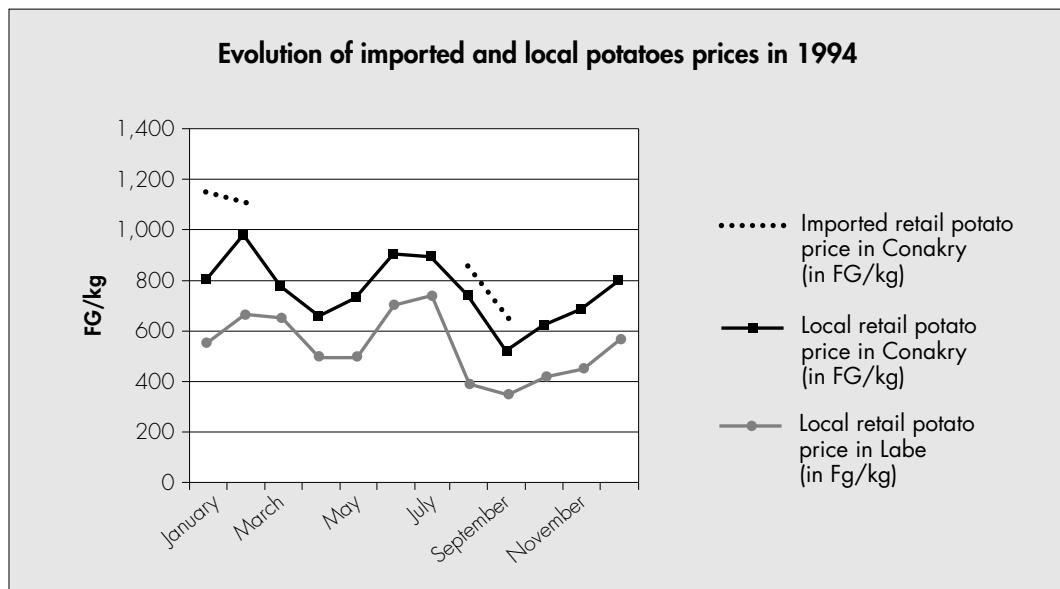
The freeze on imports, by avoiding pressure to lower prices on local markets, also prevented a decrease in producer revenues. In addition to the freeze, contractualization with traders that had been conducted in parallel also allowed for the sale of local potatoes at a price lower than that of the imported potato, providing compensation to producers through control over margins. Finally, the existence of opportunities at the domestic level and in the sub-region prevented an excess in supply leading to a decrease in prices. The following table illustrates that the prices for producers were maintained at a level deemed sufficient; the true enthusiasm of producers for potatoes is also a similar illustration.

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95 to 1996-97
Price paid to the producer in Timbi Madina (in FG/kg)	350	309	314	Between the floor price at 300 FG/kg and the ceiling price of 400 FG/kg

Source: Veaux H. (2003).

4.3 Consumption

Due to the development of a production capable of supplying the market, the freeze on imports did not lead to a shortage or an increase in consumer prices. The control over the margins of intermediaries contributed to the maintenance of relatively low consumer prices.



Source: in Veaux H. (2003). Retail price: PNASA (national support project for food safety) information system. Data taken from PNASA's 1994 report of November 1995.

5. Success Factors

The freeze on imports seems to have been an essential condition, but not sufficient to reverse the import and production trends. The following elements also contributed to this reversal and led to the success of the protective measure:

- The low volume of imports and therefore economic challenges for importers no doubt eased compliance with the freeze on imports;
- The contractualization with traders and their favorable behavior provided control over margins. Commercial agreements were first signed with major potato importers (1991-92 to 1993-94 crop years), then with regional traders⁸ with the objective of commercializing Guinean potatoes instead of imported potatoes from February to June;
- The ability to develop and improve local production to cover national needs and become competitive in relation to imported potatoes. FPPD producers always had as an objective to make their product competitive. Improvements were made to the level of quantity, quality and productivity, in particular through: the importing of quality seed and good fertilizer from the EU; the implementation of crop year credits by the FPPD for the purchase of inputs; the improvement of the technical process via a partnership with public research and popularization departments⁹; the registration of the "Belle de Guinée" label in 2004;

⁸ Further to dysfunctions, such as non-compliance with prices, refusal to pay upon delivery and the refusal to sell.

⁹ Yield increased from 8 to 10 t/ha in 1990 to 15 to 20 t/ha in 2003.

- The organization and motivation of Fouta Djallon producers within the sector;
- The existence of opportunities on a domestic and sub-regional level.

6. Current Challenges

Today, the potato sector is well developed and organized, but remains fragile in light of the challenges in terms of domestic and commercial constraints. Among the constraints, insufficiencies in terms of storage and conservation (warehouses not air conditioned, for example) to maintain the quality of potatoes and prevent insect attacks (tuber worms) are a significant threat to the sector.

Another challenge now involves protection at a regional level. The FPPD's objective of developing potato exports to the sub-region (in particular, due to a risk of saturating the domestic market) could be countered by the competition of Dutch imports on Guinean export markets. The Common External Tariff of UEMOA¹⁰ is not highly protective and has just been extended to the ECOWAS region¹¹.

On the model of the potato sector experience, the protective measure first took the form of an import freeze for a crop year. A surtax on imports was put in place for the following crop years. However, unlike the potato sector, the effectiveness of the protection is much more relative: dysfunctions in terms of sales methods used seem to account for a good portion of this issue.

¹⁰ West African Economic and Monetary Union.

¹¹ Economic Community of West African States.

Sources

- > Veaux H. (2003), Impact du blocage des importations de pommes de terre et de la taxation de l'oignon importé sur le développement de ces deux filières en Guinée, in Diallo K. et al. (2006).
- > Diallo K., Barry M., Beauval V. (2006), Activités de commercialisation de la FPPD: capitalisation du vécu et perspectives, Fédération des Producteurs du Fouta Djallon (FPPD), Final Report 2, 13 October 2006.

Onions in Guinea

1. Protective Measures

In 1993, the regional union of onion producers and a trader sought to develop the marketing of local onions and negotiated a freeze on onion imports with the government, in a manner similar to the potato case. From 1994 to 1997, a surtax was negotiated for the period from April to August, the local onion production period, although onion imports were taxed at a low rate of 17%. This surtax took the form of a minimum tax on onions (Guinean francs 300/kg FOB). In 1998, faced with difficulties in applying the measure and its unsatisfactory contribution to the control of imports and the development of local production, producers stopped asking for the surtax, which was abandoned.

The two protective measures faced the constraints of the structural adjustment programs implemented by the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, which aimed, on the contrary, at decreasing border taxation in order to facilitate exchanges.

In parallel to the protective measures, forms of contractualization (written and also informal) were established between producers and traders in order to negotiate floor prices for producers and guarantee the harvesting of the produce. At first, these involved the traders-importers in Conakry, then regional traders. The surtax is no longer in effect, but informal contractualization remains.

2. The Role of Producers

The producers, organized within the FPF (federation of farmers from Fouta Djallon) initiated the implementation of the protective measures: they are a significant force and caused both the freeze and the surtax on imports.

3. Justification of the Protection

Imported onions, mainly originating from Holland, enter local markets at competitive price levels in relation to local onions. Onions are, in fact, a traditional crop in various locations of Fouta Djallon. Onion production does not satisfy the country's consumer needs (it produces approximately 5,000 tons per year and represents approximately one fifth of national consumption, the rest being imported), however, it appears dynamic.

Furthermore, the onion sector is a major social challenge for Guinea: onions are produced mainly by women in the poorest regions of Northern Fouta Djallon and are an important economic product in these regions. Revenues from onion crops are considered to be relatively low in relation to other crops, but represent a major source of revenue, in particular for women whose sources of revenue are limited in these regions.

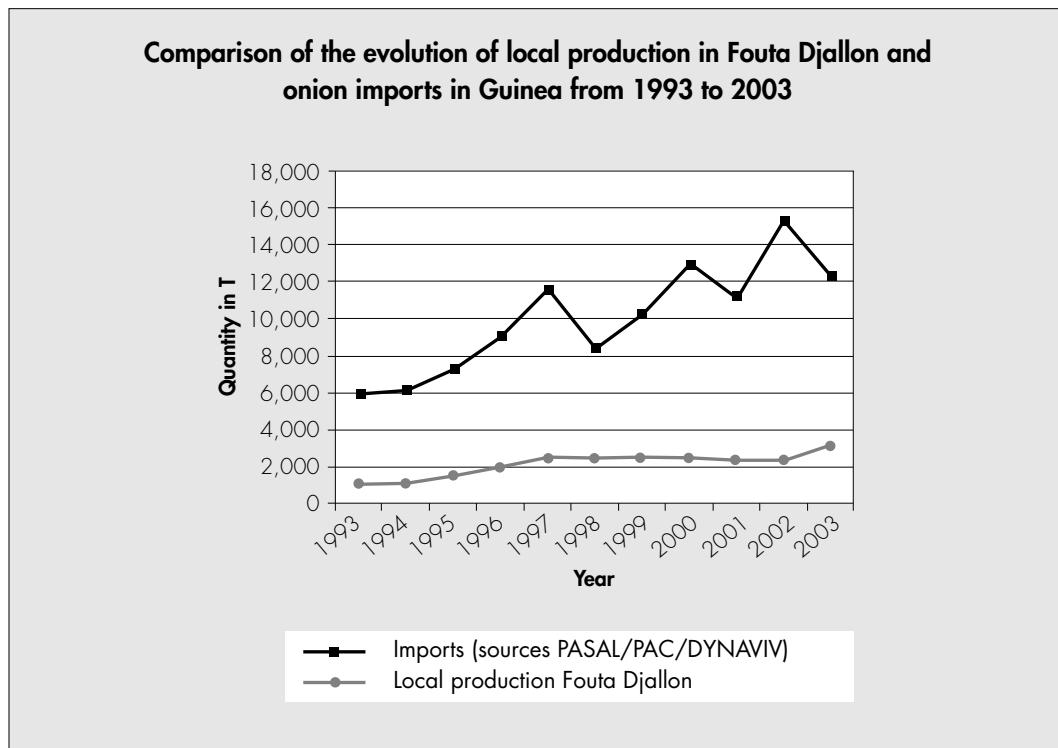
4. Consequences

4.1 Imports and production

The surtax decided by the government did not achieve the results expected in terms of reducing exports, mostly because it was not complied with. During the 1995-1996 crop year, traders under contract with the FPFD faced a dumping of onion imports from Holland, causing unfair competition with local onions.

The behavior of importers was at the root of this event. Their power is significant and alliances may have existed with Dutch exporters to organize this dumping¹². In addition to the non-application of the tax on imported onions, Dutch operators may have sold their onions below cost. Thereafter (during the 1996-97 and 1997-98 crop years), the sector again faced major marketing difficulties, in particular related to issues of retrieving levies owed by certain groups for marketing by the FPFD.

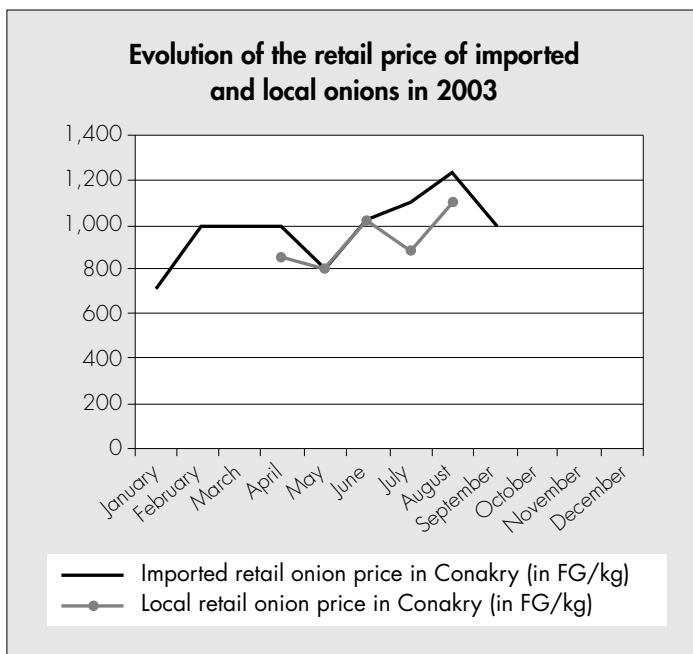
Local markets therefore are essentially supplied with imported onions, the surtax and contractualization with traders preventing the FPFD from better supplying its markets. We note that onion imports are noticeably increasing. The surtax of onion imports is therefore generally viewed as a negative experience.



With regard to the impact on production, the poor application of the protective measure did not allow the local sector to take off and replace imports. During the protection period, local onions did not manage to become more competitive than Dutch onions. In addition to the

¹² FPFD partner traders accused traders based in Conakry who may have sold their onions at a price lower than cost to prevent the local sector from developing.

price, the quality of the local onion is inferior due to problems not related to taste, but to drying and conservation. The improvement of the technical and storage processes are major challenges to the competitiveness and development of the sector. Shortfalls and issues related to the quality of the infrastructures, (roads, lowland development, warehouses) also affect competitiveness. However, recent data available (2003) on the retail price of imported and local onions demonstrate that the latter are on equal footing with the competition today.



Source : In Veaux H. (2003). Prix de détail : système d'information du PNASA (Projet national d'appui à la sécurité alimentaire). Données reprises dans le rapport 1994 du PNASA de novembre 1995.

4.2 Producer prices and revenue

We do not have data on the revenue of producers, however the table below is a good illustration of the gap between the quantities and prices provided by marketing agreements and the reality of their implementation, in particular with regard to the prices paid to producers. Furthermore, in light of the crossed evolution of production and importation, we can presume that revenues are at best maintained, but also that decreases in revenue are likely.

	1992-1993	1993-1994	1995	1996	1997
Agreements with	1 importer	4 importers	Local traders	Local traders	
Quantity planned in the agreements (in t)	3,000	400 from 1 April to 30 June			
Quantity actually delivered (in t)	192	201.8 that the traders did not fully accept for quality reasons	301	36	
Price paid to the field side producers (in FG/kg)	200	330	315	260 (285 at the collection point)	210
Prices provided by the agreements in Conakry (in FG/kg)		460	450		

Source: Veaux H. (2003).

4.3 Consumption

The impact of the protective measures was rather negative on consumer prices and therefore the most vulnerable households. In particular in 1993, the freeze on imports caused a surge in prices.

5. Reasons for the Failure

With regard to producers, motivation lacks within the unions and there is no collective motivation: a major portion of the onions are sold directly on markets outside of the collective area, which makes any agreement with traders useless. The poorest of producers may sell onions on an emergency basis before drying at prices below the negotiated floor price or else at higher prices when prices rise.

With regard to traders, they do not always play straight either, fail to comply with floor prices, do not attend collective sites and claim the premises are too limited. The relations between producers and traders are therefore a determining reason for the failure. The first marketing project (1992-93) was a negative experience: the volumes that the producers undertook to supply were not achieved, the prices were not high enough and the traditional traders (excluded from the mechanism) favored the marketing of imported onions. The second project (1993-94) was a framework agreement with wholesalers in Conakry and was not entirely satisfactory either, as it was not complied with, although the field side price was higher and the marketing activities involved traditional traders. The third project (1994-95) involved regional traders and not just importers, but dysfunctions appeared at collection points. When the FPPD decided to involve itself directly in marketing (1995-96), it incurred major losses, in particular due to the behavior of Dutch operators.

In general, the poor amount of production as compared to imports and the often insufficient quality of the drying and conservation of onions reduces any ability to influence the status of the supply.

Sources

- > Diallo K., Barry M., Beauval V. (2006), Activités de commercialisation de la FPPD: capitalisation du vécu et perspectives, Fédération des Producteurs du Fouta Djallon (FPPD), Final Report 2, 13 October 2006 (prepared with the support of the CCFD, FPPD's partner in marketing activities).
- > Laborde-Debat Olivier O. (1999), Analyse technico-économique des systèmes de production des adhérents à la Fédération des Paysans du Fouta Djallon, CNEARC, November 1999, in Diallo K. et al. (2006).
- > Veaux H. (2003), Impact du blocage des importations de pommes de terre et de la taxation de l'oignon importé sur le développement de ces deux filières en Guinée, in Diallo K. et al. (2006).

Milk in Kenya

The implementation of a protective measure against dairy product imports was a break in the privatization and exchange liberalization processes in progress. However, this measure was a reaction to a reversal in trends in the evolution of production and imports, as the company had moved from quasi-self-sufficiency to becoming a net importer through the liberalization process.

1. Increase in Customs Duties

Until 1992, the dairy industry was a State monopoly, that of Kenya Cooperative Creameries (KCC), created by the Ministry of Development and Cooperatives. This was the only body authorized to purchase milk from producers, sell processed products, establish production prices and consumer prices, and process products. Cooperatives played a major role in the supply and grouping of the milk of small dairy farms to facilitate collection.

Furthermore, the Government of Kenya implemented a strong support policy for the dairy sector with:

- The creation of a regulating body, the Kenya Dairy Board (KDB), whose principal mission is the organization, regulation and development of the national dairy sector. Dairies are required to register with this body;
- Policies to support and train breeders (investment aid, improvement of hygiene, training on breeding processes, development of quality standards, etc.).

In 1990, Kenya therefore had one of the most modern dairy industries in Africa¹³. Starting in 1991, the liberalization of the sector started within the context of the Structural Adjustment Plans (SAP), then the WTO, along two axes:

- The privatization of the dairy industry, with the loss of the State KCC monopoly, a softening of raw milk sales regulations and a greater participation of the private sector. Today, approximately forty private companies are authorized and rival the KCCs. However, they still dominate in the country because their sales network covers the entire country. They continue to set the milk production price¹⁴;
- Opening of borders in part tied to the implementation of the SAPs and Kenya joining the WTO. The commercial reforms undertaken in 1993 caused the abolition of most quantitative import restrictions. Customs duties, the main commercial policy tool, were considerably reduced: the number of ad valorem ranges decreased from eight to five and the maximum ad valorem rates were reduced from 60% in 1992 to 25% in 1999.

The liberalization of the domestic market allowed dairy producers to gain access to a greater number of purchasers, as traditional milk traders and commercial dairies competed for supplies. Prices became more favorable, in the order of US\$0.20 to 0.25/kg, which was meant to encourage the development of milk production¹⁵.

¹³ IFAP web site.

¹⁴ Notification of commercial practices by Kenya to the WTO.

¹⁵ SMIAR, Perspectives de l'alimentation, No. 2, May 2002.

However, not long after the markets opened, starting in 1998, a rapid increase of imports was observed. Additionally, an increasing number of local dairy plants mainly used dairy products imported at low prices, in particular dried milk from Europe. While there have always been milk imports into Kenya, in particular due to low production in the dry season, this phenomenon significantly grew until 2001. Kenya, which had been self-sufficient in dairy products, became a net importer in 2001 and the industry, which had experienced rapid growth, now stagnates.

Further to an increase in the level of imports and the demand of local producers, the Government agreed to double the import duties of dairy products in order to protect local producers, with a customs duty of 60%. This increase seems to comply, however, with the country's undertakings vis-à-vis the WTO. Indeed, in addition to customs duties, the country may impose "suspended" duties (occasional duties) up to 70%, in particular in the case of milk, to some 17% of the tariff lines.

2. The Role of Producers

Faced with increasing imports, local producers mobilized and initiated the introduction of the protective measure. They grouped together in 2000 within a consortium to lobby the government. This lobbying campaign was coordinated by the Kenya Dairy Board (KDB, the regulating body).

3. Justification of the Protection

The demand of producers was to secure the dairy product market by specifically ensuring that imports do not enter the local market as easily. The fact that local production is sufficiently dynamic was also used as a justification of this request. The country is far from starting at zero.

4. Consequences

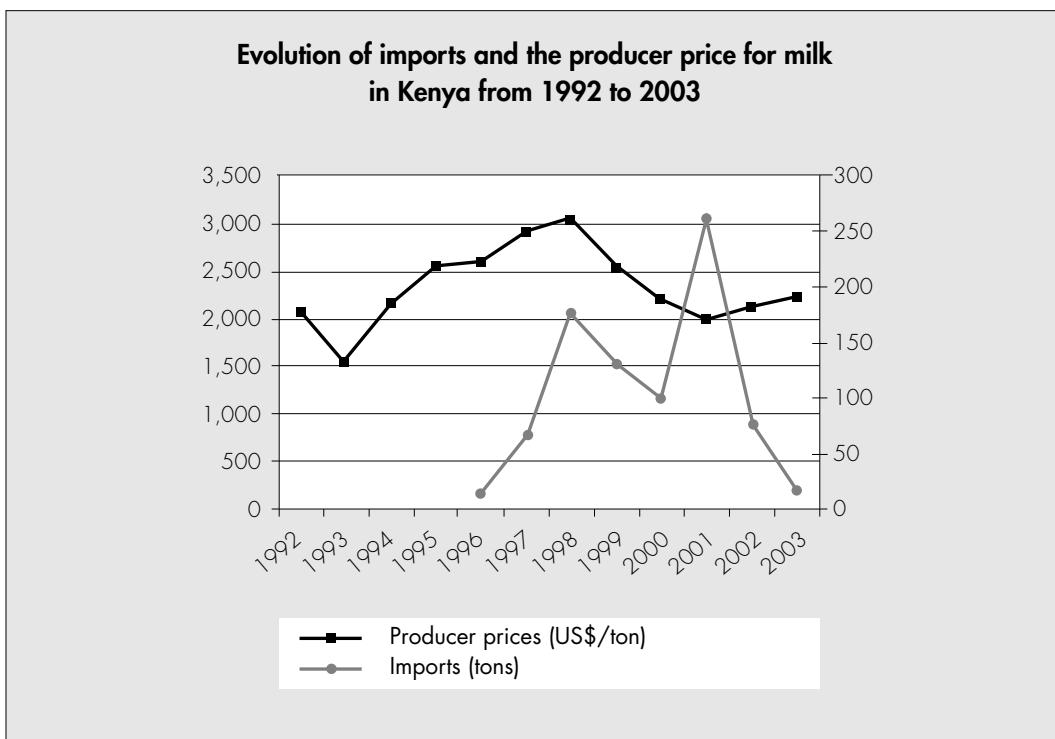
4.1 Imports and production

After the increase in customs duties on dairy product imports, the imports of dried milk returned to a lower level, except during the dry season (see the graph below).

During the liberalization period, the reaction of local production to the increase of imports at lower costs was weak. However, dairy processing companies lowered the prices they offered local milk producers below the level of domestic production costs. This led to a decrease in revenue for local producers¹⁶.

Today, the average annual production of Kenya is more than 2.9 million tons. The country has preserved its production capacity and therefore remains self-sufficient; the dairy industry in Kenya is one of the most developed today in Sub-Saharan African.

¹⁶ Milking the cap, Oxfam, 2001.



Source: FAOSTAT / © OAA Statistics Division, 2006.

The measures limiting imports in fact allowed for the preservation of the co-existence of two dairy industries: an official sector that sells pasteurized dairy products, most often based on imported dried milk, and the raw milk sector, involving small farmers, which has experienced a significant surge even in urban areas, as the products are inexpensive and accessible to consumers. This raw milk sector, endangered in 2001 by the increase in imports, therefore continues today to ensure a large portion of the country's production and supply in milk. This essentially involves an informal market, with 86% of the raw milk sold by small, outdoor traders, "milk outlets" and small restaurants. More than 42% of the raw milk is sold directly by the producer to the consumer and a quarter of the milk passes through milk cooperatives, a portion of which is sold in its raw form¹⁷.

5. Employment and Producer Prices

The preservation of local production and the monitoring of the level of imports have allowed the small producers in the raw milk sector to exist and have created many jobs generated by its marketing activities. The dairy sector in Kenya today employs more than 600,000 small operators, with between one and three cows, who produce most of the milk in Kenya.

As illustrated in the graph above, this has also limited the decrease in producer prices that had started in 1999, one year after the increase in dried milk imports of 1998, and has led to an increase in revenue.

¹⁷ International Livestock Research Institute (June 2006).

6. Consumption and Food Safety

Milk consumption in Kenya is one of the highest in the world, although consumption per capita is still below that recommended by the FAO.

Consumers prefer raw milk, even in urban settings, with the exception of Nairobi, where consumers mainly drink pasteurized milk. The implementation of protective measures has allowed the poorest populations to continue being supplied in milk on the informal raw milk market and to access this source of animal protein. Furthermore, studies demonstrate that an increase in the price of raw milk would most likely not lead to a decrease in consumption, even among poor consumers, while an increase in the price of pasteurized milk may cause a decrease in consumption with a negative impact in terms of nutrition. Access by poor populations to raw milk is a factor in fighting food insecurity, as it decreases the risks of malnutrition, in particular in children. Furthermore, the health risks raised by some are rather low as most households boil the milk before use.

Sources

- > OMC, Notification of Kenya's commercial policies.
- > FIPA, L'actualité laitière volume 2, Aperçu des enjeux au Kenya, December 2001,
<http://www.ifap.org/news/nldar1201fr.html>.
- > FAO/SMIAR, Perspectives alimentaires, No. 2, Milk and Dairy Products, May 2002.
- > Oxfam, Milking the cap, Position Document, 2001.
- > International Livestock Research Institute, Dispositifs de partenariats et promotion de nouvelles politiques laitières: l'expérience du Smallholder Dairy Project au Kenya, June 2006.
- > Econews Africa, A collapsing economy? Effects of liberalisation in Kenya, March 2006.
- > New agriculturist on line, Kenya's Dairy Sector: the Potential for Policy Change?, June 2004,
<http://www.new-agri.co.uk/04-4/develop/dev01.html>.

Sugar in Indonesia

The protective border measures reinstated by the State for the sugar sector follow a phase of import liberalization. They have led to a significant reduction in imports and an increase in local production.

1. The Protective Measure

In 2002, the Indonesian government countered the commercial measures taken a few years beforehand by increasing customs duties on sugar imports from 25 to 60%¹⁸. Three stages may be distinguished in terms of this commercial policy:

1. A phase to support and stabilize production (1971-1996): this took the form of the implementation of a single import office in the form of a public body, the Bulog. This is also the only body authorized to purchase sugar from local markets at a minimum purchase price.
2. A liberalization phase (1997-2001), characterized by the elimination of prerogatives attributed to the Bulog as a single import office and sole purchaser on the domestic market. Therefore, public control over domestic prices (guaranteed minimum purchase price and retail price regulations) was abolished.
3. A controlled and regulated import phase (from 2002): in addition to the increase in tariff barriers, this phase first consisted in limiting the number of importers to "producers-importers" exclusively in 1999, i.e. the producers that use sugar as a raw material to prepare processed foods (biscuits, candy, drinks, drugs). In 2002, a decree that was even more restrictive limited quantities imported for the needs of these "producers-importers". It also created a second category of authorized importers, the "listed importers": the companies that process sugar, 75% of the raw materials for which (cane sugar) come from small producers. For both categories, imports are only allowed if the field side price does not fall below a minimum price defined by the government.

We note that Indonesia complies with its WTO undertakings related to the increase in customs duties, which is well below the consolidated level of 95%. However, it has not notified the decrees of 1999 and 2002, limiting the right to import sugar exclusively to national processors.

2. Justification of the Protection

The reversal of the commercial policy is mainly attributable to the negative impact of the liberalization of the economy and exchanges. The government identified liberalization and the appearance of low price sugar on the national market as one of the causes of the Indonesian sugar crisis in the middle of the 1990s. The national sugar industry suffered between 1998 and 2002 with, in particular, the closing of eight processing plants. The decrease in produc-

¹⁸ Customs duties were at 10% in 1994, then decreased to 0 in 1995-96, then increased to 25% in 2000-01 (Indonesian Custom Tariff Book).

tion was in part due to the "low price" label that did not encourage producers to produce, in addition to other factors that led to a lack of competitiveness in the sector.

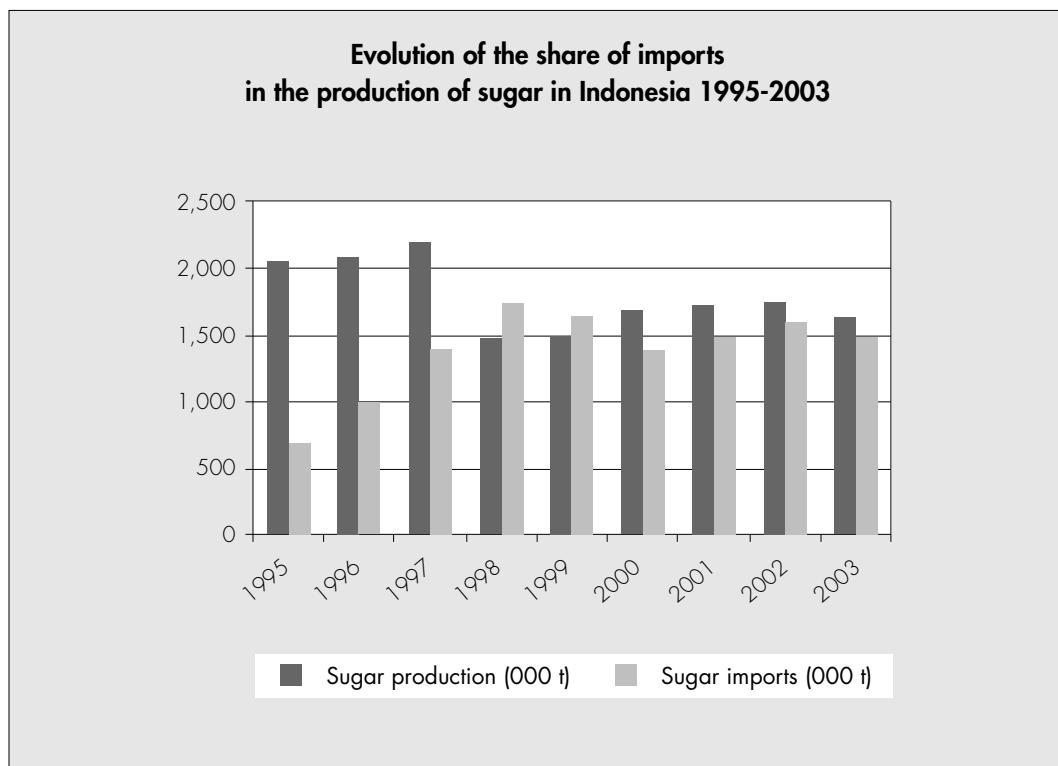
It is on the basis of this experience, therefore, that the commercial sugar policy changed direction starting in 2002. Today, the government's action plan is attempting to revitalize the sugar sector by focusing both on commercial policy issues and aid to improve the competitiveness of national production.

3. Consequences

3.1 Imports and production

We note that imports increased in the mid-1990s, before the liberalization phase. Imported volumes during this period, however, reached record highs, in particular in 1998 when, with 1.73 tons, they represented more than 60% of domestic production. The phase in which import control measures were reinstated, starting in 1999, led to a reversal in trends.

Production did not experience an immediate and significant rise after the implementation of protective measures. However, the trend moved upwards, although it plummeted in 1998. The information we have for 2004 and 2005 also indicates that the production level increased to the same level as 1994.



Source: UNCTAD (imports) and Stakeholder Gula Indonesia (production).

3.2 Employment and revenue

Sugar is produced for the most part by small producers who grow less than two hectares per capita (72% of national production). This portion of the population is particularly vulnerable. The decrease in national sugar production during the liberalization phase, further to the competition of low price imports, certainly caused a loss of revenue for these small producers. However, one can presume that the return to production provides more favorable conditions in terms of employment and revenue.

3.3 Consumption and food safety

Sugar consumption is on an upwards trend to such a degree that in 2004 and 2005, while production was continuing to increase, sugar imports were required to satisfy consumer needs. We must note that in households facing food insecurity, sugar consumption per capita is low. It has decreased both in terms of expenditure and caloric input.

Source

- > GRET, CIRAD (2006), L'impact des mesures de soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire dans les pays en développement, Study for the European Commission (DG Agriculture).

Rice in Nicaragua

1. The Protective Measure

1990-92 was marked by a progressive reduction and simplification of customs duties further to the continued process of regional integration with Central American countries (Nicaragua, Guatemala, Salvador, Honduras and Costa Rica). In this context, in April 1992, the price band system was put in place. It was applied until July 1997 for corn and sorghum, with rice exiting the system a few months earlier in September 1996. Quotas on rice imports were also applied throughout this period. This mechanism allowed for variable customs duties on the imports of the three relevant products originating from countries that are not part of the Central American Common Market (CACM). Price bands are calculated based on a chronological series of international prices for the relevant merchandise over the 60 prior months. The 15 highest prices and the 15 lowest are withdrawn from the 60 figures, and a ceiling price and floor price for the range extremes are then calculated.

Within the price band, the customs duty is a fixed sum. In excess of the band, customs duties vary and are lower than those of the band. Below the band, the variable customs duties are higher. In other words, the more the price differs from the higher limit of the band, the lower the customs duty; the more the price differs from the lower limit of the band, the higher the customs duty. These variable customs duties may in no case be lower than 5% or higher than 45% of the CIF¹⁹ value for the imported products.

In 1997, the price band system was abolished and customs duties were again fixed. The average customs duties applied during the price band system, then the fixed customs duties applied starting in 1997 are set out below.

We note that, after the price band system, fixed customs duties were established at a relatively higher rate than those applied in the context of the price band system. Customs duties were different for white rice and paddy rice, with a greater protection of the latter; however both were increased at the end of 1999.

Average customs duties under the price band for rice (1993-95)

Year	Average customs duty
1993	32.4%
1994	12.9%
1995	20.2%

Fixed customs duties for the 1997-99 period for rice

	White rice	Paddy rice
Mid-1997–beginning 1999	30	20
1999	30	20
End 1999–beginning 2000	45	35

¹⁹ Cost, insurance, freight included.

In relation to WTO rules, it appears that the variable customs duties implemented during the price band system remained lower than the consolidated levels. However, the price band system itself was criticized by the WTO on the occasion of a dispute involving the price band system in Chile, which was similar in structure. On 23 September 2002, the WTO appeal body confirmed the finding that the price band system was a measure similar to variable levies or minimum import prices, which are prohibited, and therefore sanctioned Chile.

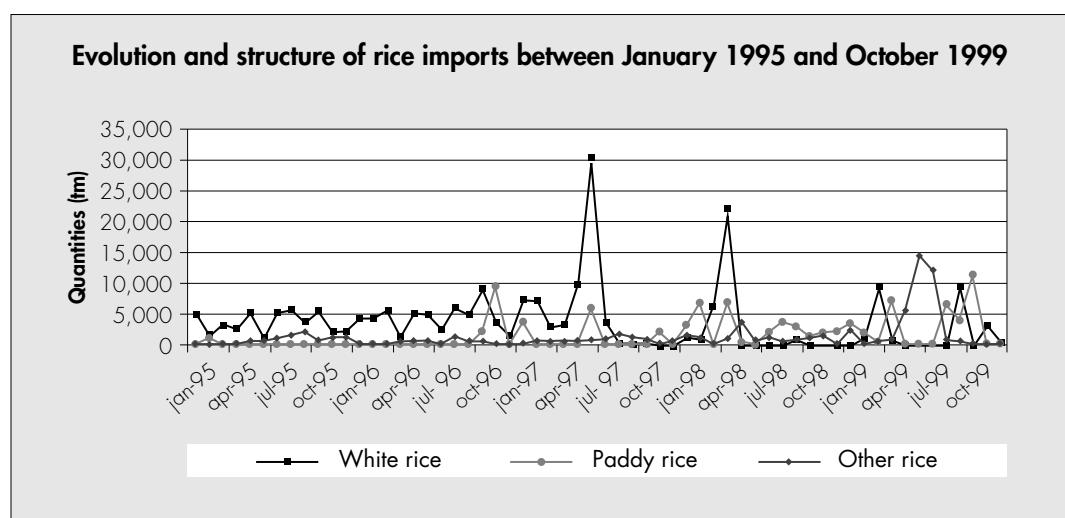
2. Justification of the Protection

The price band system aims at protecting national markets from the instability of international prices. The objective is both to protect producers from major decreases in price and consumers from major increases in price on the world market. Therefore, when the world price is particularly high in relation to a reference average, the customs duties are reduced to prevent an excessive increase in prices negatively impacting consumers. Inversely, when the world price is particularly low, the customs duties are adjusted upwards to prevent an excessive decrease in prices harmful to producers. This mechanism also reduces seasonal price variations, i.e. intra-annual variations.

3. Consequences

3.1 Rice imports

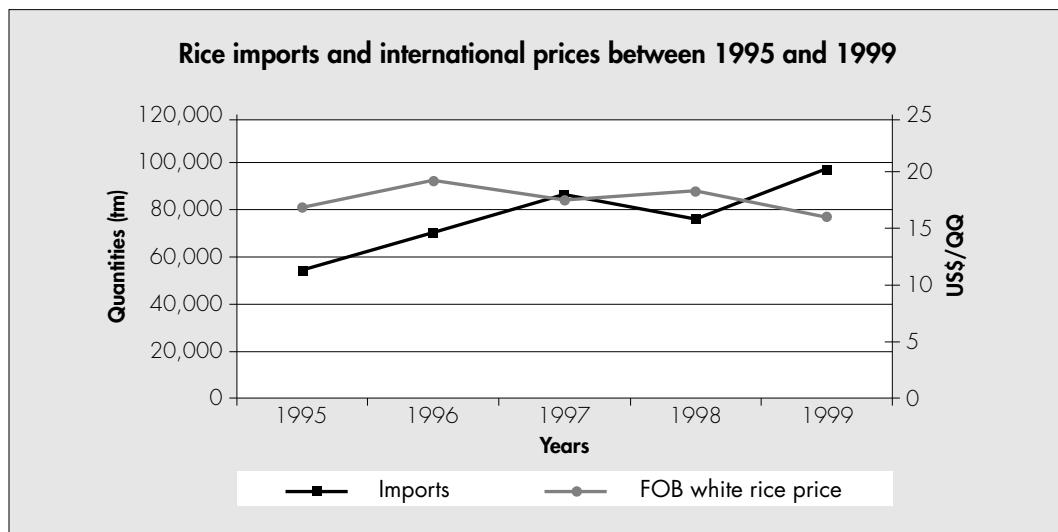
We note a significant correlation between the changes in commercial policy and the evolution of rice imports. Paddy rice imports started in 1996, when this product exited the price band and was regularized in 1997 after the return to fixed customs duties. White rice imports were regular until July 1997, at which time the customs duties for white rice and paddy rice were differentiated. From this date forward, they experienced a few peaks: the first between the end of the price band system (September 1996) and July 1997; the second at the beginning of 1998, before customs duties on rice from Asian countries, not members of the WTO, increased; the third starting in 1999 before the increase in the customs duties for white rice and paddy rice.



Sources: Customs data, in Deram C. (2000).

3.2 Food costs

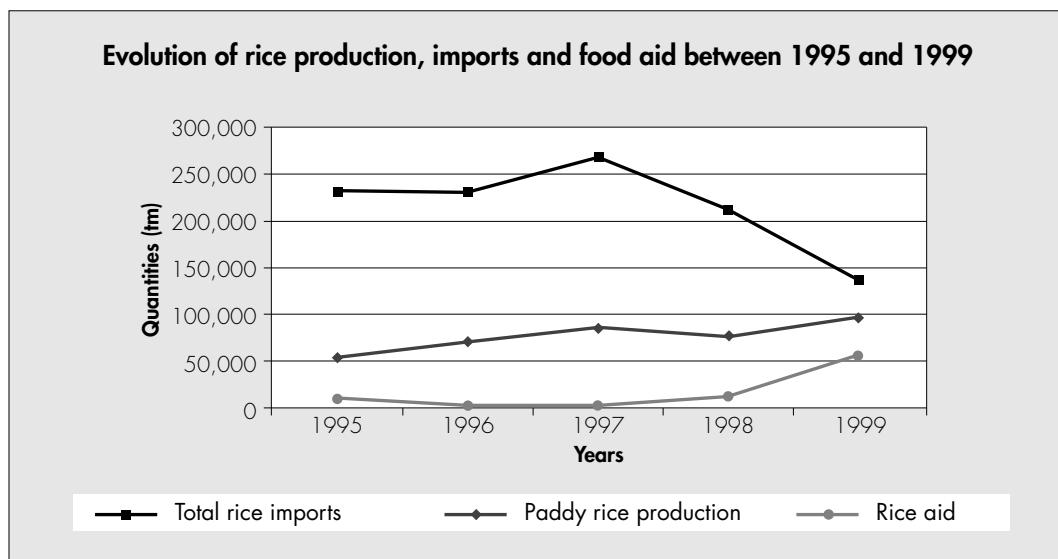
Unlike other grain, like wheat, the FOB price for rice tended to rise, leading to an increase in the cost of rice. However, in terms of global grain costs, while they increased over the 1990-1999 period, they tended to decrease between 1996 and 1998. This is explained by a decrease in the price of wheat, in parallel to a significant increase in imported volumes.



Sources: Customs data and MAGFOR, in Deram C. (2000).

3.3 Production

The data set out in the graph below does not allow us to affirm that rice production increased due to the implementation of the price band system. However, it clearly demonstrates that starting at the end of the system in 1997, production significantly decreased while imports and food aid increased. At the beginning of the period, imports represented between 19 and 26% of production. This proportion increased to 41% in 1999, mostly due to the aid granted to compensate the effects of Hurricane Mitch.



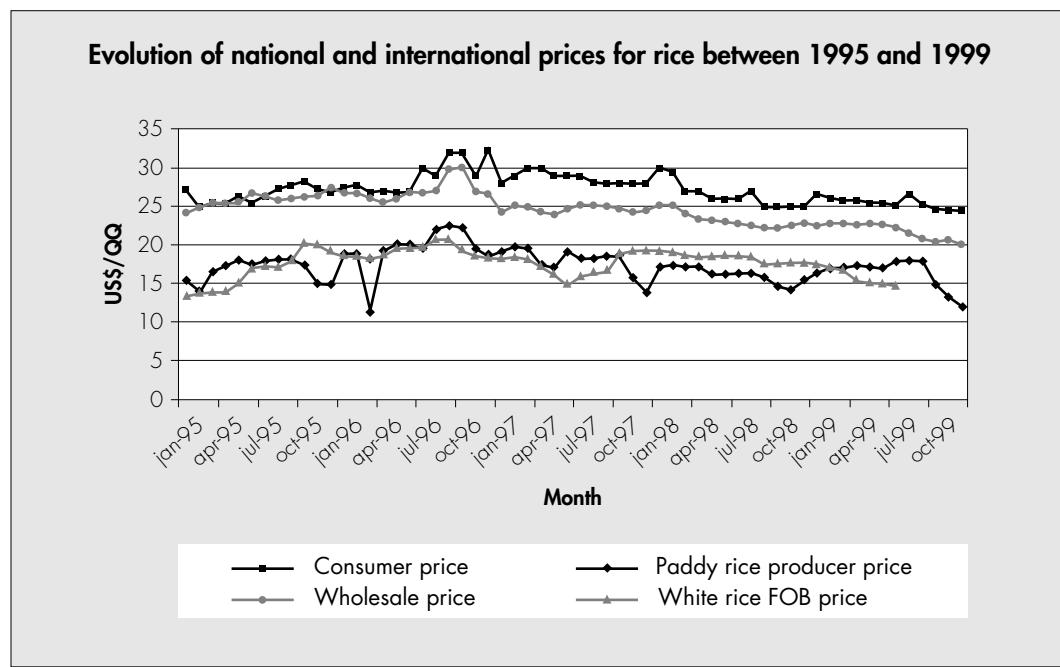
Sources: Customs data, FAO and WFP.

In terms of price, local rice seems competitive in relation to imported rice. However, the following graph shows a strong correlation between the FOB price for white rice and the wholesaler price, which indicates that operators reacted to this indicator, and therefore to the evolution of the commercial policy. However, we do not really note a correlation between the FOB price and the producer price.

It seems that the competition of imports with local production did not really impact prices, in particular due to the increase in the FOB price starting in 1996-96 and the return to relatively high customs duties in 1997. Competition mostly related to quality, as hullers needed to import a portion of their paddy rice to compensate for the lack of quality of local production.

3.4 Consumption

It seems that domestic market prices in Nicaragua are defined mainly in relation to FOB prices, much more than producer prices. The commercial policy is therefore important. However, we do not observe a significant trend in terms of the reinforcement or reduction of intra-annual price instability (whether for the consumer, wholesaler or producer).



Source: MAGFOR data, in Deram C. (2000).

Source

- > Deram C. (2000), Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement, Study in Nicaragua, IRAM - AEDES.

Rice in Nigeria

1. The Protective Measure

In October 1985, Nigeria instituted a ban on rice (and corn) imports. This measure was maintained in the context of the Structural Adjustment Program (SAP) implemented in 1986 and lasted until 1995. After 1995, and in order to continue stimulating national production, tariff barriers increased from 50% in 1996 to 85% in 2001, 100% in 2002, then 150% in 2003. New agricultural subsidy programs (reduced rate credits), which had been eliminated when the SAP was implemented, were also introduced. In relation to the country's undertakings, while the ban on rice imports is allowed within the SAP context, it was the subject of a "formal claim" by the United States under GATT.

This ban on rice imports resulted from an evolution in the increasingly restrictive commercial policy for rice:

- In the 1960s and the first half of the 1970s, political priorities did not include the promotion of local food crop production, but the development of industries to replace imports. Rice imports were encouraged²⁰ to protect the low cost of food and therefore salaries;
- Between 1974 and 1979, customs duties on rice ranged from 10% to 20% and provided little protection of local rice production in relation to imported rice. In addition, the State, in order to guarantee a low price, in particular for urban consumers, paid the cost of distributing imported rice, therefore lessening the competitiveness of local rice;
- From 1980 to 1985, various quantitative restrictions were imposed on rice imports;
- In October 1985, rice imports were banned.

The evolution of the commercial policy for rice ran in parallel with the support policy for local crop production, in particular rice crops. From the middle of the 1970s, faced with the recurrent lack of food supplies, and until 1986, a domestic support policy for producers was implemented with various programs²¹. Starting with the SAP of 1986, a development plan for the rice sector was implemented. However, the measures differed from those applied beforehand in the sense that incentives for agricultural production did not result from subsidies or the realization of infrastructures, but from various deregulations — with the notable exception of the remaining ban on imports.

²⁰ At the very beginning of the 1970s, the consequences of the Biafran war and the drought of 1972-1974 in the northern region of the country seriously affected the country's traditional crop production capacity. The authorities then imported the commodities available on the international markets, mainly corn and rice. The oil boom of 1973-1974 (Nigeria is a major oil producer), as well as an over-valued fixed exchange rate, led to soaring rice imports from 1976 onwards.

²¹ The objective of the "Operation Feed the Nation" program, launched in 1976, was to increase local production and reduce dependence on imports. It provided for distribution (free or at reduced costs) of fertilizer, improved varieties and the loan of tools and farm machines. The objective of the "Green Revolution" program, launched in 1980, was to achieve self-sufficiency within five years by developing rural areas: road construction, processing industries, health and education centers, etc. In addition, the agricultural policy was planned and the sector benefited from the largest portion of the national budget (13.5%).

These measures sought to limit competition with imported rice, achieve self-sufficiency in the production of rice, reduce poverty, increase the revenue of producers, create employment by specifically encouraging unqualified persons to enter the rice production sector and reduce the food bill for rice.

Other measures decided in the SAP context and directly impacting the agricultural sector, including rice, are to be considered:

- The devaluation of national currency, making the local production of rice relatively competitive with imported products; even if it also contributed to increase the price of imported input and was a determining factor in the country's rising inflation (from 5.3% in 1986 to 33.4% in 1992);
- Reductions in agricultural subsidies that had been granted beforehand; for example, the subsidy rate for fertilizer fell from 75% to 60%;
- The promotion of production exports via the abolition of export taxes and licenses.

2. Justification of the Protection

Until the beginning of the 1970s, the cultivation and consumption of rice were marginal. Thereafter, for historical, agro-ecological and socio-economic²² reasons, rice was massively grown and consumed. Consumption increased from 3 kg/per capita in the 1960s (the lowest rate in the West African region) to 18 kg during the 1980s. At the end of the 1990s, rice became as important as manioc, yams, sorghum, corn and millet for Nigerian consumers.

3. Consequences

3.1 Imports and production

Between 1975 and 1980, before the implementation of restrictive measures, imports increased from a negligible quantity to 450,000 tons. Despite the official ban on rice imports, statistics demonstrate that they significantly decreased from 356,000 tons in 1985 to 210,000 in 1991, but did not totally disappear²³. They partially originated from neighboring Benin. In addition to reasons tied to the reliability of data as well as an estimate of informal imports, the existence of these imports may also be explained by the poor quality of some locally produced rice (deficient processing). The self-sufficiency rate, however, increased from 54% in 1976-1983 to 77% in 1984-1995.

The evolution in production is therefore the most visible consequence from one period to another, both in terms of surface and volume. From 1975-1980, rice production increased from 504,000 to 1,090,000 tons. Between 1980 and 1985, the surface dedicated to rice crops increased by 22% (from 550,000 to 670,000 hectares) and local production increased by 31% (from 1,090,000 to 1,430,000 tons). Between 1985 and 1991, the rice surface increased by 2.45 and production increased by 122% (from 1,430,000 to 3,185,000 tons).

²² Rice may be grown almost throughout the country, is easy to prepare and provides a relatively high source of calories.

²³ They even reached 411,000 tons in 1994, while the ban was still in place.

Rice statistics for Nigeria, 1961-2000			
Period	Area (hectares)	Output (tons)	Yield (tons/hectare)
1961	149,000	133,000	0.893
1965	188,000	231,000	1.229
1970	255,000	343,000	1.345
1975	261,000	504,000	1.931
1980	550,000	1,090,000	1.982
1985	670,000	1,430,000	2.134
1990	1,208,000	2,500,000	2.070
1995	1,796,000	2,920,000	1.626
2000	1,594,840	2,960,280	1.856

Source: PCU, FMARD, Nigeria.

However, one can question the sustainable nature of the decrease in imports observed since the mid-1980s. Indeed, further to the lift of the ban on imports in 1995, they progressively increased again to reach almost two million tons in 2001.

Nigeria still suffers from a lack of local production, as well as the poor quality of its rice, in comparison to imported rice. In 2002, rice imports accounted for 20% of imports and represented half of the nation's consumption.

3.2 Employment and revenue

The ban on imports, being associated with measures supporting production and the resulting production increase, led to an increase in employment in rural areas. A reverse migration movement, from cities to the countryside, was even observed. This applied in particular to young people (qualified or not) who found employment in the fields, as well as in rice processing and transportation industries. UNEP's survey (2005) conducted in three crop zones demonstrates that the average number of employees per mill increased from 7 to 19 before and after the SAP was established. This study also indicates a decrease in the unemployment rate in rural areas: from 3.2% in 1992 to 1.6% in 1995. We note that it increased again to 2.8% in 1996 after the end of the ban on rice imports. Furthermore, the high increase in rice surface can no doubt be associated with a significant increase in the number of producers.

With regard to the impact on producer revenues, various data can be compared from both before and after the SAP: the aggregated costs of a one hectare farm increased by 626%, from N7,452 Naria (N) to N54,125; sales proceeds increased from N10,840 to N73,590 (+578%); the producers' margin increased from N3,388 to N19,465 (+474%). However, all of this data is in nominal currency. The illusion of a (nominal) price increase for rice from N5,333/ton to N33,000/ton was a determining factor in the producers choosing to increase production and in the attractiveness of rice cultivation. Once deflated, it seems that actual revenue decreased in fact by 27.7%. The depreciation of the national currency in relation to the dollar caused significant inflation and a certain reduction in purchasing power. However,

the standard of living of the rural population improved in relation to the urban population after the SAP, which also contributed to urban emigration, in addition to creating employment opportunities. Before the SAP, the low cost of imported rice, combined with the State coverage of costs for transporting imported rice, indeed contributed to ensure the urban supply of food commodities at relatively low prices.

People working in the rice sector experienced a significant increase in revenue, which led to an increase in rice sales. Revenue at the national level therefore increased from N46,800 to N204,866 (+338%).

Sources

- > Shimada S., A Study of Increased Food Production in Nigeria: the Effect of the Structural Adjustment Program on the Local Level, African Study Monographs, 20(4): 175-227, December 1999.
- > UNEP, Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization, a Country Study on the Nigerian Rice Sector, 2005.
- > FAS USDA Worldwide, September 2006.
- > Warda Strategic Plan 2003-2012.
- > Oyejide A., Ogunkola A., Bankole A., Import Prohibition as a Trade Policy Instrument: The Nigerian Experience, 2005.

Beef in the European Union

In the context of establishing the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Economic Union (EEC), beef benefited from protection against competitive imports which, along with a system to support production, caused Europe to move from a structurally unprofitable situation to significant structural surpluses.

1. Variable Protection based on the State of the Domestic Market

As a general reminder, the objective of the CAP at the time the EEC was formed was to increase agricultural production and productivity to, on the one hand, compensate for the food deficit in the EEC and, on the other hand, support industrial growth by increasing the purchase of agricultural input and the employment of agricultural labor (Article 39 of the Treaty of Rome). The protection of the European market was effected to this end to distribute European agricultural products and stabilize prices at levels higher than international prices. A single exception to this protectionism: to have CAP accepted under GATT (the WTO's ancestor), the European Union accepted the request of the United States to have free access to its market for soy exports, which can be used with grain to feed cattle²⁴.

The protective system implemented in 1964, then continued in the context of the creation of the Common Market Organization (CMO) for beef in 1967, was based on a system referred to as "semi-open": the domestic market is supplied in part by foreign markets when the domestic supply is insufficient, however the protection comes into play when the domestic market is self-sufficient.

Two types of schemes, one standard and various special schemes, govern beef imports. The standard scheme is based both on customs duties applicable to all beef products governed by the CMO and a levy for most of these products. The ad valorem customs duties are 20% for meat and 16% for live animals. The base levy is calculated according to a complex formula that includes data related to live cattle, derivative coefficients to extend to carcasses and other parts, and a coefficient related to the weekly representative price of the common market and the guide price. The objective is to establish a mathematical relationship between the status of the domestic market and the import capacity in order to ensure continuous supply of the Community in beef.

The special schemes consist in defined period concessions in favor of third party countries which, with the exception of concessions in favor of countries in Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP countries), represent the counterpart for advantages granted to these countries²⁵. In the context of concessions resulting from GATT negotiations, customs duties range

²⁴ Delorme H., under the direction of (2004), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*. Paris, Presses de Sciences Po.

²⁵ These are to be distinguished from exceptional schemes, such as the shortage clause (ability to limit or eliminate the levy and even the customs duty) and the safeguard clause (immediate closure of borders).

from 0 to 26% depending on the meat category and levies are null for almost all of the categories. These duties and increases relate to limited quantities of tons or heads or have no limit. Among the independent concessions, with the exception of those granted to ACP countries, an autonomous and exceptional one year quota is in place for high quality beef (Hilton Beef) in the context of GATT.

The first Hilton Beef quota of 1980 in fact opened the door to exports of refrigerated and frozen muscles from Mercosur²⁶ countries that until then had exported mostly processed products, offals and some dried meat (GEB, 2004). The quota progressively increased in 1995 further to the decision of the Dispute Settlement Body panel on soy, then in 2002, further to that related to Uruguay.

One must note that the protective system in place has no meaning in and of itself. It was designed as one of the CMO beef features, along with support prices based on a ceiling price (guide price) and a remedy system.

2. Justification of the Protection

In 1967, the Community of Six lacked beef: its supply rate was 88% and its net deficit was 538,000 tons. The objective of the creation of the CMO in beef was therefore to supplement the supply to direct consumers and the processing industry, without significantly increasing the Community's production of beef so as not to worsen the situation of the dairy market, which was also in a surplus situation. Calves and young cattle were therefore imported, and not mature cows. The objective was not self-sufficiency, as the decision-makers at the time believed that the market should be partially supplied by imports in light of structural defects. Rather, it was meant to guarantee a satisfactory supply to processing industries while protecting a preference for Community beef.

3. Consequences

3.1 Imports and production

The normal protection of borders was very effective. Starting in the 1980s, almost all imports were conducted in the context of special schemes.

The shortage of 1972-73 was followed by an increase in production in 1974 and 1975 due not only to protection, but also to continuous intervention on the domestic market that significantly encouraged production. This evolution, along with the extension of the Community, led to the Community achieving self-sufficiency in beef for the first time in 1975. It then ran into a structural surplus starting in 1980. The production of beef is widespread within the Community. We note that land restrictions are low, even nonexistent, in the case of "off-soil" production.

The increase in large cattle production in the Community of ten Member States was particularly significant during the period between 1973 and 1981: it increased from less than five million tons in 1973 to close to seven million tons in 1991. The production of calves, for its part, increased from less than 700,000 tons in 1973 to more than 900,000 tons, then decreased to approximately 800,000 tons in 1991.

²⁶ Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and Venezuela.

We note that today, after the successive CAP reforms, European production is again in a structural deficit situation (GEB 2004). The European Union is therefore among the main importers in the world, as well as one of the main exporters.

3.2 Perverse effects of the production system

In the beef production system in place, the feed of young cattle and calves is based on a combination of corn produced on the farm and soy imported from Brazil, the United States and Argentina. As beef production develops, the dependence of the European Community on soy imports is increasing, although it is less significant than the existing dependence of the poultry and pork sectors where industrial breeding off soil, and the resulting environmental and animal health issues, have grown significantly.

We also note that the world market, because of health barriers, is divided into two distinct zones: the Pacific market and the Atlantic market. The first includes North America, Oceania and the Far East. The countries in this area are free from FMD. The Atlantic market includes the countries excluded from the Pacific market, which are essentially the European Union, South America and Russia.

Sources

- > CCFD (2006), "Le soja contre la vie", Report from the Campaign bearing the same title, launched in February 2006 by the CCFD, Cohérence, Peasant's Confederation, le GRET et le Réseau agriculture durable.
- > Delorme H., under the direction of (2004), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- > Institut d'élevage, Department of Economy (GEB) (2004), *La viande bovine du Mercosur dans l'Union européenne. Des restaurants aux linéaires?*, July 2004, No. 337.
- > GRET, CIRAD (2006), *L'impact des mesures de soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire dans les pays en développement*, Study for the European Commission (DG Agriculture).
- > Baudin P. (1993), *L'Europe face à ses marchés agricoles. De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme*, Economica, Collection Économie agricole et agroalimentaire.

ISBN : 2-9524132-3-1