

Agritrade

Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche

COMPENDIUM 2009

Cet ouvrage est un recueil des analyses publiées sur le site Agritrade en 2008. Il regroupe des notes de synthèse examinant de manière factuelle et non partisane les différents développements affectant le commerce ACP-UE des produits agricoles et de la pêche.

Lancé par le CTA (Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE) en 2001, le site Internet *Agritrade* (<http://agritrade.cta.int>) est consacré aux questions commerciales agricoles dans le cadre des relations entre les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et l'UE (Union européenne) et a pour objectif principal d'appuyer les pays ACP dans la préparation des négociations multilatérales (Organisation mondiale du commerce - OMC) et bilatérales (Accords de partenariat économique - APE). Dans cette optique, Agritrade fournit des informations régulièrement mises à jour et complétées par des analyses détaillées sur les aspects techniques des négociations commerciales, l'évolution de la PAC (Politique agricole commune) et ses implications pour le commerce ACP-UE, ainsi que sur les principaux produits de base (bananes, sucre, coton, produits de la pêche, etc.).

Centre technique de coopération agricole et rurale (ACP-UE)

Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) a été créé en 1983 dans le cadre de la Convention de Lomé entre les États du groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et les pays membres de l'Union européenne. Depuis 2000, le CTA exerce ses activités dans le cadre de l'Accord de Cotonou ACP-CE.

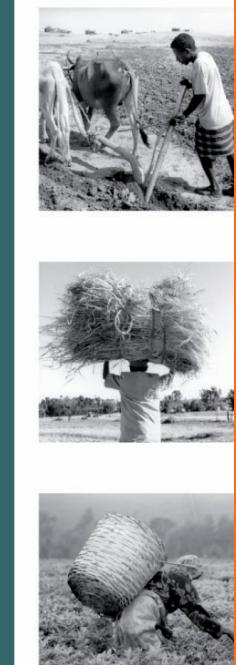
Le CTA a pour mission de développer et de fournir des services qui améliorent l'accès des pays ACP à l'information pour le développement agricole et rural, et de renforcer les capacités de ces pays à produire, acquérir, échanger et exploiter l'information dans ce domaine. Les programmes du CTA sont conçus pour fournir un large éventail de produits et services d'information et mieux faire connaître les sources d'information pertinentes ; encourager l'utilisation combinée de canaux de communication adéquats et intensifier les contacts et les échanges d'information, entre les acteurs ACP en particulier ; renforcer la capacité ACP à produire et à gérer l'information agricole et à mettre en œuvre des stratégies de GIC (Gestion de l'information et de la communication), notamment en rapport avec la science et la technologie. Ces activités tiennent compte de l'évolution des méthodologies et des questions transversales telles que la problématique du genre et le capital social.



Agritrade COMPENDIUM 2009

Photo : Jonathan Labbé (terre Nourricière)

agritrade



Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE



Agritrade

Enjeux du commerce ACP-UE
dans le secteur agricole et de la pêche

COMPENDIUM 2009



Agritrade

Enjeux du commerce ACP-UE
dans le secteur agricole et de la pêche

COMPENDIUM 2009



Contributions

Équipe éditoriale:

Dr. Colin Stoneman

Vincent Fautrel (CTA)

Solène Sureau (CTA)

Auteurs:

Dr. Arlène Alpha (GRET)

Roger Blein (Bureau Issala)

Dr. Paul Goodison

Béatrice Gorez (CAPE)

Bénédicte Hermelin (GRET)

John Madeley

Brian O'Riordan (CAPE)

Dr. Stefano Ponte (DIIS)

Dr. Chris Stevens (ODI)

Dr. Paul Sutton (Université de Hull)

Traduction :

BDD Translations, Bruxelles

Relecture :

Clare Smedley

Les opinions exprimées ici sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CTA.

© CTA, 2009

ISBN N° : 978 92 9081 413 9

Publié par :

Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA)

Réalisé et assemblé par :

Kristell Trochu (Terre Nourricière), France

Stéphanie Hernandez (Terre Nourricière), France

Imprimé par :

Imp'act Imprimerie, Saint Gély-du-Fesc, France

Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA)

Agro Business Park 2

NL 6708PW Wageningen

Pays Bas

Tel : +31 (0)317 467100

Fax: +31 (0)317 460067

Courriel : cta@cta.int

Site Web : <http://www.cta.int/indexfr.htm>

Antenne de Bruxelles :

Rue Montoyer 39

1040 Bruxelles

Belgique

Tel: +32 (0) 2 5137436

Fax: +32 (0) 2 5113868

Table des matières

Avant propos	3
Acronymes	4
Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole	7
Négociations d'APE: Afrique centrale	9
Négociations d'APE: Afrique orientale et australe (ESA)	31
Négociations d'APE: Afrique australe (SADC)	41
Négociations d'APE: Afrique de l'Ouest	51
Négociations d'APE: Caraïbes	77
Négociations d'APE: Pacifique	83
Accord à l'OMC sur l'agriculture	97
La réforme de la PAC	119
Accès au marché : aspects tarifaires et non-tarifaires	145
Sécurité des denrées alimentaires	163
Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur de la pêche	183
Accès au marché: aspects tarifaires et non tarifaires	185
Politique commune de l'UE dans le secteur de la pêche	201
Relations ACP-UE, Accords de Partenariat Pêche	213
Aspects OMC des relations pêche ACP-UE	229
Les produits de base dans les relations commerciales ACP-UE	245
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur de la banane	247
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur de la viande bovine	267
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur sucrier	287
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur du coton	309
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur du café	327
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur du cacao	343
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur du thé	355
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur des fruits et légumes	367
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur céréalier	387
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur du riz	413
Les relations commerciales ACP-UE dans le secteur des oléagineux	425
A la une	441
Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE 2007-2014	443
Les APE intérimaires et leurs implications pour les secteurs agricoles et alimentaires africains	453

Réponses politiques à la crise alimentaire	479
Questions controversées dans les négociations d'APE intérimaires: implications pour le secteur agricole	485
Le papier vert de la CE sur la qualité des produits agricoles: de quoi s'agit-il et quelles questions soulève-t-il ?	493
Glossaire des termes techniques sur le commerce agricole	499
CD Rom	507

Le CD Rom comprend l'ensemble des documents en version PDF, en anglais et en français, ainsi que la bibliographie de chaque document.

Avant propos

Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont impliqués depuis plusieurs années dans des processus de négociations commerciales multilatérales et bilatérales ayant un impact direct sur leurs économies et sur les secteurs de première importance que sont l'agriculture et la pêche. Le volet agricole des négociations du cycle de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) entamée au début des années 90 constituent des défis importants auxquels les pays ACP doivent faire face. L'Accord de Cotonou signé en 2000 entre l'UE et les pays ACP et le lancement des négociations des Accords de partenariat économique (APE), qui signent la fin des préférences traditionnelles non réciproques accordées par l'UE aux pays ACP depuis les années 70, marquent un tournant décisif et constitue de fait un enjeu majeur.

Tous ces éléments nécessitent une analyse fine des implications pour les pays ACP afin qu'ils puissent mieux définir et coordonner leurs positions de négociation et faire face aux processus d'ajustement de leurs économies. C'est dans cette optique qu'est né en 2001, à l'initiative du Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA), le site Internet d'information et d'analyse *Agritrade* (<http://agritrade.cta.int/>), tout juste un an après la signature de l'accord de Cotonou et peu avant le début des négociations d'APE. Portail internet bilingue (anglais-français), *Agritrade* est dédié exclusivement au commerce international des produits agricoles et de la pêche dans le cadre des relations entre les pays ACP et l'UE.

Cet ouvrage est un recueil des analyses publiées sur le site *Agritrade* en 2008. Les questions commerciales agricoles sont abordées de manière factuelle et non partisane. Trois catégories de documents d'analyse sont présentées. La première catégorie regroupe des notes de synthèse qui analysent les implications de différentes politiques et développements sur le commerce ACP-UE (négociations d'APE, Accord à l'OMC sur l'agriculture, réforme de la PAC et de la politique commune dans le secteur de la pêche, sécurité des denrées alimentaires, etc.). La seconde catégorie rassemble des analyses de type sectoriel examinant les incidences de ces différentes politiques sur les principales productions agricoles ACP (bananes, sucre, coton, etc.). Enfin, la dernière section regroupe des notes décryptant des développements récents et leurs impacts sur les ACP (la crise des prix alimentaires, les questions controversées des APE intérimaires, etc.).

L'ensemble de ces notes d'analyse vient compléter la lettre d'information mensuelle sur le secteur agricole et la lettre bimensuelle sur le secteur pêche, toutes les deux également accessibles en ligne via le site *Agritrade*.

Malgré le succès important du site et l'augmentation constante du nombre d'abonnés (aujourd'hui autour de 4 000), un grand nombre d'utilisateurs ACP nous ont fait part de leur souhait de disposer d'une version imprimée servant ainsi de publication de référence consultable à chaque moment et pouvant servir d'outil d'aide à la décision et également de support de formation.

Nous espérons que cette première édition imprimée 2009 répondra à leurs attentes et que vous serez de plus en plus nombreux à nous lire. Je me joins à l'équipe éditoriale d'*Agritrade* pour vous souhaiter une bonne lecture et profite de cette occasion pour vous réaffirmer l'engagement du Centre à accompagner le développement agricole des pays ACP en continuant à jouer un rôle clé en matière de partage d'information et d'expérience, de facilitation du dialogue ACP-UE et de renforcement des capacités.



Dr. Hansjörg Neun
Directeur du CTA

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Hansjörg Neun".

3

Acronymes

ACDC	Accord sur le commerce, le développement et la coopération
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AEM	Accord environnemental multilatéral
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	African Growth and Opportunity Act (USA)
ALE	Accord de libre échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain (entre le Canada, les États-Unis et le Mexique)
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
AOA	Afrique orientale et australe (ESA)
APDIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPs)
APE	Accords de partenariat économique
APP	Accords de partenariat pêche
APP	Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (JPA)
AsA	Accord sur l'agriculture
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland
BNT	Barrières non tarifaires (ou ONT)
CE	Communauté européenne
CARICOM	Communauté et marché commun des Caraïbes (Caribbean Community and Common Market)
CARIFORUM	Forum des États des Caraïbes (Caribbean Forum of States)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS)
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
COLEACP	Comité de Liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe (Common Market for Eastern and Southern Africa)
COREPER	Comité des représentants permanents (CE)
COTED	Conseil pour le développement commercial et économique (Council for Trade and Economic Development - CARICOM)
CRNM	Mécanisme de négociation régional caribéen (Caribbean Regional Negotiating Machinery)
DPI	Droits de propriété intellectuelle
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EEDD	Évaluation de l'impact sur le développement durable (SIA)
ESA	Afrique orientale et australe (Eastearn and Southern Africa)
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FED	Fonds européen de développement
GAIN	Global Agriculture Information Network
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HACCP	Analyse des risques et maîtrise des points critiques
ICO	Organisation internationale du café (International Coffee Organisation)
ICTSD	Centre international pour le commerce et le développement durable (International Centre for Trade and Sustainable Development)
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IG	Indications géographiques
MGS	Mesure globale du soutien (AMS)
MIC	Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIMs)
MRL	Taux maximum autorisé de résidus (de pesticides)
NPF	Traitemet de la nation la plus favorisée
OAV	Office alimentaire et vétérinaire
OCM	Organisation commune des marchés
OECS	Organisation des États caribéens orientaux (Organisation of Eastern Caribbean States)
OMC	Organisation mondiale du commerce

OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ORGP	Organisations régionales de gestion des pêches
ONT	Obstacles non tarifaires
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune (de l'UE)
PACER	Accord entre les pays du Pacifique pour des relations économiques rapprochées (Pacific Agreement on Closer Economic Relations)
PACP	Pays ACP du Pacifique
PCP	Politique commune dans le secteur de la pêche de l'UE
PED	Pays en développement
PIN	Programme indicatif national (FED)
PINDA	Pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires
PIR	Programme indicatif régional (FED)
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PTOM	Pays et territoires d'outre mer de l'UE
RPU	Régime de paiement unique à l'exploitation (PAC)
SACU	Union douanière d'Afrique australe (Southern African Customs Union)
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern Africa Development Community)
SEATINI	Institut de négociations et d'informations commerciales des pays d'Afrique orientale et australie (Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Institute)
SMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoire (ASCM)
SPG	Système de préférences généralisées
SPG+	Système de préférences généralisées +
SPS	Accord préférentiel spécial sur le sucre (Special Preferential Sugar arrangement)
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TEC	Tarif extérieur commun
TRQ	Contingent tarifaire (Tariff rate quota)
TSA	Initiative «Tout sauf les armes» (EBA)
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine (WAEMU)
USDA	Service « Agriculture extérieure » du département américain de l'agriculture (United States Department of Agriculture)
ZEE	Zone économique exclusive
ZLE	Zone de libre échange

Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole

Négociations de l'APE Afrique centrale-UE

Table des matières

1. La configuration régionale Afrique Centrale	11
1.1 Caractéristiques générales	11
1.2 La CEMAC	12
1.3 LA CEEAC	12
1.4 L'intégration régionale en Afrique Centrale	12
2. Les négociations	14
2.1 Structure	14
2.2 Calendrier de négociation	15
2.3 Mandat de négociation	15
2.4 Etat des lieux des négociations au 01/09 : seul le Cameroun signe	16
2.5 Avancée des négociations en 2009 : vers un APE régional ?	18
3. Les relations commerciales UE-Afrique Centrale	20
3.1 Les produits agricoles de l'Afrique Centrale exportés vers l'UE	20
3.2 Les importations agricoles de l'Afrique Centrale en provenance de l'UE	22
4. Les principaux enjeux de l'APE pour l'agriculture de l'Afrique centrale	25
4.1 En termes d'intégration régionale	25
4.2 Un meilleur accès au marché européen ?	25
4.3 En termes d'importations	27
4.4 Lever les contraintes de l'offre	29



Résumé

Dans le contexte spécifique des négociations APE, la région Afrique Centrale regroupe actuellement les huit pays de la CEMAC auxquels s'ajoutent la RDC et Sao Tomé. Malgré l'existence d'une union douanière, d'un tarif extérieur commun et d'un marché commun, l'intégration régionale reste faible. Les pays d'Afrique Centrale commercent d'abord avec l'extérieur et en premier lieu avec l'UE, premier fournisseur de la région, et premier client (à l'exception des pays dont les exportations sont avant tout des produits pétroliers). Au niveau régional, le Cameroun est le principal acteur des échanges intra-communautaires. Il est en effet et de loin le premier fournisseur des pays de la région.

En termes d'enjeux de l'APE pour le secteur agricole, la situation des pays diffère en fonction de leur statut. Les 5 PMA de la sous région, le Tchad, la République Centrafricaine (RCA), la République démocratique du Congo (RDC), Sao Tomé et Principe et la Guinée équatoriale, qui ne représentent que 10 % des exportations agricoles vers l'UE bénéficient comme tous les PMA, d'un accès libre au marché européen, via l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA). Ces cinq pays n'ont donc pas été incités à conclure un APE intérimaire fin 2007. La situation est différente pour les trois autres pays non PMA, le Cameroun, le Gabon et le Congo. En effet, une non-signature de l'APE les soumet au SPG européen. Or, le SPG est moins favorable que l'APE, pour un certain nombre de produits, notamment pour la banane. Cependant, en matière d'importations, une libéralisation entraînerait des pertes fiscales particulièrement fortes pour les produits suivants : farine de blé, poudre de lait et viande de volaille. Par ailleurs, certains produits risquent de subir directement la concurrence des importations en provenance de l'UE à savoir : la farine de blé, la viande de volaille, l'huile de soja, la poudre de lait et le sucre d'où l'importance de la question de l'identification et du traitement des produits sensibles.

A la date butoir initiale du 31 décembre 2007, seul le Cameroun avait paraphé un accord intérimaire avec l'UE, accord confirmé le 15 janvier 2009 par sa signature par les deux parties. Le Gabon et le Congo sont donc soumis au SPG, quant aux autres pays de la sous-région, ils continuent de bénéficier de l'initiative TSA. Les négociations pour un APE régional continuent mais se heurtent à des divergences d'opinion entre les deux parties concernant principalement la couverture et le calendrier de libéralisation ainsi que les dispositions relatives au financement des mesures d'accompagnement et la manière de les insérer dans l'accord.

Enfin, certaines questions relatives à l'intégration régionale demeurent : La RDC et Sao Tomé et Principe font partie du groupe de négociation d'APE de l'Afrique Centrale, mais ne sont pas membres de la CEMAC. La RDC négocie au sein de la CEMAC et de la COMESA, tandis que Sao Tomé et Principe a des liens économiques étroits avec les pays de la CEMAC mais n'appartient à aucune des organisations régionales qui négocient les APE avec l'UE.

1. La configuration régionale Afrique Centrale

1.1 Caractéristiques générales

La région Afrique Centrale pour la négociation APE est composée de huit pays, dont les caractéristiques sont présentées dans le tableau ci-dessous. Alors que pour la signature de l'APE, la zone doit former une union douanière, l'intégration au niveau institutionnel n'est pas achevée. En effet, si les huit pays font partie de la CEEAC (Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale), seulement six d'entre eux se sont mis d'accord sur l'établissement d'un TEC dans le cadre de la CEMAC (Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale), les deux pays restant, Sao Tomé et Principe (STP) et la RDC appliquant encore leur propre tarification. Par ailleurs, la République Démocratique du Congo (RDC) participe à deux autres processus d'intégration régionale, la SADC (Southern African Development Community) et la COMESA (Common Market of Eastern and Southern Africa). Dans ce cadre, le 22 octobre 2008, à la suite d'une réunion des chefs d'Etat de la CAE, du COMESA et de la SADC, un accord a été signé visant la création à terme d'une zone de libre échange entre ces trois régions, regroupant 26 Etats, dont la RDC, aucun calendrier précis n'ayant toutefois été donné.

Indicateurs socio-économiques - 2005

	Cameroun	RCA	Congo	Gabon	Guinée Eq.	RDC	STP	Tchad
IDH	0.530	0.384	0.550	0.680	0.640	0.410	0.650	0.390
PIB par tête (PPP US\$)	2 299	1 224	1 262	6 954	7 874	714	2 178	1 427
PIB par tête (US\$)	1 034	339	1 273	5 821	6 416	123	451	561
- PIB agricole**	20.3	53.9	4.2	4.9	2.7	45.7	17	20.5
- PIB industriel	33.5	21.4	73.5	61.2	94.3	27.7	20.8	54.8
- PIB tertiaire	46.2	24.8	22.3	33.9	3	26.6	62.3	24.7
Population (millions)*	17.8	4.2	3.6	1.3	0.5	58.7	0.2	10.1
- dont population rurale***	44 %	62 %	39 %	15 %	52 %	67 %	40 %	74 %
Enclavé		×						×
PMA		×			×	×	×	×
OMC	×	×	×	×	×	×	en cours	×
Producteur de pétrole	×		×	×	×	×	×	×

Source : 2007/2008 HDR- PNUD. *2004

** 2006, Banque mondiale- World Development Indicators database, April 2007

*** Banque mondiale –Country at a glance 2007

Les Etats de l'Afrique Centrale sont de tailles très inégales : STP est un petit état insulaire, et à l'autre bout de l'échelle, la RDC représente à elle seule le double de la population de tous les autres pays réunis. A l'exception de la République Centrafricaine (RCA), tous les pays de la zone possèdent du pétrole. Ce qui explique une part importante du secteur industriel dans le PIB des pays pétroliers (à l'exception du Cameroun qui a gardé un secteur agricole important, et de la RDC dont la production de pétrole est très faible). A noter que l'exploitation pétrolière au Tchad vient de débuter et n'a pas encore commencé à Sao Tomé. Globalement, à l'exception du Cameroun, les économies de la région sont peu diversifiées et reposent beaucoup sur l'exploitation pétrolière et le commerce du bois. Cependant, l'agriculture reste un secteur important dans la région, où une large part de la population est rurale, entre 39% et 74% selon les pays (excepté au Gabon où la part est faible, 15%).

1.2 La CEMAC

La création de la CEMAC en 1994 constitue une étape supplémentaire d'un long processus de coopération économique et douanière entre des Etats d'Afrique Centrale. Après l'indépendance, les quatre pays membres de l'ex-AEF (Afrique équatoriale française regroupant le Tchad, le Congo, le Gabon et la République Centrafricaine) se regroupent en 1959 dans une Union Douanière Equatoriale (U.D.E), et sont rejoints par le Cameroun en 1962. En 1964, l'UDE se réorganise pour donner naissance à l'UDEAC (Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale). La Guinée Equatoriale adhérera à l'UDEAC en 1984.

Le traité instituant la CEMAC, signé en Mars 1994 à N'Djamena (Tchad), confie à cette institution la mission d'approfondir le processus d'intégration, engagé par l'UDEAC, et de prolonger l'action de l'Union monétaire menée par la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC). La CEMAC va engager, dès 1994, une plate-forme de réformes dont la plus importante est la réforme fiscale-douanière et l'ébauche d'une stratégie agricole commune.

Dans la zone CEMAC, l'union économique et monétaire se traduit à la fois par une zone de libre échange (libre circulation des produits à l'intérieur de la zone), une union douanière (tarif extérieur commun) et l'harmonisation des politiques économiques. Le TEC est entré en vigueur en 1994, et le marché commun en 1999.

Le TEC de la CEMAC

Type de biens	Droits de douane
Biens de première nécessité	5 %
Matières premières et biens d'équipement	10 %
Biens de consommation intermédiaire	20 %
Biens de consommation finale	30 %

1.3 LA CEEAC

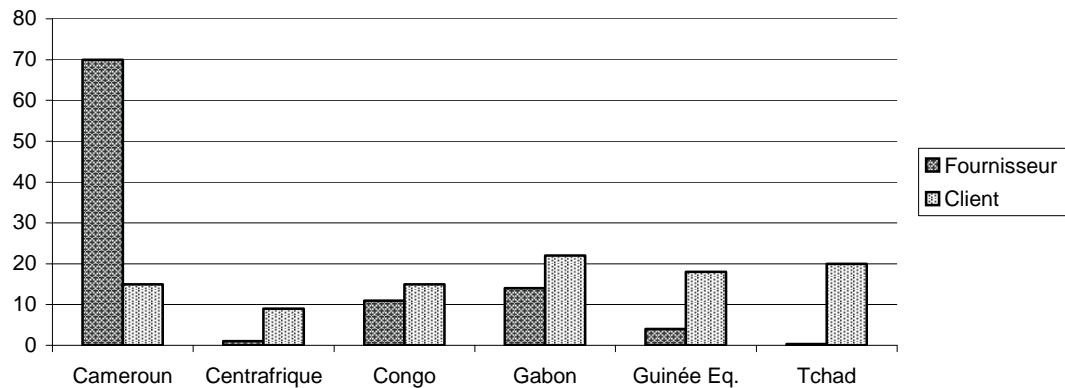
Créée en 1983 par les Etats membres de l'UDEAC et ceux de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs, la CEEAC avait pour objectif de conduire le processus de coopération et d'intégration régionale en Afrique Centrale. La CEEAC comporte 11 pays: les membres de la CEMAC, la RDC, STP, l'Angola, le Burundi, et le Rwanda. Dans le cadre des négociations APE, l'Angola fait partie du groupe SADC, quant au Burundi et au Rwanda, ils ont intégré la région Afrique Orientale et Australe. Pendant la décennie 1990, sept pays de la région ont connu des périodes de conflits, ce qui a rendu inopérante l'institution régionale. Relancée en 1999, la CEEAC a vu ses missions élargies à la promotion de la paix et de la stabilité dans la région. Décidée en 2003, une zone de libre échange intra CEEAC devrait être pleinement appliquée au 1er janvier 2008.

1.4 L'intégration régionale en Afrique Centrale

Globalement, la région Afrique centrale reste peu intégrée au niveau commercial, y compris au sein de la CEMAC. L'application du TEC n'est pas effective : certains Etats-membres, appliquent des taux plus ou moins élevés sur certains produits, en fonction des intérêts nationaux. De plus, de nombreux obstacles persistent encore pour la libre circulation des personnes et des marchandises. Un visa est nécessaire pour l'entrée dans certains pays, y compris pour les titulaires d'un passeport de la région. Compte tenu des fortes pertes de recettes douanières qu'elle avait subit, la République Centrafricaine a été autorisée à réintroduire des droits de douane à l'entrée de son territoire, pour les produits originaires de la CEMAC. Enfin, les contrôles informels restent nombreux, et les routes sont peu sûres dans certaines parties de la région.

Le Cameroun est le principal acteur des échanges intra-communautaires. Il est en effet de loin le premier fournisseur des pays de la région.

Graphique 1 : Les parts relatives des pays membres dans le commerce inter-États de la CEMAC (%)



Source : CEMAC, 2003

Le commerce intra-régional reste très faible par rapport aux échanges commerciaux avec le reste du monde, il représente en effet entre 2 et 5% des échanges commerciaux totaux des Etats-Membres. Les pays de l'Afrique Centrale commercent donc d'abord avec l'extérieur, comme le montre le tableau ci-dessous, et en premier lieu avec l'UE, premier fournisseur et client de la région (à l'exception des produits pétroliers).

Les principaux partenaires commerciaux des pays de la région (en 2005)

Pays	Pays clients	Pays fournisseurs
Cameroun	UE (66.1%), USA (4.6%), Chine (2.8%), Togo (2.5%), South Africa (2.2%), inconnu (2.4%)	UE (36.6%), Nigeria (22.1%), USA (4.9%), Japon (3.3%), Chine (5.2%), inconnu (0.4%)
Centrafrique	UE (55.9%), Suisse (13.7%), Cameroun (11.9%), Israël (5.0%) Hong Kong (2.6%), inconnu (5.9%)	UE (20.8%), Cameroun (15.7%), RDC (6.1%), Japon (3.9%), Congo (3.6%), inconnu (41.0%)
Congo	UE (44%), USA (29%), Taiwan (24%), Maroc (0,8%), RD Congo (0,6%)	UE (46%), USA (8%), Japon (2%), Sénégal (1,3%), Mauritanie (1,1%), inconnu (34,3%)
Gabon	USA (49%), UE (14%), Chine (6%), Islande (4%), Suisse (1,9%)	UE (68%), USA (5%), Cameroun (3%), Japon (3%), Thaïlande (3%)
Guinée Equatoriale	USA (35%), UE (27%), Chine (27%), Canada (8%)	UE (41%), USA (27%), Côte d'Ivoire (21%)
RD Congo	UE (75%), USA (11%), Chine (8%)	UE (44%), Afrique du Sud (18%), USA (6%), Kenya (6%)
Sao Tomé et Principe	UE (94%), USA (3%), Angola (1,6%), Afrique du Sud (0,9%), Gabon (0,2%)	UE (78%), Angola (10%), Japon (6%), Gabon (2,1%), Cameroun (0,9%)
Tchad	USA (68%). Chine (21%). UE (7%)	UE (53%). Cameroun (16%). USA (11%)

Source : OMC, pour Cameroun, RCA, Congo, Gabon et STP –Commission européenne – DG Commerce pour Guinée Equatoriale, RD Congo et Tchad (2004)

2. Les négociations

2.1 Structure

Les négociations se déroulent à trois niveaux.

Le Comité ministériel commercial conjoint

Il est composé des Ministres du Commerce des pays de la région Afrique Centrale. La délégation de l'UE est conduite par le Commissaire européen au Commerce. Ce Comité ministériel supervise les négociations sur le plan politique. Il se réunit en début et fin de chaque phase de négociation.

Le Comité des négociateurs

Les négociations sont conduites par le Comité régional des négociations, présidé par le Secrétaire exécutif de la CEMAC. Le vice-président est le Secrétaire général adjoint de la CEEAC. La partie européenne est représentée par le Directeur chargé des relations commerciales avec la région. Le Comité des négociateurs conduit les négociations sur le plan technique. Il se réunit au moins deux fois par an.

Les groupes des experts

Ils assistent techniquement le Comité des négociateurs. Ils sont co-présidés par les Directeurs du Commerce de la CEMAC et de la CEEAC pour l'Afrique centrale. Les experts proviennent des Etats-membres, des Secrétariats des institutions régionales, des institutions spécialisées. Pour l'UE, il s'agit de représentants des Directions générales du Commerce, du Développement, ou autres, en fonction des sujets.

Outre ces structures qui conduisent les négociations, deux groupes ont été créés, le groupe de contact ainsi que la Task Force de préparation régionale (TFPR).

Le groupe de contact

Il est composé de représentants des Secrétariats exécutifs de la CEMAC et de la CEEAC, et de la Commission européenne. Il assure le secrétariat des négociations, le suivi des études d'impact, des échanges de données et de réglementation sur les sujets de négociation.

La Task Force de préparation régionale

Elle est composée d'un représentant de l'ordonnateur régional du FED, d'un représentant de chaque ordonnateur national et d'un représentant de chacune des Directions générales concernées de la Commission européenne. La TFPR vise à faciliter la mise en œuvre des instruments de coopération financière.

D'autre part, des groupes techniques conjoints de négociation ont été mis en place. Ils portent sur :

- le marché régional : zone de libre-échange, tarif extérieur commun, facilitation des échanges ;
- normes techniques et sanitaires ;
- services et investissements ;
- autres questions liées au commerce : droits de propriété intellectuelle, politique de concurrence, environnement, marchés publics) ;
- renforcement des capacités.

Implication de la société civile

La feuille de route des négociations précise la place privilégiée des acteurs non-étatiques dans le processus de négociation. Si pendant longtemps, la société civile a été peu informée et impliquée dans le processus des négociations, la situation évolue peu à peu: la PROPAC (Plate-forme des Organisations paysannes d'Afrique Centrale) a ainsi co-organisé avec la CEMAC un séminaire d'information sur l'impact de l'APE sur l'agriculture en avril 2006 ; la société civile et le secteur privé font officiellement partie du groupe de négociateurs de l'Afrique Centrale.

2.2 Calendrier de négociation

Le calendrier de négociation tel que fixé au départ était comme suit :

- *Septembre 2002* : lancement de la 1^{ère} phase de négociation tous ACP.
- *4 octobre 2003* : 2^{ème} phase régionale : lancement des négociations entre l'UE et la CEMAC + STP.
- *Juillet 2004* : adoption de la feuille de route commune UE- CEMAC + STP (mandat, objectifs de la négociation, renforcement de l'intégration régionale, renforcement de la compétitivité de la région, procédures de négociation).
- *Septembre 2004- juillet 2005* : définition des priorités pour l'intégration régionale (établissement d'un document cadre); formulation et mise en œuvre d'un programme d'amélioration de la compétitivité et de mise à niveau de la région Afrique Centrale.
- *Septembre 2005- juillet 2006* : définition de l'architecture générale de l'APE et projet d'accord de l'APE dans les domaines liés au commerce, à l'agriculture, aux questions de développement, à la pêche.
- *Septembre 2006- décembre 2007* : négociations sur la libéralisation commerciale et conclusion de l'APE.
- *Fin 2007* : signature de l'accord.
- *Janvier 2008* : entrée en vigueur.

Fin 2007, seul le Cameroun avait paraphé un APE intérimaire avec l'UE, accord qui a été confirmé le 15 janvier 2009 par sa signature par les deux parties.

2.3 Mandat de négociation

La feuille de route conjointe adoptée en juillet 2004 précise que les négociations s'articulent autour de 5 objectifs.

- Création progressive d'une zone de libre-échange entre la CEMAC-STP et l'UE pendant une période de 12 ans à compter du 1^{er} janvier 2008 ;
- Priorité donnée au développement ;
- Approfondissement du processus d'intégration en Afrique Centrale ;
- Coopération dans les domaines liés au commerce ;
- Amélioration de la compétitivité: renforcement des capacités et mise à niveau.

2.4 Etat des lieux des négociations au 01/09 : seul le Cameroun signe

Malgré plusieurs rencontres techniques organisées en Afrique Centrale et des réunions de négociation techniques conjointes Afrique Centrale-UE, organisées en décembre 2007, l'Afrique Centrale n'est pas parvenue à conclure un APE avec l'UE avant la date butoir du 31/12/07. Seul le Cameroun a paraphé un accord intérimaire le 17/12/07, et a le 15 janvier 2009 signé cet accord. Le Congo (Brazzaville) et le Gabon sont désormais soumis au SPG, bien que ce dernier continue de négocier. Les autres pays de la zone bénéficient du régime TSA grâce à leur statut de PMA.

L'Afrique centrale ne semblait en effet pas encore prête à parapher un accord, puisque le 29 octobre 2007, l'ensemble des gouvernements avait demandé, dans le cadre de la Déclaration ministérielle l'extension à deux années supplémentaires de la dérogation couvrant les préférences de Cotonou. Rappelons que l'Afrique de l'Ouest avait fait la même demande, qui avait été refusée par la CE.

L'APE intérimaire Cameroun-UE

Le gouvernement camerounais est le seul gouvernement d'Afrique centrale à avoir signé un APE intérimaire. En effet, en tant qu'important exportateur de bananes, le Cameroun avait intérêt à signer pour ne pas voir ses exportations taxées de droits de douanes à leur entrée sur le marché européen (régime SPG). La signature de l'APE par le Cameroun a fait l'objet de négociations encore en 2008, et est intervenue seulement début janvier 2009. Selon ECDPM, ce délai aurait un lien avec les négociations de l'UE avec les pays latino-américains pour un accord de libre échange qui éroderait davantage les marges de préférences des ACP dans le secteur bananier en particulier.

Dans le cadre de l'accord paraphé en décembre 2007 par le Cameroun, la libéralisation tarifaire « ne commencerait pas avant 2010 » ce qui laisse au gouvernement un délai de deux ans pour aligner ses droits de douane sur le tarif extérieur commun (TEC) proposé par la CEMAC. L'accord requiert la libéralisation de 20% environ des importations en provenance de l'UE sur 15 ans. La libéralisation générale des droits de douane « est reportée à la fin de la période de transition, mais ce report reste modéré », le « Cameroun sera alors confronté à des effets très rapidement ». La première tranche de libéralisation de la période 2010-2013 porte sur des produits à droits de douane élevés tandis que « près de la moitié des importations du Cameroun en provenance de l'UE de la période 2005-2006 sera intégralement libéralisée dans les dix ans ». Certains produits agricoles et alimentaires seront soumis à une élimination tarifaire durant la première phase, y compris certaines variétés de pommes de terre et de tubercules, bien que la valeur de ces importations ne soit pas significative. La première phase de la libéralisation couvre également le matériel utilisé dans l'agriculture et l'horticulture et cela devrait contribuer à réduire les coûts d'investissement en capital dans le secteur agricole (voir tableau 4).

Engagements de la première phase dans le domaine agricole du Cameroun

Code NHM	Importations moyennes 2004-06 (000' \$)	Description	Droit de douane
010110	5	Chevaux et ânes, reproducteurs de race pure	30%
010611	0	Primates, vivants	30%
010612	-	Baleines, dauphins et marsouins [mammifères de l'ordre des cétacés] ainsi que...	30%
010619	-	Mammifères, vivants (à l'excl. des primates, des baleines, dauphins et marsouins [mammifères de l'ordre...]	30%
010620	-	Reptiles vivants [p.ex. serpents, tortues, alligators, caïmans, iguanes, gavials et...]	30%
051110	4	Sperme de taureaux	30%
071410	-	Racines de manioc, fraîches, réfrigérées, congelées ou séchées, même...	30%
071420	-	Patates douces, fraîches, réfrigérées, congelées ou séchées, même débitées en morceaux...	30%
071490	2	Racines d'arrow-root ou de salep, topinambours et racines et tubercules simil. à...	30%

Les produits exclus des engagements d'élimination tarifaire « ont constitué 21 % des produits importés en provenance de l'UE en 2005-2006 », bien que « moins d'un tiers de ceux-ci sont des produits agricoles », couvrant quelques 354 lignes tarifaires (voir tableau 5, exclusions des produits agricoles). Les principaux produits agricoles et alimentaires exclus sont les produits dérivés de la viande, les légumes, les produits alimentaires à base de céréales, le café, le cacao, le sucre et les confiseries.

Exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclus du Cameroun

SH2	Description	Part du total
52	Coton	10,4 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	5,2 %
02	Viandes et abats comestibles	4,1 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	3,8 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	3,2 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	2,8 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	2,2 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	1,9 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,7 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	1,7 %
09	Café, thé, maté et épices	1,6 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries	1,3 %
18	Cacao et ses préparations	0,8 %
17	Sucres et confiserie	0,7 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	0,7 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	0,6 %
12	Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages	0,6 %
13	Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux	0,4 %
10	Céréales	0,2 %
05	Autres produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	0,1 %
06	Plantes vivantes et produits de la floriculture	0,1 %

2.5 Avancée des négociations en 2009 : vers un APE régional ?

Depuis fin 2007, les négociations pour la signature d'une APE régional continuent, mais après un an, elles n'ont toujours pas abouti. En effet, bien que le Cameroun ait signé un accord, les représentants d'Afrique centrale ont insisté sur le fait que ce dernier ne devait pas servir de base à l'APE régional mais que les négociations devaient continuer sur la base de celles intervenues en 2007 entre l'UE et la région Afrique centrale dans son ensemble. Selon ECDPM, les négociations initialement fixées pour fin octobre et mi-décembre ont été repoussées à janvier 2009.

Pourtant, des avancées ont été observées durant l'année 2008. En juillet, une proposition de libéralisation tarifaire de la part de l'Afrique centrale a été proposée : selon cette dernière 71% des importations en provenance de l'UE auraient été soumises à la libéralisation d'ici les 20 prochaines années. Les produits exclus auraient été au nombre de 1205, représentant 24,5% des lignes tarifaires. Par ailleurs, une période préparatoire de 5 ans était proposée afin de préparer les PMA (la majorité des pays) à affronter les défis découlant de l'ouverture que sont les impacts sur la production locale et sur les recettes gouvernementales. Cependant, l'UE n'a pas accepté cette proposition, arguant que cette dernière était incompatible avec la notion de l'essentiel des échanges de l'article XXIV du GATT. Ainsi, d'après ICTSD, au cours de cette réunion en juillet, « l'UE a répété que 80% des produits devaient être libéralisés sur 15 ans. » Il convient de noter que compte tenu de la prédominance des importations de l'UE en provenance de la CEMAC dans les échanges CEMAC-UE, si la CEMAC ne devait libéraliser que 71% des importations actuelles en provenance de l'UE, pendant que l'UE accorderait un accès en franchise de droits et de quotas, alors, en moyenne, 88% des échanges actuels seraient soumis à une libéralisation au titre de l'accord. Cela semble être conforme à l'exigence de l'OMC relative à « l'essentiel des échanges ». En termes de calendrier souhaité par les négociateurs centrafricains, il n'y a pas de différence substantielle par rapport à celui octroyé aux pays de la Communauté d'Afrique de l'Est. La raison du rejet de la proposition de l'Afrique centrale par la CE n'est par conséquent pas claire, du moins en termes de compatibilité avec les règles de l'OMC. En novembre 2008, les négociateurs d'Afrique centrale ont maintenu cette offre malgré le rejet de la CE.

Commerce UE-CEMAC (milliers d'euros)

	2004	2005	2006	2007
Importations de l'UE	3 581 340	4 653 169	5 548 184	5 953 239
Exportations de l'UE	2 669 776	2 904 178	3 083 996	3 755 942
Commerce total	6 251 116	7 557 347	8 632 080	9 709 181
% du commerce total couvert par une proposition tarifaire 100% UE & 71% CEMAC	87,7%	88,9%	89,6%	88,8%

Les questions de couverture et de calendrier de libéralisations restent le sujet principal des négociations, et en octobre 2008, les questions relatives au règlement des différends et à la dimension développement des APE n'avaient pas encore été débattues, tandis que des négociations supplémentaires s'avèrent encore nécessaires sur les taxes à l'exportation, la clause NPF (clause à laquelle l'Afrique centrale est opposée), les dispositions de sauvegarde et les mesures anti-dumping. Enfin, des divergences d'opinion importantes persistent sur la manière d'opérationnaliser les engagements d'aide au développement contenus dans le document d'orientation conjoint (JOD), qui définit les priorités pour le renforcement des capacités de production et l'amélioration de la compétitivité économique.

La CE reste optimiste quant à la signature d'un APE régional et prévoit la fin des négociations pour mi-2009.

Compte-rendu du rapporteur du Parlement européen sur les négociations

En décembre 2008, le rapporteur pour la Commission du commerce international du Parlement européen a présenté un rapport provisoire sur les négociations d'ACP Afrique centrale-UE. Le rapporteur a défini trois critères pour évaluer l'accord, à savoir donner les moyens aux pays ACP de se développer durablement, favoriser leur meilleure insertion dans le commerce mondial et renforcer le processus de régionalisation. Afin d'atteindre ces objectifs, le rapporteur considère qu'une double action doit être menée:

- protéger les pays ACP des conséquences négatives de l'ouverture de leurs économies aux exportations européennes ;
- soutenir les pays ACP pour leur permettre de tirer réellement profit des préférences commerciales et les accompagner dans leur développement économique et social.

Le rapporteur plaide en faveur:

- d'un APE sur les biens uniquement ;
- d'une interprétation moins stricte de l'exigence de l'OMC de « l'essentiel des échanges » ;
- d'une plus grande protection des secteurs agricoles sensibles ;
- d'un soutien plus important pour accroître la compétitivité du secteur de la banane du Cameroun à la lumière de l'érosion supplémentaire imminente des marges préférentielles ;
- de dispositions de sauvegarde plus permissives pour faciliter leur application ;
- d'une simplification des règles d'origine ;
- d'une augmentation du financement pour lever les contraintes de l'offre et augmenter la compétitivité des producteurs d'Afrique centrale ;
- d'un calendrier pour la mise en œuvre des engagements de libéralisation avec la mise en œuvre fructueuse de ces programmes ;
- d'un accord qui ne se contenterait pas d'étendre l'accord camerounais à la région d'Afrique centrale, compte tenu des capacités économiques différentes au sein de la région ;
- d'un examen sérieux par la CE de l'offre d'élimination tarifaire actuelle de l'Afrique centrale (libéraliser 71% de ses échanges sur une période de 20 ans avec une période préparatoire de 5 ans) ;
- d'un relâchement de la pression exercée par la CE sur les gouvernements d'Afrique centrale pour que les engagements incluent des accords sur le commerce des services et d'autres domaines liés au commerce.

Pour conclure, le rapporteur rappelle que « les APE doivent être un instrument au service du développement, et doivent dès lors répondre aux besoins exprimés par les pays ACP. Ainsi, les APE doivent comporter des chapitres sur le développement pour la réalisation des Objectifs du millénaire et sur la promotion et le renforcement des droits sociaux et humains fondamentaux ».

Sources

Parlement européen, document de travail PE416.653v01-00, 10 décembre 2008

http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Arif_EN_101208_EP_Working-document.pdf

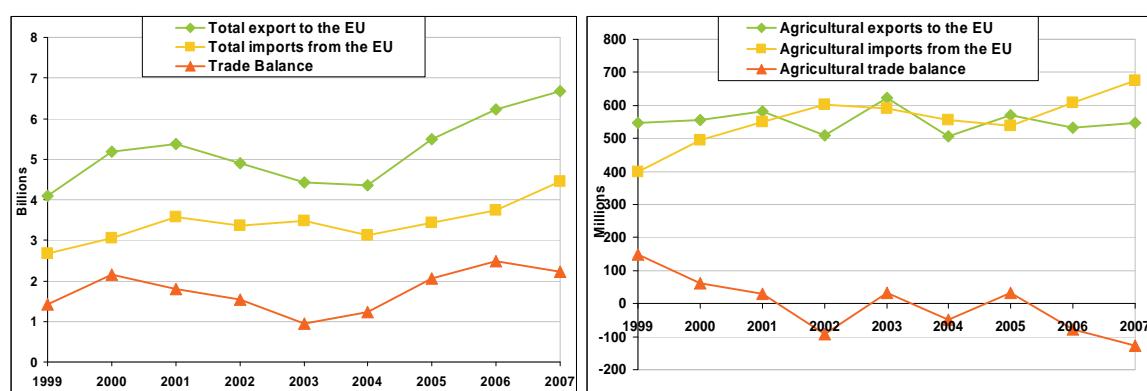
3. Les relations commerciales UE-Afrique Centrale

Sur la période 2005-2007, le solde commercial de l'Afrique Centrale avec l'UE est largement excédentaire, et s'élève à 2,254 millions d'Euros comme l'indique le tableau ci-dessous. Cet excédent est principalement dû aux exportations de pétrole du Cameroun et de la Guinée équatoriale et varie entre 1 et 2,5 milliards depuis 1999. Pour le secteur agricole et alimentaire, la région enregistre en revanche un déficit commercial de 63 millions d'Euros, déficit qui s'est agravé sur la période 2005-2007, alors que ce secteur représente 11,7 % des échanges avec l'UE.

Echanges de l'Afrique centrale avec l'UE, période 2005-2007, en millions d'Euros

Echanges de l'AC avec l'UE-25	Produits agricoles et agroalimentaires*	Total
Exportations	556	6 130
Importations	619	3 876
Commerce total	1 174	10 006
Solde commercial	-63	2 254

Source : COMEXT, *Chapitres SH 1-24 et 52.



Cette hausse du déficit est principalement due à une augmentation des importations en provenance de l'UE, puisque les exportations sont quasiment constantes depuis 2005.

3.1 Les produits agricoles de l'Afrique Centrale exportés vers l'UE

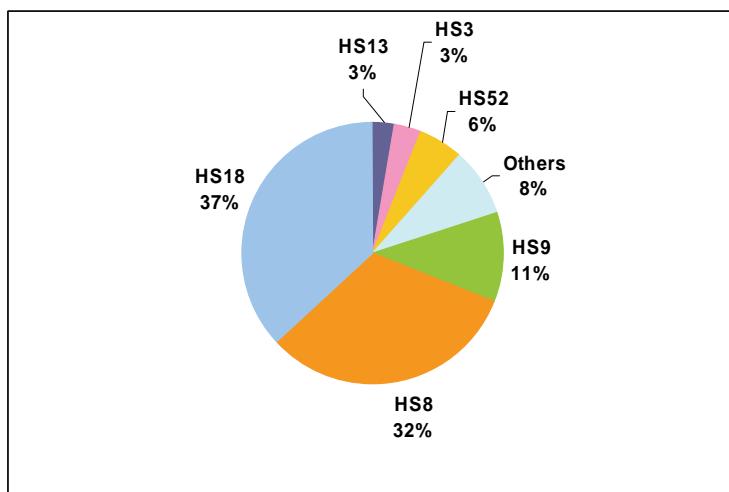
Les pays de l'Afrique Centrale sont pour la plupart des exportateurs de pétrole ou de bois, si bien que l'agriculture n'y occupe pas une place aussi importante que dans le cas d'autres sous régions de la zone ACP. La part agricole des exportations de la région vers l'UE n'est en effet que de 9%. Cette valeur moyenne pour la sous région cache des disparités très fortes entre pays : cette part agricole ne dépasse pas 9 % pour 5 des 8 pays, alors qu'elle atteint 19 % dans le cas du Cameroun, 36,5 % au Tchad et 53 % pour Sao Tomé.

Les exportations agricoles de l'Afrique Centrale vers l'UE sont avant tout le fait d'un pays, le Cameroun, dont la contribution aux exportations de la zone est de 82 %.

3.1.1 Les principaux produits agricoles exportés

Les exportations agricoles de l'Afrique Centrale sont fortement concentrées sur quelques produits. Deux produits représentent à eux seuls un peu moins des trois-quarts du total des exportations agricoles : le cacao et ses préparations représentent en effet 37 % (la plupart du cacao est exporté sous forme de fèves- 90%) et les fruits (principalement la banane), 32 %. Deux autres produits représentent encore près d'un cinquième des exportations, le coton (6 %) et le café (11 %).

Les principaux produits agricoles exportés- 2005-2007



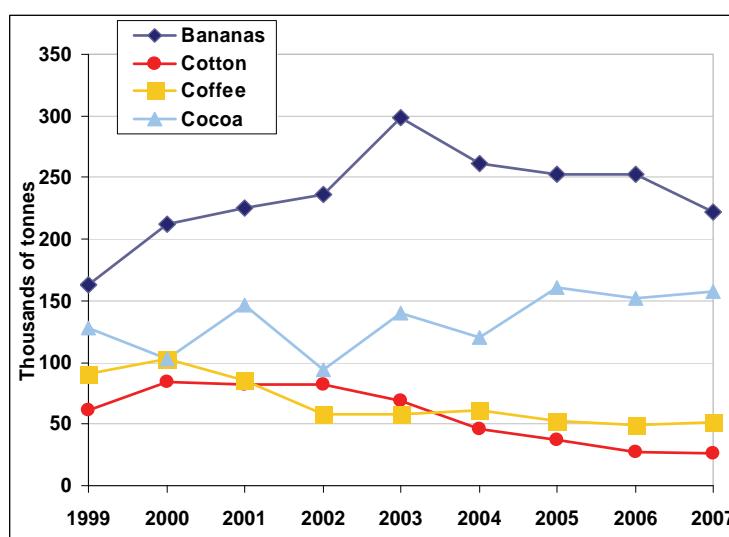
Source : COMEXT

HS3 : Produits de la pêche ; HS8 : Fruits et noix ; HS9 : café, thé, épices ; HS13 : Gommes, résines ; HS18 : Cacao et ses préparations ; HS52 : Coton

3.1.2 Principales évolutions ces dernières années (période 1999-2007)

Les principales exportations agricoles de l'Afrique Centrale ont connu des évolutions très contrastées ces dernières années selon les produits considérés.

Evolution des principaux produits agricoles d'exportation (source: Comext)



Exportations de cacao et dérivés

Les exportations de cacao de l'Afrique Centrale vers l'UE ont connu sur cette période une légère augmentation en volume : elles sont passées en moyenne triennale annuelle de 126,000 tonnes sur la période 1999-2001 à 157,000 tonnes sur la période 2005-07, soit une augmentation de 25%. Toutefois, comme dans le même temps les importations totales européennes ont plus fortement augmenté, l'Afrique Centrale a perdu des parts de marché UE, passant de 7.4% en 1999-2001 à 6.15% en 2005-2007. Cette évolution globale est fortement contrastée selon les pays, en effet une hausse importante des exportations de cacao (30%) est observée au Cameroun alors qu'elles sont à la baisse dans tous les autres pays.

Exportations de banane

Les exportations de banane ont été régies jusqu'à présent par l'Organisation Commune de Marché (OCM) de l'UE. Elles étaient limitées jusqu'en 1998 par le quota de 162.000 tonnes attribué au Cameroun, et ont fortement augmenté depuis que cette limite quantitative a été levée. Les exportations ont ainsi atteint 293.000 tonnes en 2003 pour retomber au dessus de 220.000 tonnes en 2007. L'année 2006 a été marquée par le passage au régime tarifaire unique qui s'est traduit par la mise en place d'un quota tarifaire de 775.000 tonnes à droit zéro pour les pays ACP exportateurs de bananes et d'un droit de douane unique de 176 €/tonnes pour les autres exportateurs notamment les producteurs latino-américains, principaux concurrents de la banane africaine sur le marché européen. Alors que ce changement de régime a permis à ces derniers d'augmenter depuis début 2006 leurs parts de marché, ceci ne semble pas avoir eu d'impact sur le Cameroun dont les parts de marché sont restées quasi stables (entre 4 et 7 % sur la période). Par ailleurs, la condamnation par l'OMC du régime de la banane de l'UE suite à la plainte des pays latino-américains en avril 2008 n'est pas de bon augure pour les exportations de bananes camerounaises. En effet, l'UE pourrait être amenée à diminuer son droit NPF de 176 Euros/tonne au détriment des producteurs ACP. Allant dans ce sens, l'organe d'appel de l'OMC a rejeté le 26 novembre 2008 l'appel de l'UE contre la décision de l'OMC d'avril 2008 condamnant le régime de l'UE. Si la mini-Ministérielle de juillet 2008 n'avait pas échoué, cette dernière aurait sans doute entériné une réduction du droit NPF à l'importation de €176 par tonne à €114 par tonne d'ici 2016.

Exportations de coton

Les parts de marché de l'Afrique Centrale sur le marché de l'UE dans le cas du coton sont stables ces dernières années, malgré une baisse des volumes exportés vers l'UE et des volumes importés par l'UE (toutes provenances). Notons toutefois que l'ancrage du FCFA sur l'euro pose d'importantes difficultés en termes de compétitivité prix pour les filières coton africaines compte tenu de la très forte appréciation de l'Euro par rapport au dollar intervenue dernièrement. La remontée récente du Dollar devrait bénéficier aux producteurs de coton d'Afrique centrale.

Exportations annuelles de coton, en milliers de tonnes (source: Comext)

	Tchad	Cameroun	RCA	Total Afrique Centrale	Importations totales de l'UE	Part Afrique Centrale
Moyenne 1999-01	43,9	27,8	4,6	76,2	905,7	8,4 %
Moyenne 2005-07	19,1	10,1	1	30,3	385,6	7,8 %

Exportations de café

Les exportations de café de l'Afrique Centrale ont fortement baissé sur la période, entraînant de ce fait une baisse des parts du marché de l'UE.

Exportations annuelles de café, en milliers de tonnes (source: Comext)

	Cameroun	Congo	RCA	RD Congo	Total Afrique centrale	Importations totales UE	Part Afrique Centrale
1999-2001	65,2	4,6	7,3	4,9	93	2531,8	3,68 %
2005-2007	38,5	5	1,1	1,3	50,9	2655,4	1,92 %

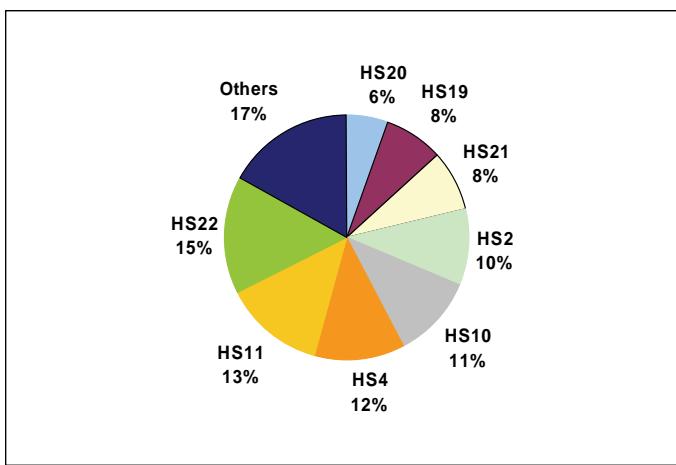
3.2 Les importations agricoles de l'Afrique Centrale en provenance de l'UE

En moyenne, 15 % des importations de l'Afrique centrale en provenance de l'UE sont des produits agricoles et alimentaires, et cette part varie entre 11 et 31% selon les pays.

3.2.1 Structure des importations agricoles de l'Afrique centrale

La structure des importations est beaucoup moins concentrée que celles des exportations (où 4 produits représentaient 95% du total des exportations). De nombreux produits ont une part significative dans les importations, comme le montre le graphique ci-dessous.

Structure des importations agricoles en provenance de l'UE- 2005-2007



Source : COMEXT

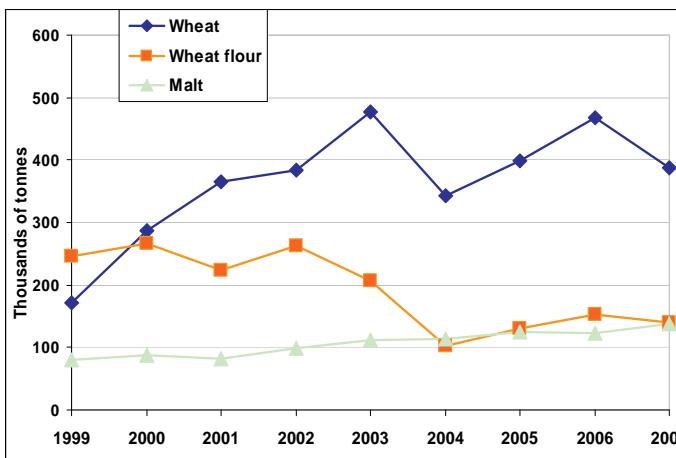
HS2: Viandes et abats ; HS4 : Produits laitiers ; HS10 : Céréales ; HS11 : Produits de la minoterie ; HS19 : Préparations à base de céréales ; HS20 : Préparations à base de légumes ; HS21 : Autres préparations alimentaires ; HS22 : Boissons.

En moyenne, sur la période 2005-2007 :

- Les céréales et produits dérivés (principalement le blé) viennent en tête des importations agricoles de la CEMAC, et en représente presque le tiers ;
- Les boissons représentent 15 % des importations.
- La viande de volaille et la poudre de lait viennent ensuite comme les produits les plus importés, avec une part respective de l'ordre de 10% pour chacun d'entre eux ;

3.2.2 Principales évolutions sur la période 1999-2007

Evolution des importations de blé et produits de la minoterie en provenance de l'UE en milliers de tonnes (source : Comext)

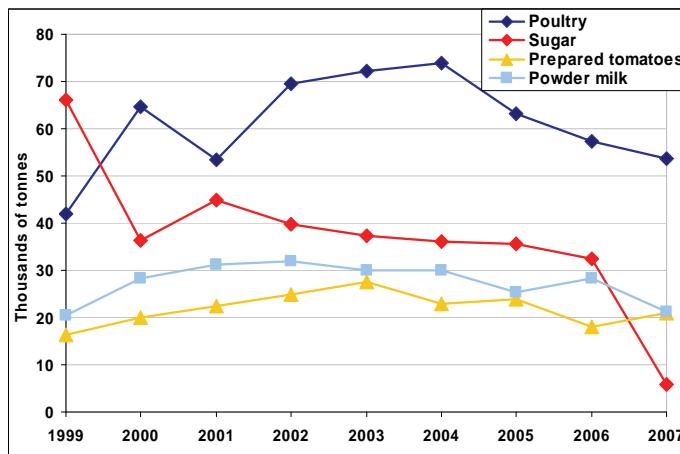


Les importations de blé ont augmenté de 52% sur la période passant de 275 milles tonnes sur la période 1999-2001 à 418 milles tonnes, cependant ces importations restent très variables selon les années comme le montre le graphique ci-dessus. Elles proviennent essentiellement de quatre pays : le Cameroun, le Gabon, le Congo et la RDC qui transforment ce blé en farine.

En revanche, les importations de farine de blé sont en baisse de 43% sur la période. Ce déclin est cependant nuancé selon les pays : d'une part, les pays possédant des moulins, que sont les 4 pays précités réduisent leurs importations de farine en provenance de l'UE (pour le Cameroun et le Gabon, une baisse de presque 100% en 8 ans a été observée). D'autre part, les importations des autres pays augmentent ou se stabilisent.

Les importations de malt des pays de l'Afrique centrale en provenance de l'UE suivent une hausse régulière sur la période représentant 54% entre 1999 et 2007, et atteignent en 2007 137 milles tonnes. Le malt est une matière première pour la fabrication de la bière.

Evolution des importations de quelques produits alimentaires en provenance de l'UE en milliers de tonnes (source : Comext)



Les importations de viande de volaille dans la sous-région en provenance de l'UE sont essentiellement constituées de découpes de poulet congelées. Au niveau régional, elles se maintiennent au dessus de 50 milles tonnes mais sont à un niveau variable selon les années et les pays : elles sont en forte hausse en RDC et STP depuis 1999, alors qu'au Cameroun et au Congo, après une forte hausse jusqu'en 2004-2005, elles sont en chute libre depuis (pour cause d'embargo sur le poulet congelé au Cameroun).

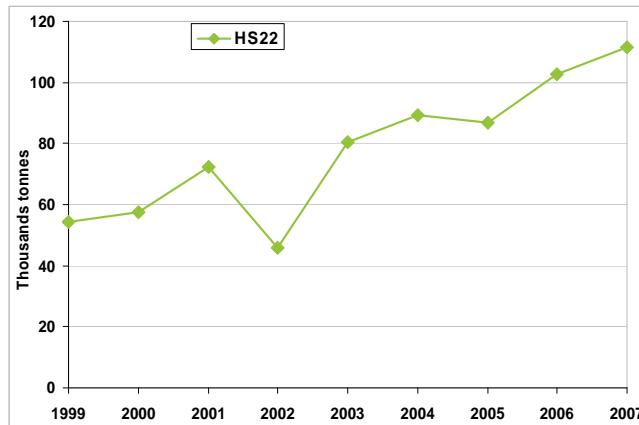
Après une forte augmentation des importations de poudre de lait en provenance de l'UE jusqu'en 2002, ces dernières sont en baisse depuis, pour atteindre un niveau proche de celui de 1999, 21,295 tonnes. Encore une fois, cette tendance varie selon les pays, une forte hausse est observée au Tchad et en RDC tandis qu'une tendance contraire se dessine au Cameroun, en République centrafricaine et au Congo.

Suivant la même tendance, les importations de tomates préparées étaient en forte croissance jusqu'en 2003. Ensuite, le volume des importations s'est stabilisé atteignant 20,984 tonnes en 2007. Il s'agit ici essentiellement de concentré de tomate, exporté de l'UE à 15 (principalement d'Italie).

Alors que les importations de sucre de l'Afrique centrale en provenance de l'UE étaient en forte hausse jusqu'en 1999, cette tendance s'est ensuite inversée : après s'être stabilisées autour de 35 milles tonnes, elles ont chuté en 2006 pour atteindre 5800 tonnes en 2007.

La plupart des importations des produits agricoles sont par conséquent en baisse depuis 2003, ceci excepté les boissons (chapitre SH22) pour lesquelles les importations en provenance de l'UE ont fortement augmenté ces dernières années pour atteindre 112 milles tonnes en 2007 et 17% des importations agricoles en provenance de l'UE. 65 % du volume des ces importations sont composées de la bière et du vin. Ces importations croissantes de bière pourraient constituer un risque pour les brasseries locales dans le cas d'une signature à l'échelle régionale d'un APE.

Evolution des importations en provenance de l'UE de boissons en milliers de tonnes - 1999-2001 (source : Comext)



4. Les principaux enjeux de l'APE pour l'agriculture de l'Afrique centrale

Les enjeux de l'APE se posent à trois niveaux: intégration régionale, exportations vers l'UE et importations en provenance de l'UE.

4.1 En termes d'intégration régionale

Comme cela a été précisé, l'intégration régionale est relativement faible au niveau de l'Afrique Centrale. Au sein de la CEMAC, l'effectivité du marché commun n'est pas encore complète. De plus, il s'agit d'intégrer deux nouveaux pays, et en particulier la RDC, dont le poids démographique est très important. En particulier, la difficulté est de négocier l'application d'un TEC pour l'ensemble de la région. Le TEC de la CEMAC est structuré en quatre parties (voir plus haut), avec un taux maximal de 30%. La structure tarifaire de STP est plus simple, composée de trois niveaux : 5%, 10% et 20%, respectivement pour les biens de première nécessité, les biens intermédiaires et les produits finis. Enfin, la RDC a consolidé ses droits de douane pour les produits agricoles à un taux plafond de 55%, à l'exception de la poudre de lait, de certaines céréales (blé et riz exclus) et du malt torréfié (20%), de la farine de blé et du malt non torréfié (15%).

Aujourd'hui, le développement de l'intégration économique en Afrique Centrale dépend essentiellement de la volonté politique des Etats, et en premier lieu de ceux de la CEMAC. Les négociations d'APE n'ayant pour le moment pas encore abouti à un accord régional, les discussions sur le TEC sont *de facto* en suspens.

4.2 Un meilleur accès au marché européen ?

Si l'APE permet un meilleur accès au marché européen pour certains produits exportés par l'Afrique Centrale, la grande majorité des produits agricoles exportés vers l'UE par les pays de la région rentraient dans le cadre du régime de Cotonou sans droits de douane et sans quota sur le marché européen, et ce sans distinction de provenance. Par rapport au régime de Cotonou, l'APE ne permet en fait d'améliorer l'accès au marché européen que pour les produits sous protocole que sont le sucre et la banane, et sous certaines conditions.

Pour les pays qui n'ont pas signé au 31/12/07, deux cas de figures sont à distinguer : le cas des PMA et celui des non-PMA. Les 5 PMA de la sous région, qui ne représentent que 10% des exportations agricoles vers l'UE, bénéficient d'un accès libre au marché européen, via le régime TSA. La situation est différente pour les trois autres pays non PMA. En effet, la non-signature de l'APE les soumet au SPG européen, y compris pour la banane (le sucre étant un cas un peu plus complexe). Or, le SPG est évidemment moins favorable que l'APE, pour un certain

nombre de produits (cf. tableau ci-dessous, construit dans l'hypothèse où l'Afrique Centrale obtiendrait la situation la plus favorable pour l'accès au marché européen). C'est notamment le cas de la banane qui semble avoir poussé le Cameroun à parapher fin décembre 2007 un APE avec l'UE afin de ne pas mettre en danger ses exportations de bananes vers le marché européen.

Droits de douane applicables aux produits exportés vers l'UE sans et avec APE, pour les non PMA, depuis le 1er janvier 2008

	Avec APE	Sans APE (non PMA)
Fèves de cacao	0 %	0 %
Beurre de cacao	0 %	4,2 %
Pâte de cacao	0 %	9,6 %
Poudre de cacao	0 %	2,8 %
Bananes	0 %	176 € / t
Coton	0 %	0 %
Café	0 %	0 %
Gomme arabique	0 %	0 %
Sucre	0 %	dépend de la réforme en cours aujourd'hui 339 €/t
Ananas	0 %	5,8 %
Haricot vert en conserve	0 % (avec clause de sauvegarde)	19,2 %

Pour le cas du sucre, la fin du protocole associée à une non signature d'un APE devrait signifier l'arrêt pur et simple des exportations du Congo (seul pays d'Afrique Centrale signataire du Protocole sucre) vers l'UE au profit du marché local et régional. *A contrario*, la signature dans le futur proche d'un APE devrait permettre au Congo de maintenir sa présence sur le marché européen à condition que sur la période 2009-2015 il puisse faire face à la concurrence avec les autres pays ACP non PMA exportateurs de sucre et signataires d'un APE. On rappellera que l'accès libre pour le sucre ACP dans le cadre des APE se fait sur la période 2009-2015 et pour les pays ACP non PMA dans la limite respective de 1.38 millions de tonnes pour 2009/10, 1.45 pour 2010/11 et 1.6 pour les quatre campagnes suivantes.

Accès des produits de base au marché de l'UE

Les produits sous protocole : sucre et banane

Les conditions d'accès de ces produits sont en cours de modifications. Jusqu'à présent, le sucre du Congo et la banane camerounaise bénéficiaient d'un accès préférentiel au marché européen via des contingents tarifaires.

La réforme en cours de l'OCM sucre avec la réduction sur quatre ans de plus d'un tiers du prix du sucre se traduira par des pertes de recettes pour le Congo (seul pays d'Afrique centrale signataire du Protocole sucre et disposant d'un quota de 11.071,8 tonnes) estimées à près de 3,5 millions d'Euros sur la période 2006-2010 et à des pertes annuelles après 2010 d'environ 2 millions d'Euros. Par ailleurs, la fin du protocole sucre prévue en octobre 2009 se traduira pour les pays non signataire d'un APE (ce qui est le cas à ce jour pour le Congo) par la suppression des préférences accordées jusqu'à présent en termes d'accès au marché européen.

Quant à la banane, le paraphage de l'APE par le Cameroun devrait permettre d'augmenter les volumes exportés, l'accès étant totalement libre depuis le 1^{er} janvier 2008. Notons toutefois que les questions d'accès au marché renvoient dans ce cas précis davantage à la question de la suppression du régime des licences et celle des conditions de fret maritime que de la marge préférentielle *per se* (libre accès dans un cas contre 176€/tonne dans l'autre).

Les autres produits

Hors produits sous protocole, l'accès au marché européen sous Cotonou était lié à des droits de douane uniquement. Pour tous ces produits, l'Afrique Centrale bénéficiait généralement d'une petite marge préférentielle vis-à-vis des droits appliqués à l'Amérique latine ou l'Asie du Sud-est. Ces dernières doivent en effet acquitter des droits de douane au titre du SPG dont les exportations de l'Afrique Centrale étaient exonérées. Ces préférences sont présentées dans le tableau ci-dessous, avec les noms des principaux pays concurrents des produits d'Afrique centrale sur le marché européen.

Préférences commerciales pour les exportations agricoles de l'Afrique Centrale

Produits	Afrique centrale (Accord de Cotonou)	NPF	SPG	SPG +	Accord commercial bilatéral
Fèves de cacao	0%	0%	0%	0%	
Pâte de cacao	0%	9,6%		0% (Équateur)	
Beurre de cacao	0%	7,7% (Brésil, Singapour, Thaïlande)	4,2% (Indonésie, Malaisie)	0% (Pérou)	
Poudre de cacao	0%	8% (Brésil)	2,8% (Indonésie)		
Coton	0	0%	0%	0%	
Gomme arabique	0%	0%	0%	0%	
Café	0%	0%	0%	0%	
Ananas	0%	5,8%	2,3%	0% (Costa Rica, Équateur, Honduras)	2,3% (Afrique du Sud)
Haricots Verts en conserve	0%	19,2%	15,7% (Chine)		Contingent tarifaire à 0%. Droit hors contingent à 15,3% (Maroc)
Ethanol	0%	19,2 €/hl (Pakistan, Brésil)	0%	0% (Guatemala)	

4.3 En termes d'importations

4.2.1 Les pertes de recettes fiscales

La libéralisation des échanges avec l'UE, principal fournisseur des pays de l'Afrique Centrale, va se traduire par une perte de recettes fiscales. Compte tenu des revenus budgétaires liés à l'exploitation pétrolière, l'Afrique Centrale devrait théoriquement faire plus facilement face que les autres ACP à cet effet de l'APE.

Parmi les principaux produits agricoles importés de l'UE, la libéralisation entraînera des pertes fiscales particulièrement fortes pour les produits suivants : farine de blé, poudre de lait et viande de volaille. En effet, ces derniers sont importés en grande quantité et le droit de douane sur ces produits est aujourd'hui au niveau le plus élevé.

Selon une étude de l'INRA, une libéralisation de 71% des importations de l'Afrique centrale en provenance de l'UE provoquerait une perte fiscale -33,5%, perte qui serait davantage subie par les 3 PED de la région.

4.2.2 Concurrence produits locaux / produits importés

L'impact est variable en fonction des produits, que l'on peut classer en quatre catégories :

- Produits agricoles non transformés concurrençant directement une production locale : la volaille. La concurrence est en effet directe avec une substitution immédiate entre viande de volaille locale et viande de volaille importée.
- Matière première importée non concurrente d'une production locale : c'est le cas du blé et du malt, transformé localement mais non produit localement.

- Matière première importée concurrente d'une production locale : la poudre de lait importée est utilisée comme matière première dans les industries laitières locales (lait reconstitué, yaourts,...). Pour le moment, l'élevage laitier étant peu développé dans la région, les importations de poudre de lait ne concurrencent pas la production locale. Cependant, le développement de ce secteur étant un des objectifs de plusieurs pays de la région, les importations constituent un frein à cette expansion.
- Produit transformé importé concurrent de produits transformés localement : il s'agit de la farine de blé, de l'huile de soja, du sucre et dans une moindre mesure des tomates en conserve.

D'autre part, certains de ces produits font l'objet d'échanges intra régionaux, en particulier les huiles végétales et le sucre (voir tableau ci-dessous).

Principaux produits agricoles échangés entre pays de la Cemac, en 2003, en millions de FCFA

Produit	Valeur échangée	En pourcentage du total des échanges	Pays fournisseur	Pays destinataire
Huile de palme raffinée	7 588	18 %	Cameroun	Gabon
Préparations alimentaires	5 986	14 %	Cameroun	Tous pays
Sucre raffiné	4 939	11 %	Congo	Cameroun
Tabac	4 332	10 %	Gabon	Tchad
Bière	2 940	7 %	Cameroun	Guinée équ.
Sucres bruts aromatisés	1 676	4 %	Gabon	RCA
Poudre de cacao sucrée	1 409	3 %	Cameroun	Congo

Source : CEMAC, annuaire des échanges intra-régionaux

Certains produits seront donc plus sensibles que les autres aux conséquences de l'APE, en termes de concurrence avec les productions locales, de frein au commerce régional et de pertes de recettes fiscales. Ces produits sont la farine de blé, la viande de volaille, l'huile de soja, la poudre de lait, le sucre. S'agissant du sucre, et compte tenu des besoins liés au marché régional, une stratégie possible pour l'Afrique centrale serait de développer ses capacités de production de produits à base de sucre. Cette stratégie qui consisterait à favoriser la vente sur les marchés domestiques et régionaux dépend toutefois de l'écart de prix avec le marché européen qui lui-même est directement lié à l'évolution du taux de change €/USD et celle des cours mondiaux du sucre. Si une telle stratégie devait être adoptée, alors il conviendrait d'éviter tout risque de concurrence avec des produits européens à base de sucre et donc d'exclure de la liste des produits couverts par l'APE.

L'expansion des exportations de l'UE en produits transformés vers l'Afrique centrale est déjà une réalité et devrait s'intensifier avec la réforme de la PAC qui diminue le prix des produits bruts et devrait, toutes choses égales par ailleurs, renforcer la compétitivité prix des exportations de l'UE.

Enfin, l'ouverture des marchés agricoles de la région aux produits européens aura des impacts sur le revenu des producteurs locaux. Si les consommateurs urbains devraient bénéficier d'une baisse du prix des produits alimentaires importés (à condition que les importateurs retransmettent la baisse de prix), la majorité de la population de la région est rurale, et devrait donc voir ses revenus issus de l'agriculture baisser. De plus, ces importations risquent de fragiliser l'industrie agro-alimentaire existante, notamment au Cameroun.

4.4 Lever les contraintes de l'offre

Que ce soit pour développer des exportations sur de nouveaux produits, ou faire face à la concurrence des produits européens, le principal obstacle est lié aux contraintes de l'offre. L'instabilité politique et les troubles qu'ont connus de nombreux pays de la région ont eu des conséquences négatives sur le niveau de production agricole. L'Afrique Centrale dispose cependant de potentialités importantes qui ne demandent qu'à être mises en valeur. En effet, en dehors du Nord Cameroun et du Tchad, qui connaissent parfois des problèmes de sécheresse, la zone jouit de conditions naturelles très favorables à l'agriculture. Ainsi, les terres arables ne sont valorisées qu'à hauteur de 15%, ce qui laisse une grande marge de progression.

Enfin, une meilleure intégration régionale des marchés des produits agricoles présente des potentialités en termes de gains. Cette intégration serait d'autant plus facilitée que la libéralisation du commerce des produits vivriers, l'amélioration de la compétitivité des produits locaux depuis la dévaluation du franc CFA pour les pays de la CEMAC, les accords commerciaux sur les produits du cru et les avancées de la CEMAC en matière d'intégration économique offrent de nouvelles perspectives pour l'émergence de véritables marchés régionaux des produits vivriers et des intrants agricoles. Les obstacles nombreux qui persistent pour le commerce régional, notamment l'insuffisance des infrastructures de transports et les contraintes administratives empêchent cette émergence.

En 2003, la CEMAC a adopté une stratégie agricole régionale, pour développer l'agriculture de la sous-région.

Pour ce faire, cinq défis majeurs ont été identifiés :

- Améliorer les conditions de vie des producteurs par un accroissement de leurs revenus, par le renforcement des capacités des hommes et femmes pauvres en milieu rural, l'appui à la diversification des activités économiques, des réseaux financiers informels et l'accès à la technologie.
- Accroître la productivité de l'agriculture, pour faire face au défi de l'urbanisation.
- Développer les infrastructures facilitant l'accès aux marchés.
- Affronter les grandes échéances que constituent les négociations commerciales de l'OMC sur l'agriculture et l'APE.
- Augmenter les budgets nationaux alloués au secteur agricole.

Il reste encore à rendre opérationnelle cette stratégie régionale agricole, de façon à redynamiser effectivement l'agriculture de la région.

Note de synthèse

Octobre 2008



Négociations d'APE : configuration de l'ESA

Table des matières

1. La situation au 1 janvier 2008	32
2. Evolution en 2008 : le processus	32
2.1 Évaluation des incidences des différents engagements	32
2.2 Préoccupations plus larges du COMESA et réponse apportée	33
2.3 Approches divergentes	34
2.4 Davantage de clarté en matière d'appui au développement	34
2.5 Complications supplémentaires	35
2.6 La Zambie rejoint les négociations	35
3. Evolution en 2008 : questions liées à l'agriculture	36
3.1 La clause de statu quo	36
3.2 Taxes à l'exportation	36
3.3 Définition de l'essentiel des échanges	37
3.4 Autres domaines d'inquiétude potentiels	39
4. La situation en octobre 2008	40



1. La situation au 1 janvier 2008

Au début de l'année 2008, les pays membres de l'ESA commerçaient avec l'UE au titre de trois cadres commerciaux distincts. Cinq pays de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) avaient paraphé un APE intérimaire avec l'UE (Kenya, Ouganda, Tanzanie, Burundi et Rwanda), cinq autres membres de l'ESA avaient paraphé une série d'APE intérimaires avec des engagements d'élimination tarifaire séparés au titre de l'APE ESA-UE (Maurice, Seychelles, Comores, Madagascar et Zimbabwe), tandis que sept autres pays, tous PMA, avaient refusé de parapher un APE intérimaire (Djibouti, Somalie, Érythrée, Éthiopie, Soudan, Malawi et Zambie) et commerçaient avec l'UE au titre de l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA). Dans le cadre des APE intérimaires, toutes les barrières tarifaires résiduelles ont été retirées, bien que dans le cas du sucre, des quotas transitoires sont entrés en vigueur, permettant une amélioration limitée de l'accès au marché. L'octroi de l'accès en franchise de droits et de quotas est juridiquement garanti selon le règlement 1528/2007 du Conseil de l'UE. Les pays dont les gouvernements ont paraphé soit un APE intérimaire soit un APE complet sont inclus à l'annexe I de ce règlement, qui leur permet de bénéficier d'un accès en franchise de droits et de quotas. L'article 2, alinéa 3 de ce règlement stipule :

« L'État ou la région restera sur la liste figurant à l'annexe I, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, modifie cette annexe pour en retirer une région ou un État, notamment :

- si la région ou l'État concerné fait part de son intention de ne pas ratifier l'accord lui ayant permis d'être inclus à l'annexe I ;
- si la ratification de l'accord ayant permis à la région ou à l'État concerné d'être inclus à l'annexe I n'est pas intervenue dans un délai raisonnable, de sorte que l'entrée en vigueur de l'accord est indûment retardée ; ou
- si l'accord est résilié ou si la région ou l'État concerné met fin à ses droits et obligations découlant de l'accord, alors même que celui-ci reste en vigueur ».

Telle était la situation au moment où les négociations portant sur l'APE intérimaire entre les pays de l'ESA et l'UE ont repris en 2008.

Issue des négociations d'APE avec la configuration de l'ESA, 1^{er} janvier 2008

	Non PMA	PMA
APE intérimaire CAE	Kenya	Tanzanie; Ouganda; Burundi; Rwanda
APE intérimaire ESA	Maurice; Seychelles; Zimbabwe	Comores; Madagascar
Pas d'APE signé ou paraphé		Djibouti; Somalie; Érythrée; Éthiopie; Soudan; Malawi; Zambie

2. Evolution en 2008 : le processus

2.1 Évaluation des incidences des différents engagements

Compte tenu de la multiplicité des engagements conclus par les pays de l'ESA et les différents accords commerciaux avec l'UE qui en découlent (cf. tableau ci-dessus), une réunion spéciale du forum de négociation régionale de l'ESA a été organisée du 16 au 17 janvier 2008 pour évaluer l'issue du processus de négociation des APE intérimaires et ses incidences pour la région de l'ESA. L'une des principales craintes était la multiplicité des calendriers séparés et distincts pour les engagements de réduction tarifaire soumis par ces pays. Si les pays de la CAE ont soumis un calendrier de réduction tarifaire unique, qui couvrait tous les pays et qui était conforme au tarif extérieur commun (TEC) de la CAE, les gouvernements des pays de l'APE intérimaire ESA-UE ont chacun établi des engagements différents en termes de calendrier de réduction tarifaire.

C'est ainsi que coexistent six séries différentes d'engagements d'élimination tarifaire pour la configuration de l'ESA, tandis que sept autres ont continué à maintenir des droits NPF sur les importations de l'UE au niveau national. Ces engagements d'élimination tarifaire différents sont potentiellement problématiques, compte tenu du projet d'établissement d'une zone de libre-échange régionale et par la suite, d'une union douanière.

L'APE intérimaire CAE-UE est par conséquent l'accord intérimaire dont les engagements d'élimination tarifaire seront mis en œuvre le plus tardivement, puisque d'après une étude ECDPM/ODI, les pays de la configuration de la CAE devront « libéraliser une partie significative de leurs importations seulement durant la deuxième phase (2015-2023) ». Le processus d'élimination tarifaire pour la CAE ne sera réalisé qu'entre 2020 et 2033. En revanche, dans le cas de Maurice, la « première tranche de libéralisation sera achevée en 2008 », impliquant la suppression des droits pour « un quart des importations de l'UE en 2004-06 ». « La majeure partie des importations de l'UE (71% au total) sera libéralisée entre 2013 et 2022 ». Ceci est conforme à l'engagement de Maurice qui aspire à devenir une « île duty-free ». Ceci illustre également la divergence des engagements de réduction tarifaire que l'on retrouve dans d'autres engagements d'APE intérimaires nationaux.

En outre, il existe des divergences considérables sur les types de produits sensibles exclus du processus d'élimination tarifaire. De fait, d'après l'analyse ECDPM/ODI, il n'y a qu'une seule catégorie de produits agricoles exclus qui soit commune aux cinq pays signataires dans le cadre de l'ESA à savoir « le café, le thé, le maté et les épices ». Dans tous les autres domaines soumis à des exclusions, au moins un gouvernement a paraphé un APE intérimaire soumettant ces produits « exclus » à un certain niveau d'élimination tarifaire.

Enfin, la structure du TEC a été décidée de commun accord (matières premières et biens d'équipement – taux à 0% ; biens intermédiaires – taux à 10 % ; produits finaux – taux à 25 %). D'après l'étude ECDPM/ODI, aucun accord n'a été conclu quant à « une définition formelle affectant chaque produit de la nomenclature à l'un ou l'autre groupe ». Chaque catégorie semble être définie d'une manière différente dans chaque calendrier de libéralisation national. En effet, « il y a plus de mille produits qui sont libéralisés par un ou plusieurs pays de la configuration de l'ESA et qui présentent des divergences quant à leur classification à l'intérieur du TEC », et dans certains cas la classification d'un même produit est différente dans tous les calendriers de libéralisation. Toutefois, en septembre 2008, il a été signalé que le COMESA devait résoudre tous les problèmes en suspens portant sur le TEC pour la fin de l'année 2008.

Néanmoins, ces différents engagements d'élimination tarifaire créent des problèmes considérables en termes de progression vers un APE complet ESA-UE commun. Cela ne fait que nourrir les inquiétudes qui ont été exprimées au sein de la région vis à vis de la cohérence du processus d'APE avec le processus d'intégration régionale en Afrique orientale et australe.

2.2 Préoccupations plus larges du COMESA et réponse apportée

Selon certains rapports de presse, le Secrétariat du COMESA a formulé quelques craintes concernant les incidences de la signature de différents APE intérimaires par les sous-groupes de pays du COMESA très tôt en 2008, et a demandé « un examen urgent des accords intérimaires pour anticiper les retombées éventuelles parmi les États membres ». D'après les rapports de presse, le Secrétaire général du COMESA, Erastus Mwencha, a affirmé que même si les accords intérimaires avaient aidé des pays tels que le Kenya, « ils avaient échoué à aborder les aspects critiques en termes de développement et avaient plutôt créé des tensions entre les États africains ».

C'est ainsi qu'est née une initiative visant à étudier les moyens de préserver les objectifs d'intégration régionale en assurant la coordination et l'harmonisation des négociations entre les groupements de l'ESA, de la SADC et de la CAE. Cela a à son tour donné lieu à des appels à une révision de certaines dispositions dans les différents APE intérimaires qui sont « jugées comme contraires aux efforts d'intégration régionale en Afrique ». Il convient de noter que des dispositions existent dans certains APE intérimaires de la configuration ESA pour la révision des engagements d'élimination tarifaire dans le contexte des initiatives d'intégration régionale, à condition que la compatibilité de l'accord avec les règles de l'OMC soit maintenue.

2.3 Approches divergentes

Comme dans les autres régions, le commissaire en charge du commerce Peter Mandelson a plaidé en faveur d'une signature et d'une mise en œuvre précoce des APE intérimaires paraphés. S'adressant aux ministres du Commerce de l'ESA lors d'une réunion conjointe à Lusaka, le commissaire a déclaré « le processus relatif à l'APE intérimaire n'a été facile pour personne [...] il a fallu le courage et les qualités de leader des pays qui ont présenté des offres d'accès au marché compatibles avec les nombreuses règles commerciales multilatérales. Nous avons conçu et convenu l'APE ensemble. Nous devons à présent avancer rapidement pour signer, mettre en œuvre et défendre ensemble cet accord ». Toutefois, il demeurait des questions que les pays de la configuration de l'ESA souhaitaient voir examinées avant la signature des APE intérimaires.

D'après le numéro d'avril d'*Éclairage sur les négociations*, les questions que les pays de l'ESA souhaitent réexaminer comprennent:

- la clause de « statu quo » (empêchant toute augmentation des droits lorsqu'un accord est paraphé) ;
- la question des taxes à l'exportation ;
- la définition de « l'essentiel des échanges »;
- la clause NPF ;
- la dimension développement de l'APE ;
- les règles d'origine de la configuration pan-APE intérimaire.

Une fois encore, compte tenu des points de vue divergents sur la chronologie de la signature des APE intérimaires et de la résolution des questions en suspens, il y a eu à ce jour peu de progrès sur ces questions. Ceci malgré les nombreuses discussions techniques, notamment celles récemment intervenues à Bujumbura du 15 au 17 septembre. Ces discussions étaient axées sur les questions d'accès au marché (douanes et facilitation commerciale ; mesures sanitaires et phytosanitaires ; barrières techniques au commerce ; statu quo ; NPF ; droits et taxes à l'exportation ; anti-dumping et mesures compensatoires et sauvegardes pour les industries naissantes) et les questions de coopération économique et de coopération au développement. Des dispositions plus étroites ayant trait au cumul des règles d'origine et aux règles d'origine spécifiques ont généré des interruptions des échanges commerciaux dans certains secteurs, notamment le secteur de la pêche, ce problème devant être résolu de toute urgence.

2.4 Davantage de clarté en matière d'appui au développement

Un point sur lequel les négociations ont progressé est le niveau de financement régional fourni par la CE à l'appui du processus d'intégration économique. L'annexe au communiqué conjoint de la réunion de haut niveau sur « l'accélération de l'intégration régionale en Afrique orientale, australie et dans l'Océan indien » définit le programme indicatif régional (PIR) pour ces pays (10 membres de l'ESA) au titre du 10^{ème} FED. L'enveloppe financière indicative s'élève à 645 millions d'euros, dont 85% seront utilisés à l'appui d'initiatives d'intégration économique régionale, 10% à l'intégration politique régionale et 5% à des domaines divers.

L'intégration économique régionale comprend des interventions dans les domaines suivants :

- assistance liée au commerce et renforcement des capacités ;
- allégement de l'impact des ajustements économiques et fiscaux dans les dépenses publiques ;
- soutien au développement du secteur privé ;
- suppression des contraintes liées à l'offre ;
- amélioration de la gestion foncière et des ressources en eau pour développer la production agricole et alimentaire ;
- amélioration des avantages économiques dérivés de la gestion durable des ressources halieutiques ;
- conservation des ressources naturelles et gestion de l'environnement

D'un montant de 645 millions d'euros, l'enveloppe financière initiale consacrée aux activités de coopération régionale en Afrique orientale et australe est pratiquement deux fois plus importante que l'enveloppe initiale combinée allouée à l'Afrique de l'est (€223 millions) et à l'Afrique australe (€101 millions) pour la coopération régionale au titre du 9^{ème} FED. Toutefois, malgré cette augmentation des fonds alloués, il convient de résoudre une série de problèmes sérieux liés à l'usage de ces fonds, si l'aide de la CE se veut en appui aux pays de l'ESA pour relever les défis de l'ajustement de la production et du commerce suite à la mise en œuvre des différents APE intérimaires signés. Parmi ceux-ci :

- les retards accusés entre l'affectation et la programmation et la mise en œuvre du programme ;
- l'assurance que les activités appuyées abordent les problèmes concrets découlant de la mise en œuvre des APE intérimaires.

L'expérience a souligné l'importance de relever les défis de l'ajustement de la production et du commerce à l'échelon national plutôt que de mettre uniquement l'accent sur la formulation d'une politique et sur le renforcement des capacités institutionnelles au niveau régional, comme semble l'avoir fait la CE par le passé. Au cours de la période à venir, il conviendra de veiller à l'opérationnalisation de l'interface de décision politique nationale-régionale afin de relever les défis liés aux APE.

2.5 Complications supplémentaires

C'est dans ce contexte également qu'en février 2008, les ministres du Commerce du COMESA ont proposé la formation d'un bloc commercial plus vaste, créant une zone de libre-échange regroupant à la fois le COMESA et la SADC. Après l'appel lancé par les ministres de l'ESA pour une étude de faisabilité de la création d'une zone de libre-échange en Afrique orientale et australe, en octobre 2008, un accord initial a été signé pour créer une zone de libre échange entre la SADC, la CAE et le COMESA, regroupant 26 pays avec un PIB total de US\$624 milliards. Nul ne sait quelles seront les implications de cet accord pour la mise en œuvre de l'APE intérimaire ESA-UE, au vu de la multiplicité des engagements d'élimination tarifaire divergents.

2.6 La Zambie rejoint les négociations

D'après un communiqué de presse de la CE, le gouvernement de la Zambie a *de facto* rejoint le processus d'APE intérimaire UE-ESA en présentant sa proposition d'accès au marché à l'UE. La Zambie sera maintenant incluse dans la liste des bénéficiaires du règlement de l'UE de décembre 2007 accordant un accès en franchise de droits et de quotas aux pays ayant paraphé un APE intérimaire. Toutefois, difficile de dire ce que cette évolution laisse présager. Un pays supplémentaire rejoint donc le processus d'APE intérimaire ESA-UE.

Toutefois, puisque la proposition d'élimination tarifaire de la Zambie diffère de celles paraphées avec d'autres membres de l'ESA, cela pourrait encore compliquer la mise en place des engagements de réduction tarifaire définitifs au sein d'un APE ESA-UE regroupant tous les membres de la région.

3. Evolution en 2008 : questions liées à l'agriculture

3.1 La clause de statu quo

Dans un certain nombre d'APE intérimaires de la configuration de l'ESA, la clause de statu quo stipule qu'aucune augmentation ne pourra être appliquée aux droits de douane en vigueur. Bien qu'une exception soit accordée lorsque les processus d'intégration régionale requièrent une harmonisation des engagements de réduction tarifaire, cela ne règle pas pour autant les problèmes immédiats découlant de la crise mondiale des prix des denrées alimentaires. Même si le but de cette disposition était raisonnable – établir un niveau de référence à partir duquel les engagements de réduction tarifaire seraient mis en œuvre – dans le contexte de la hausse mondiale récente des prix des denrées alimentaires, cette disposition pourrait avoir des conséquences imprévues.

Certains gouvernements, en réaction aux prix alimentaires très élevés, ont réduit les droits à l'importation et dans certains cas ils les ont même fixés à zéro. Par conséquent, la stricte application de cette disposition, fixant les droits aux niveaux applicables lors de l'entrée en vigueur de l'accord, pourrait finir par geler des droits à l'importation exceptionnellement bas. Dans ce contexte, il semble nécessaire de revoir ces engagements de statu quo, que ce soit pour accorder plus de flexibilité dans leur mise en œuvre ou pour établir, ligne par ligne dans une annexe, les tarifs douaniers à partir desquels les engagements de réduction devraient être mis en œuvre.

Dans ce contexte, il convient de noter que le 17 octobre 2008, la CE a annoncé que les « droits de douanes frappant les importations de céréales seraient rétablis, en réponse à la baisse des prix observée sur le marché céréalier ». Ceci fait suite à la décision précédente consistant à fixer les droits à l'importation à zéro à la lumière de la flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires et de la nécessité d'assurer les approvisionnements en céréales sur le marché de l'UE.

3.2 Taxes à l'exportation

Les dispositions des APE intérimaires ESA-UE sur les taxes à l'exportation tentent de limiter leur usage aux niveaux actuels, certaines taxes temporaires étant autorisées uniquement dans des circonstances exceptionnelles, sous réserve d'une consultation préalable avec l'UE. Dans le cas de l'accord CAE-UE, ces exceptions ont trait au maintien de la stabilité de la devise et aux mesures « destinées à promouvoir le développement de l'industrie nationale ». Cependant, le recours à ces outils est limité non seulement par l'exigence consistant à soumettre l'adoption de ces taxes exceptionnelles à une consultation préalable avec la CE mais également par une exigence d'autorisation préalable du Conseil APE conjoint. Étant donné que le GATT n'interdit pas les taxes à l'exportation et qu'en pratique, elles sont communément utilisées en tant qu'outil pour la promotion de la transformation à plus forte valeur ajoutée dans les filières clé des pays en développement, ces dispositions sont considérées comme litigieuses dans certains pays de l'ESA, puisqu'elles subordonnent ce qui était autrefois une décision nationale à une approbation préalable par l'UE.

En outre, certains s'inquiètent de plus en plus de la portée de l'interdiction des taxes à l'exportation que la CE propose depuis les présentations du 29 septembre à la Conférence sur le commerce des matières premières. Une des présentations de cette conférence suggérait l'extension de la définition des taxes à l'exportation à certaines réductions de TVA, tandis que la CE, lors de discussions avec la région ESA, a tenté d'inclure les frais de transbordement dans la définition des taxes à l'exportation auxquelles l'interdiction incluse dans l'APE intérimaire s'appliquerait. L'abandon d'un outil politique qui, lorsqu'il est correctement utilisé, peut jouer un rôle précieux dans la promotion des investissements dans la transformation à plus forte valeur ajoutée au sein des filières agricoles, suscite de nombreuses craintes.

Le recours aux taxes à l'exportation dans les pays africains doit être envisagé dans un contexte où les pays en développement manquent des outils financiers de plus en plus utilisés par l'UE elle-même en matière d'ajustement de la production et du commerce dans le secteur agricole et alimentaire, en promouvant le développement des activités de transformation. Dans l'UE, la majeure partie des €53 milliards de financement public déployés à l'appui des mesures de développement rural de l'« axe 1 » entre 2007 et 2013 est consacrée à cet effet au sein du secteur agricole et alimentaire de l'UE. Ne disposant pas des moyens financiers pour déployer un soutien public aussi généreux, les gouvernements africains doivent recourir à des instruments plus simples et directs tels que les taxes à l'exportation. Pourtant, ces dernières peuvent, si elles sont correctement utilisées en conjonction avec d'autres outils politiques, aider à promouvoir une production à plus forte valeur ajoutée, la création d'emplois et le changement économique structurel.

3.3 Définition de l'essentiel des échanges

Les inquiétudes portant sur la définition de l'« essentiel des échanges » ont trait à la question des exclusions de produit dans tout accord commun à l'échelle de l'ESA. Compte tenu des différences considérables entre les types de produits sensibles exclus du processus d'élimination tarifaire à travers les différents APE intérimaires paraphés par les membres de l'ESA, la question qui se pose est comment établir une liste d'exclusion commune au niveau régional. Si tous les produits exclus dans un quelconque accord sont exclus d'un APE régional, le volume du commerce exclu sera substantiel, créant des problèmes de compatibilité avec l'OMC. En revanche, si la libéralisation se produit dans tous les domaines où au moins un gouvernement de la configuration de l'ESA a consenti de démanteler les tarifs douaniers, dans un quelconque accord UE-ESA, alors la seule catégorie de produits agricoles qui sera exclue sera « le café, le thé, le maté et les épices », puisque dans tous les autres domaines au moins un gouvernement de la configuration de l'ESA a paraphé un APE intérimaire soumettant ces produits « exclus » à un certain niveau d'élimination tarifaire. Il convient de toute évidence de trouver un terrain d'entente pour permettre à ces dispositions d'APE intérimaires de répondre comme il se doit aux diverses craintes nationales au sein d'un accord régional commun, ces dispositions prévoyant une modification des engagements d'élimination tarifaire dans le contexte des initiatives d'intégration régionale. La question de la définition de l'« essentiel des échanges » est absolument capitale à cet égard. Son importance pour le secteur agricole réside dans la concentration de produits exclus dans le secteur des produits agricoles et alimentaires à travers les différents APE intérimaires.

Exclusions agricoles par l'APE intérimaire ESA

SH2	Description	CAE	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles	Zimbabwe
52	Coton	Oui		Oui			
20	Préparations de légumes, fruits et fruits à coque et autres parties comestibles de plantes	Oui	Oui	Oui	Oui		
07	Légumes comestibles et certaines racines et tubercules	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui
09	Café, thé et épices	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
04	Produits de la laiterie, œufs d'oiseaux, miel naturel; produits comestibles d'origine animale non spécifiés	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui
08	Fruits et noix comestibles; écorces d'agrumes ou melons	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui
02	Viande et abats comestibles	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
22	Boissons, spiritueux et vinaigre	Oui		Oui	Oui	Oui	
16	Préparations de viande, de poisson ou de crustacées, mollusques ou autres invertébrés aquatiques	Oui	Oui	Oui		Oui	
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait, pâtisseries	Oui		Oui	Oui		
21	Préparations alimentaires diverses	Oui		Oui	Oui		
17	Sucres et sucreries	Oui		Oui	Oui		
15	Graisses et huiles animales ou végétales et leurs produits dérivés; graisses préparées comestibles ; cires animales ou végétales	Oui	Oui	Oui	Oui		
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	Oui	Oui	Oui	Oui		
03	Poissons et crustacées, mollusques et autres invertébrés aquatiques	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui
24	Tabac et substituts manufacturés	Oui	Oui		Oui	Oui	
10	Céréales	Oui	Oui	Oui			Oui
18	Cacao et préparations à base de cacao	Oui		Oui			
23	Résidus et déchets de l'industrie de l'alimentation, produits fourragers pour animaux	Oui					
01	Animaux vivants	Oui			Oui		Oui
06	Arbres et plantes, vivants, bulbes, racines, fleurs coupées et feuillage ornemental	Oui			Oui		
14	Matières à tresser et autres produits d'origine végétale, n.d.a	Oui					
05	Produits d'origine animale, non définis ou inclus ailleurs		Oui				Oui
12	Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages			Oui			Oui
13	Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux			Oui			

Source: Textes d'APE intérimaires (voir liste de sources à la fin de l'article).

3.4 Autres domaines d'inquiétude potentiels

Dans les négociations d'APE intérimaires impliquant d'autres gouvernements non ESA de l'Afrique orientale et australe, des craintes ont également été formulées concernant certaines autres dispositions qui auraient potentiellement un impact sur le développement du secteur agricole.

Ces dispositions portent sur :

- les accords de licence d'importation et l'interdiction des restrictions quantitatives ;
- la protection des industries naissantes dans le secteur de la transformation alimentaire ;
- les sauvegardes agricoles spéciales.

S'agissant des dispositions portant sur l'« interdiction des restrictions quantitatives », dans le contexte de l'APE intérimaire SADC-UE, certains craignent que cela affecte profondément la poursuite d'objectifs de développement agricole et de sécurité alimentaire dans certains États membres, compte tenu de l'utilisation des accords de licences d'importation saisonnières conçues pour permettre aux producteurs locaux de commercialiser la production immédiatement après la récolte. En outre, dans le contexte de l'APE intérimaire SADC-UE, les licences d'importation sont également utilisées pour inciter les négociants et les distributeurs locaux à acheter des produits horticoles produits localement et répondant aux exigences de prix et de qualité. Dans l'APE intérimaire CAE-UE, il existe des dispositions similaires interdisant les restrictions quantitatives, bien que des exceptions soient autorisées en cas de problèmes de sécurité alimentaire. D'autres APE intérimaires de la configuration de l'ESA prévoient également des exceptions à cette interdiction, celles-ci étant formulées dans les annexes aux différents accords. Il n'est donc pas clair dans quelle mesure l'introduction d'une interdiction des restrictions quantitatives (y compris l'utilisation des licences à l'importation) aura un impact sur l'utilisation des outils politiques existants pour le développement agricole dans les États membres de l'ESA et donc dans quelle mesure cela constitue une source d'inquiétude pour la région de l'ESA.

S'agissant de la protection des industries naissantes, l'on craint au sein de l'APE intérimaire SADC-UE que les dispositions soient inadéquates et qu'elles minent potentiellement les accords régionaux existants à cet égard. La mesure dans laquelle cela constitue un problème dans cette région est encore inconnue.

Enfin, dans la configuration d'APE intérimaire SADC-UE, les mesures de sauvegarde actuelles applicables aux produits agricoles et alimentaires pourraient ne pas tenir compte des distorsions structurelles générées par le système changeant de soutien agricole de l'UE sur les échanges commerciaux avec l'UE. En conséquence, certains appellent à l'élaboration de sauvegardes agricoles séparées, distinctes des dispositions de sauvegarde bilatérales actuelles, pour permettre la mise en place d'accords qui répondent plus efficacement aux craintes de certains gouvernements de la SADC concernant les distorsions structurelles générées par les nouveaux instruments de soutien de l'UE pour l'agriculture et le développement rural.

Bien que des écueils similaires puissent être identifiés dans les dispositions en matière de sauvegarde agricole de nombreux APE intérimaires de la configuration de l'ESA, dans cette région, cette question n'a pas bénéficié de la même attention que celle accordée dans les délibérations internes au sein de l'APE intérimaire SADC-UE.

4. La situation en octobre 2008

Les APE intérimaires de la configuration de l'ESA sont caractérisés par :

- une multiplicité d'engagements d'élimination tarifaire qui ont été présentés et paraphés, dont les incohérences constituent une barrière importante à l'établissement d'un APE complet unique et commun regroupant tous les États d'Afrique orientale et australe ayant négocié dans le cadre de la configuration de l'ESA ;
- des efforts pour finaliser les engagements d'élimination tarifaire des APE intérimaires par d'autres membres de la configuration de l'ESA qui n'ont pas encore paraphé un APE intérimaire, la Zambie étant le dernier pays à prendre le train en marche ;
- des discussions qui se poursuivent autour d'une série de clauses litigieuses, mais des progrès qui restent lents, avec une divergence de points de vue persistante sur la chronologie pour la résolution de ces clauses litigieuses et la signature des APE intérimaires ;
- des discussions plus larges portant sur l'intégration régionale, un nouvel engagement ayant été consenti pour la mise en place d'une zone de libre-échange et, ultérieurement, d'une union douanière englobant les États membres de la SADC, de la CAE et du COMESA dans un cadre unique ; cela devrait compliquer davantage les efforts visant à créer un APE unique, commun et complet.

Pour que la relation ESA-UE évolue dans le bon sens, il conviendra de faire preuve de flexibilité pour concilier les incohérences dans les engagements d'élimination tarifaire des APE intérimaires paraphés avec les nouvelles initiatives d'intégration régionale mises en place depuis le paraphage des APE intérimaires ESA-UE.

Note de synthèse

Octobre 2008



Négociations de l'APE SADC-UE

Table des matières

1. La situation au 1 janvier 2008	42
2. Evolution en 2008 : le processus	42
2.1 Un optimisme précoce	42
2.2 Différences fondamentales en termes d'approche	43
2.3 Émergence du groupe ANSA	43
2.4 Inquiétudes suscitées par la prédominance des objectifs politiques plus larges de l'UE	43
2.5 La faible prise en compte des réalités locales	44
3. Evolution en 2008 : questions liées à l'agriculture	45
3.1 Dispositions en matière d'utilisation des licences d'importation	45
3.2 Dispositions en matière d'utilisation des taxes à l'exportation	46
3.3 Dispositions en matière de protection des industries naissantes	47
3.4 Dispositions de « statu quo »	48
3.5 Sauvegardes spéciales pour l'agriculture	49
3.6 Dispositions sur les processus d'intégration régionale	49
4. La situation en octobre 2008	50



1. La situation au 1 janvier 2008

Cinq pays, à savoir les BLNS et le Mozambique, ont signé un APE intérimaire avec l'UE, bien que la Namibie n'ait paraphé l'accord que trois semaines après les quatre autres pays et après avoir exprimé des réserves formelles à l'égard de certaines dispositions qui étaient considérées comme litigieuses. De fait, le gouvernement namibien a indiqué que si ces clauses n'étaient pas résolues de manière satisfaisante, il ne ratifierait peut-être pas l'accord. L'Afrique du Sud n'a pas signé l'APE et continue à échanger avec l'UE au titre de l'ACDC (Accord sur le commerce, le développement et la coopération), tandis que l'Angola envisage encore la possibilité de signer. La Tanzanie, le huitième membre de la configuration SADC de départ, a choisi de signer un accord intérimaire dans le cadre de la configuration de l'ESA (Afrique orientale et australie).

Au titre du règlement 1528/2007 du Conseil de l'UE, les barrières tarifaires résiduelles ont été levées en accordant, à titre transitoire, un accès en franchise de droits et de quotas au marché de l'UE, à l'exception du sucre, des bananes et du riz, pour lesquels des accords transitoires spéciaux ont été établis. Les pays dont les gouvernements ont paraphé soit un APE intérimaire soit un APE complet sont inclus à l'annexe I de ce règlement, qui leur permet de bénéficier d'un accès en franchise de droits et de quotas. L'article 2, alinéa 3 de ce règlement stipule :

« L'État ou la région restera sur la liste figurant à l'annexe I, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, modifie cette annexe pour en retirer une région ou un État, notamment :

- si la région ou l'État concerné fait part de son intention de ne pas ratifier un accord lui ayant permis d'être inclus à l'annexe I ;
- si la ratification d'un accord ayant permis à la région ou à l'État concerné d'être inclus à l'annexe I ne s'est pas effectuée dans un délai raisonnable, de sorte que l'entrée en vigueur de l'accord est indûment retardée ; ou
- si l'accord est résilié ou si la région ou l'État concerné met fin à ses droits et obligations découlant de l'accord, alors même que l'accord reste en vigueur ».

Telle était la situation au moment où les négociations de l'APE intérimaire entre la SADC et l'UE ont repris en 2008.

2. Evolution en 2008 : le processus

2.1 Un optimisme précoce

Lors de la reprise des discussions en février 2008, les deux parties se montraient optimistes quant à la résolution des clauses litigieuses. Les gouvernements des pays de la SADC qui avaient précédemment exprimé de profondes réserves, comptaient beaucoup sur le président de la Commission Barroso qui s'était personnellement engagé à diriger la résolution des clauses litigieuses. Après les consultations ministérielles, le commissaire en charge du commerce Peter Mandelson a déclaré que la réunion avait réaffirmé le statu quo, et que les « membres de la SADC [étaient] heureux de laisser l'accord intérimaire existant en place », même si la Namibie et l'Afrique du Sud souhaitaient voir leurs craintes apaisées. Il a ajouté que « l'Afrique du Sud a déclaré qu'elle ne suivrait pas le mouvement des autres membres de la SADC qui avaient paraphé un APE intérimaire ». À ce stade, Peter Mandelson a suggéré que l'accès au marché pour les exportations d'Afrique du Sud pourrait être amélioré si elle restait ouverte à la conclusion d'un APE complet ambitieux. Toutefois, le négociateur en chef de l'Afrique du Sud Xavier Carim a répondu qu' « un meilleur accès au marché ne résoudra pas le problème ». Plusieurs questions récemment présentées comportaient des « aspects compliqués », notamment « l'élimination des taxes à l'exportation, les prescriptions en matière de passation de marché, les limitations sur les règles en matière de contenu produit localement, les exigences institutionnelles très éloignées des réalités régionales » et la clause NPF.

2.2 Des différences fondamentales en termes d'approche

Il est vite apparu qu'il y avait une différence d'approche fondamentale quant à la résolution des clauses litigieuses. Du point de vue de la CE, la signature de l'APE intérimaire paraphé était jugée comme indispensable pour la résolution des clauses litigieuses intéressant les membres de la SADC. Du point de vue des membres de la SADC ayant exprimé des réserves quant aux dispositions essentielles de l'APE intérimaire, il semblait illogique de signer et ratifier un accord dont ils désapprouvaient totalement certains points. Il leur semblait plus judicieux d'aborder ces questions et de ne signer et ratifier l'accord qu'une fois les changements apportés.

2.3 L'émergence du groupe ANSA

Etant donné l'insistance de la CE pour ne prendre en compte les préoccupations de certains gouvernements de la SADC que si elles étaient partagées par tous, un sous-groupe s'est formé au sein de la configuration SADC, composé de l'Angola, de la Namibie et de l'Afrique du Sud (ANSA), qui s'est attelé à commenter activement les dispositions de façon à ce que tous les membres de la SADC en réalisent les enjeux. D'après certains rapports de presse, des négociateurs commerciaux de la CE ont accusé l'ANSA d'être un « groupe de pression », « visant à contraindre l'UE à faire plus de concessions ». Bien que la « musique de fond » des négociations ait varié, la CE suggérant à l'occasion que la signature de l'APE SADC était imminente, il y a eu en réalité peu de progrès substantiels sur les questions litigieuses compte tenu du désaccord fondamental sur l'approche à adopter. De fait, les rapports de presse à la fin de l'année 2008 suggèrent un durcissement de la position du groupe ANSA, ce dernier élaborant les modifications spécifiques requises aux dispositions de l'APE intérimaire litigieuses. Si ces modifications sont acceptées, les perspectives de conclusion du processus d'APE intérimaire et la transition vers un APE complet seront bien plus prometteuses.

2.4 Inquiétudes suscitées par la prédominance des objectifs politiques plus larges de l'UE

En 2008, ils étaient de plus en plus nombreux à penser en Afrique australe que les positions de l'UE dans les négociations d'APE SADC n'étaient pas mues par des objectifs de développement mais bien par la trajectoire plus vaste de la politique commerciale européenne. Selon les déclarations du vice-ministre du Commerce et de l'Industrie sud-africain, Rob Davies, la CE poursuivrait ses « ambitions stratégiques », créant un obstacle sérieux aux « approches politiques fondamentales » en Afrique du Sud. Selon lui, ces questions n'ont pas trait au commerce des biens et aux engagements de réduction tarifaire en soi, mais plutôt aux questions des règles commerciales, des domaines dans lesquels des accords n'étaient pas réellement requis afin d'assurer la compatibilité de l'APE avec les règles de l'OMC. Ces « questions ayant trait aux règles commerciales » font référence aux « questions dites de Singapour », telles que l'investissement, la politique de concurrence et la transparence dans les procédures de marché public.

Le premier problème auquel s'est heurtée la SADC dans ce domaine, d'après le vice-ministre Davies, est l'absence de « règles ou procédures communes sur aucune de ces questions » au sein de la configuration SADC. Le deuxième problème semble avoir trait aux implications de ces dispositions pour les politiques internes existantes dans un large éventail de domaines, compte tenu de la volonté de la CE de rendre l'interprétation du champ d'application de ces dispositions sujette à un arbitrage indépendant. Ces dispositions pourraient alors être utilisées « contre des préférences accordées aux producteurs nationaux » et « contre lesdits monopoles intérieurs ». Selon Rob Davis, les négociateurs sud-africains « ont reçus une série de demandes qui, selon nous, auraient permis à l'UE d'exercer une influence significative sur notre gouvernance économique, d'une manière très partisane et allant totalement à l'encontre du principe du développement ».

Ces craintes ont été fortement aggravées récemment lorsque la CE a clarifié sa position quant à sa volonté de garantir un accès aux matières premières pour les entreprises européennes. Dans un de ses derniers discours, Peter Mandelson a condamné le recours aux restrictions à l'exportation, y compris le recours aux taxes à l'exportation, par un certain nombre de pays en développement avancés ainsi que la Russie, et a engagé la CE à « rédiger des engagements sur le libre échange des matières premières dans tous [ses] accords commerciaux bilatéraux, lorsqu'ils sont clairs et exécutoires ». Cette position devrait avoir une répercussion directe sur les clauses litigieuses de l'APE intérieur SADC-UE, les pays de la SADC étant affectés par les réflexions politiques plus larges de l'UE se souciant peu des réalités locales.

2.5 La faible prise en compte des réalités locales

Les autorités namibiennes regrettent tout particulièrement l'absence manifeste de prise en compte de la part de la CE des réalités économiques régionales. Ce point a été souligné par l'ambassadeur namibien à Bruxelles en avril 2008, en faisant référence aux dispositions de l'APE intérieur en matière de taxes à l'exportation, de licences d'importation et de clause NPF. Selon un article publié dans l'édition d'avril d'*Éclairage sur les négociations*, la Namibie craint que ces dispositions puissent sérieusement compromettre l'utilisation des outils politiques internes pour promouvoir à la fois la production de produits à plus forte valeur ajoutée pour les marchés national, régional et international (par exemple le secteur de la viande bovine) et menacer des secteurs tout entiers (par exemple les minotiers). Il est souligné la nécessité de tenir compte des réalités spécifiques existantes dans les régions ACP, en particulier en Afrique australe, où un pays domine complètement les autres du point de vue économique tandis que quatre économies plus petites luttent pour se créer une niche capable de maintenir les revenus dans les zones rurales et promouvoir la création d'emplois dans le système commercial régional et mondial. Il conviendrait que les accords régionaux tenant compte de ces réalités locales, en permettant des exceptions et dispenses spéciales aux principes du libre-échange, soient totalement respectés au sein de l'APE intérieur.

Il souligne également à cet égard que bien que les transferts financiers de l'UE soient utilisés pour équilibrer les inégalités régionales, cette option n'est pas envisageable dans les régions regroupant à la fois des pays en développement et des PMA, et que par conséquent, d'autres outils politiques doivent être utilisés. Dans ce contexte, les autorités namibiennes ont plaidé en faveur d'une révision des dispositions spécifiques des APE intérieures qui ont été introduites à la hâte, afin d'assurer leur conformité aux objectifs de développement plus larges tels que ceux poursuivis dans le contexte régional spécifique de la SADC.

Les réalités régionales que le groupe ANSA souhaite voir prises en compte dans l'APE intérieur SADC-UE ont été compliquées par la création formelle de la zone de libre-échange SADC en août 2008. Celle-ci a créé un bloc commercial de 247 millions de personnes où les droits de douane ont été éliminés sur 85% des échanges intra-régionaux. La mise en place d'un libre-échange sur 100% des produits est prévue pour 2012. Cette zone de libre-échange constitue en fait un prélude à des plans plus ambitieux : la création d'une union douanière en 2010, un marché commun en 2015, une union monétaire en 2016 et une monnaie unique en 2018. Toutefois, certains disent craindre d'éventuels « conflits avec les APE » conclus entre les États de la SADC et l'UE. Le président Thabo Mbeki d'Afrique du Sud a souligné que les APE « auront un impact profond – voire restrictif - sur le processus d'intégration à l'échelon régional ».

À la lumière de la nature essentielle des inquiétudes du groupe ANSA et des conséquences que certaines de ces questions pourraient avoir pour le développement du secteur agricole et alimentaire, un travail considérable a été entrepris dans le courant 2008 pour examiner les domaines particulièrement préoccupants et éventuellement proposer des solutions pour sortir de l'impasse. Ce travail vous est présenté dans les sections suivantes.

3. Évolution en 2008 : questions liées à l'agriculture

3.1 Dispositions en matière d'utilisation des licences d'importation

S'agissant de l'utilisation des accords de licence d'importation pour gérer le commerce des produits agricoles et alimentaires sensibles, l'article posant problème dans l'APE intérimaire SADC-UE est l'article 35, qui aborde l'« interdiction des restrictions quantitatives ». Cet article exige que les gouvernements signataires de l'APE intérimaire SADC-UE éliminent immédiatement, à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, toutes les restrictions sur les importations, y compris les accords de licence d'importation et d'exportation. Les conséquences de cette disposition sont illustrées par l'examen de la situation en Namibie.

Le texte actuel de l'article 35 affecterait profondément la poursuite des objectifs de développement agricole et de sécurité alimentaire en Namibie. L'abolition des mesures de commercialisation actuelles pour réguler les importations saisonnières de blé et de maïs, déboucherait sur une perte économique immédiate de N\$113,7 millions et N\$96,5 millions respectivement pour les producteurs de blé et de maïs. En outre, en fonction des tendances du marché, cela pourrait fondamentalement miner l'avenir de la production de blé et de maïs en culture irriguée.

En outre, une élimination immédiate des accords de licences d'importation et à d'exportation compromettrait sérieusement la réussite des efforts actuellement consentis pour promouvoir la production horticole en Namibie. Actuellement, les licences d'importation représentent un élément capital dans un système d'informations de marché intégré, conçu pour relier les producteurs horticoles locaux avec les négociants et les distributeurs. Une base de données informatisée permet aux négociants et aux distributeurs d'identifier quand et où la production locale est disponible, et facilite l'identification par les producteurs des opportunités de marché. Toutefois, les licences d'importation de produits dont la production locale est promue sont indispensables à ce système, les licences n'étant délivrées que par un organe indépendant (qui coordonne les consultations à l'échelle de l'industrie au titre de la législation compétente) lorsque les produits locaux ne sont pas disponibles à un prix compétitif. Ce système a débouché sur une expansion rapide des marchés locaux au cours des quatre dernières années, 35% de la demande nationale étant aujourd'hui satisfaite par la production intérieure pour les produits couverts par le système, avec un effet minimal de distorsion sur les échanges commerciaux régionaux.

Il convient de noter que l'article 29 de l'accord de la SACU prévoit l'imposition de règlements de commercialisation pour les produits agricoles entre ses États membres avec une référence spécifique à l'agriculture et aux industries agro-alimentaires émergentes, « ou à toute autre fin convenue entre les États membres ». Cette disposition reconnaît implicitement que d'autres objectifs, au vu des inégalités importantes en termes de niveaux de développement au sein de la SACU, devraient peut-être être poursuivis malgré une certaine contradiction avec le principe de base de libre circulation des produits agricoles. Cela est néanmoins permis dans le contexte de ces objectifs de politique publique plus larges. Des dispositions similaires existent dans le cadre du protocole commercial de la SADC, selon l'article 9. Plus encore, ce protocole exige que ces objectifs d'amélioration du développement économique, de diversification et d'industrialisation soient pris en compte dans l'examen de l'élimination des barrières non tarifaires au commerce. Du point de vue de la Namibie, assurer que l'APE intérimaire SADC-UE respecte pleinement ces exceptions spéciales semble être une exigence minimale avant la signature. Cela semble être particulièrement important dans le contexte actuel de crise des prix des denrées alimentaires, dans lequel « la sécurité alimentaire de la Namibie dépend de plus en plus d'un approvisionnement régional et international en aliments de base variable et la vulnérabilité des consommateurs finaux à la demande du marché mondial et régional, les facteurs d'approvisionnement et les fluctuations conséquentes des prix des produits de base augmenteraient considérablement ».

3.2 Dispositions en matière d'utilisation des taxes à l'exportation

S'agissant de l'utilisation des taxes à l'exportation en tant qu'outil de promotion d'une transformation à plus forte valeur ajoutée et de création d'emplois au niveau local, l'article pertinent est l'article 24. Celui-ci tente de limiter l'usage des taxes à l'exportation aux taxes actuelles et aux niveaux actuels, le recours à des taxes à l'exportation temporaires étant autorisé uniquement dans des circonstances exceptionnelles, sous réserve d'une consultation préalable avec l'UE. Les circonstances exceptionnelles ont trait aux besoins en termes de recettes gouvernementales, aux préoccupations en matière de protection des industries naissantes ou à la protection de l'environnement. Il s'agit là d'une mauvaise compréhension de l'utilisation politique des taxes à l'exportation dans la région SADC, où la visée de ces taxes est de promouvoir la transformation structurelle des économies nationales (un objectif primordial des négociations d'ACP du point de vue des ACP), en promouvant le développement des activités de transformation, de façon à améliorer la croissance et la création d'emplois.

Une fois encore cette question peut être illustrée via le secteur agricole namibien. En Namibie, les taxes à l'exportation ont été utilisées de diverses façons pour répondre aux défis particuliers qui se posent à une petite économie dans un contexte régional où domine un voisin plus grand et économiquement plus puissant, à savoir l'Afrique du Sud. L'objectif premier des taxes à l'exportation dans le secteur agricole namibien est d'encourager la transformation à plus forte valeur ajoutée.

Un exemple concret à cet égard est le secteur du bœuf. Avant l'indépendance, le bétail namibien était largement exporté « sur pied » vers l'Afrique du Sud, l'ajout de valeur et le développement structurel de l'industrie de transformation de la viande se produisant dans l'Afrique du Sud voisine. Depuis l'indépendance cependant, les politiques gouvernementales (y compris la garantie d'un accès préférentiel sur le marché de l'UE et le recours aux taxes à l'exportation) ont encouragé le développement d'une industrie d'abattage et de transformation de la viande, ainsi que d'une industrie de tannage et de travail du cuir. Cela a permis de développer la filière du bœuf en Namibie et de créer des milliers d'emplois.

Le gouvernement namibien tente de poursuivre une politique similaire pour le secteur du petit bétail, avec l'application d'une taxe à l'exportation flexible, des licences d'exportation liées au niveau de bétail transformé localement et l'utilisation possible de taxes à l'exportation dans certaines circonstances.

Dans les filières agricoles, le recours aux taxes à l'exportation peut s'avérer particulièrement précieux pour garantir l'approvisionnement des industries en cas de sécheresses par exemple, qui peuvent perturber l'approvisionnement en matières premières des industries de transformation. Cet outil peut procurer davantage de certitude quant à l'approvisionnement en matières premières et donc encourager les investissements dans la transformation à plus forte valeur ajoutée. C'est dans ce contexte que les gouvernements souhaitent éviter une restriction injustifiée de cet outil, compte tenu de la volonté politique de stimuler le développement des activités de transformation de manière à multiplier les opportunités de revenus dans les zones rurales.

Alors que la position initiale de la CE était que la Namibie demeure « totalement libre de maintenir les taxes existantes, voire de les augmenter ou d'en ajouter de nouvelles, lorsque nécessaire pour des raisons de recettes publiques, de protection de l'environnement ou de protection des industries naissantes » (la seule exigence étant une consultation préalable), il semble bien que la position de la CE se soit considérablement durcie. Cela est apparu très clairement le 29 septembre 2008 lorsque le commissaire Mandelson a engagé la CE à « rédiger des engagements sur le libre échange des matières premières dans tous nos accords commerciaux bilatéraux, lorsqu'ils sont clairs et exécutoires ».

Aujourd’hui, l’abandon éventuel d’un outil politique promouvant les investissements dans le développement de la transformation à plus forte valeur ajoutée suscite de profondes inquiétudes. Une fois encore, il convient de remettre les choses en perspective : les pays en développement manquent des outils financiers de plus en plus utilisés par l’UE elle-même pour promouvoir les ajustements de la production et du commerce dans le secteur agricole et alimentaire via le développement des activités de transformation. Dans l’UE, la majeure partie des €53 milliards de financement public déployés à l’appui des mesures de développement rural de l’« axe 1 » entre 2007 et 2013 est consacrée au développement des activités de transformation au sein du secteur agricole et alimentaire.

Des pays tels que la Namibie, cependant, n’ont pas les moyens financiers de déployer un soutien public aussi généreux pour encourager le développement des activités de transformation, et doivent recourir à des instruments plus simples et directs tels que les taxes à l’exportation. Ces taxes à l’exportation peuvent, si elles sont correctement utilisées en conjonction avec d’autres outils politiques, aider à promouvoir l’ajout de valeur, la création d’emplois et le changement économique structurel dans le contexte national et régional spécifique de la région de la SACU. C’est dans ce contexte que le groupe ANSA tente de modifier les dispositions de l’article 24.

Il convient de signaler que cette question a également des incidences importantes en dehors du secteur agricole, en particulier en ce qui concerne les stratégies d’enrichissement des minerais poursuivies en Afrique australe.

3.3 Dispositions en matière de protection des industries naissantes

Le recours à une protection des industries naissantes dans le contexte de la SACU est considéré comme très important compte tenu du rôle dominant de l’Afrique du Sud au sein de la région. Cette protection a souvent été employée pour protéger les industries naissantes du secteur de la transformation alimentaire. Cette protection est prévue par l’article 34 de l’APE intérimaire portant sur les sauvegardes bilatérales, qui entre autres choses, traite de la protection des industries naissantes. Le premier problème qui peut être perçu est la non-dissociation des sauvegardes bilatérales de la protection des industries naissantes. Pour les pays du groupe ANSA, la nature de la protection requise pour les sauvegardes bilatérales contre les poussées d’importations et celle pour la protection des industries naissantes sont jugées comme étant assez différentes. Certains affirment par conséquent que ces questions devraient être traitées séparément, et appellent à la rédaction de dispositions distinctes pour la protection des industries naissantes au sein de l’APE intérimaire SADC-UE.

De plus, les pays ANSA jugent les dispositions de l’article 34.6 en matière de protection des industries naissantes comme présentant un certain nombre de défauts, à savoir :

- elles limitent la protection des industries naissantes aux produits pour lesquels une réduction tarifaire est prévue (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas applicables aux produits exclus des dispositions de réduction des droits au titre de l'accord) ;
- elles limitent l'application des mesures de protection des industries naissantes à huit ans « à compter de la date d'entrée en vigueur de cet accord » (bien que ce délai puisse être prolongé après un examen par le Conseil conjoint) ;
- elles limitent la portée des mesures de protection pouvant être adoptées à celles applicables au titre des sauvegardes bilatérales ;
- elles soumettent l'application des mesures de protection des industries naissantes à des procédures fastidieuses.

Plus concrètement cependant, certains craignent que les dispositions en matière de protection des industries naissantes contenues dans l'APE intérimaire SADC-UE puissent miner celles de la SACU, qui stipulent que les dispositions en matière de protection des industries naissantes ne s'appliquent que lorsque « ces droits sont prélevés de manière équivalente [...] comme les produits importés de pays extérieurs à la région ». Par conséquent, si les dispositions d'APE intérimaire devaient être appliquées, ce qui supposerait des mesures et accords séparés pour leur invocation, alors les dispositions de protection des industries naissantes contenues dans l'accord de la SACU seraient remises en question – et deviendraient *de facto* inopérantes.

Le groupe ANSA estime que, compte tenu de l'engagement de l'UE à soutenir l'intégration régionale, ces incohérences pour le moins dommageables par rapport aux accords régionaux existants qui ont été développés pour tenir compte de l'importance et des niveaux de développement divers et inégaux des partenaires régionaux, ne devraient pas être autorisées. Il affirme que les dispositions de l'APE intérimaire en matière de protection des industries naissantes devraient être révisées pour les aligner sur celles de la SACU. Ces dernières sont en effet le produit d'un compromis négocié entre les partenaires régionaux, conçu pour tenir compte des réalités économiques spécifiques de la SACU et de la région SADC au sens large.

L'on craint que sans une telle modification, les petites économies de la SACU soient prisonnières de leurs structures économiques actuelles, et que l'élaboration au niveau local de stratégies de développement industriel régional telles que celles qui étaient légion au début de l'expérience de coopération régionale des Communautés européennes (c'est-à-dire la Communauté européenne du charbon et de l'acier) soit sérieusement mise à mal. Actuellement, les industries namibiennes de pâtes et de lait UHT bénéficient d'une protection « industries naissantes ».

3.4 Dispositions de « statu quo »

L'article 23 de l'APE intérimaire de la SADC se réfère à la « clause de statu quo ». Cet article stipule qu'« aucun nouveau droit de douane ne sera introduit sur le commerce avec l'UE, et qu'aucun des droits existants ne pourra être augmenté, à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, pour tous les produits soumis à une libéralisation ». Même si le but de cette disposition était raisonnable – établir un niveau de référence à partir duquel les engagements de réduction tarifaire seraient mis en œuvre – dans le contexte de la hausse récente des prix mondiaux des denrées alimentaires, cette disposition pourrait avoir des conséquences imprévues.

Certains gouvernements, en réaction à des prix alimentaires très élevés, ont réduit les droits à l'importation et dans certains cas ils les ont même fixés à zéro. Par conséquent, la stricte application de cette disposition, fixant les droits aux niveaux applicables lors de l'entrée en vigueur de l'accord, pourrait finir par geler des droits à l'importation exceptionnellement bas. Dans ce contexte, il semble nécessaire de revoir ces engagements de statu quo, que ce soit pour accorder plus de flexibilité dans leur mise en œuvre ou pour établir, ligne par ligne dans une annexe, les droits à partir desquels des engagements de réduction devraient être mis en œuvre.

Dans ce contexte, il convient de noter que le 17 octobre 2008, la CE a annoncé que les « droits de douanes frappant les importations de céréales seraient rétablis, en réponse à la baisse des prix observée sur le marché céréalier ». Ceci fait suite à une décision précédente consistant à fixer les droits à l'importation à zéro suite à la flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires et à la nécessité d'assurer les approvisionnements en céréales sur le marché de l'UE.

3.5 Sauvegardes spéciales pour l'agriculture

Certains membres de l'ACP intérieure SADC-UE craignent que les mesures actuelles de sauvegarde spéciale, applicables aux produits agricoles et alimentaires, ne tiennent pas compte des distorsions structurelles des échanges avec l'UE, générées par le système de soutien agricole de l'UE. Ils affirment que les nouveaux systèmes de soutien agricole, depuis les systèmes d'aide directe (qui diminuent le coût des intrants en aval de la chaîne de production) jusqu'au soutien à l'investissement déployé au travers des instruments de développement rural (qui subventionnent la production de produits alimentaires à forte valeur ajoutée pour les marchés intérieurs et pour l'exportation) créent des distorsions structurelles qui requièrent l'inclusion de mesures de sauvegarde spéciale dans le texte de l'ACP intérieure. Actuellement, les sauvegardes agricoles sont abordées dans le cadre des dispositions relatives aux sauvegardes bilatérales (article 34). Cela semble être inadéquat, puisque les problèmes rencontrés dans le secteur agricole et alimentaire découlant des distorsions structurelles générées par les instruments de développement agricole et rural de l'UE sont assez différents des problèmes posés par les hausses subites d'importations, pour lesquelles les dispositions de sauvegarde bilatérales incluses à l'article 34 ont été édictées. C'est la raison pour laquelle certains appellent à ce que les dispositions de sauvegarde existantes pour les produits agricoles et alimentaires incluses dans l'ACP intérieure SADC-UE fassent l'objet d'une révision. Ces dispositions révisées auraient pour objectif :

- d'empêcher les interruptions des marchés agricoles et alimentaires dans le contexte de l'expansion rapide de la valeur des exportations de ces produits de l'UE vers les ACP et de la croissance substantielle des exportations de l'UE vers la SACU, en particulier depuis 1995 ;
- de soutenir le développement de la production agricole et alimentaire pour améliorer les opportunités de revenus et la sécurité alimentaire des ménages ;
- de promouvoir la sécurité alimentaire dans le nouveau contexte de volatilité des prix accrue sur les marchés internationaux de produits de base alimentaires.

3.6 Dispositions sur les processus d'intégration régionale

Au-delà des questions ayant une incidence directe sur le secteur agricole, il subsiste certains points ayant des conséquences indirectes, notamment vis à vis de l'existence future d'un marché SACU intégré, qui représente un débouché important pour les produits agricoles et alimentaires des membres de l'ACP intérieure SADC-UE. L'article 26 de l'ACP intérieure et ses annexes pourrait en effet miner l'intégrité du tarif extérieur commun (TEC) de la SACU, en exigeant que les pays BLNS introduisent des réductions tarifaires que l'Afrique du Sud n'est pas tenue de réaliser.

Selon un rapport ECDPM/ODI, « il existe une libéralisation antérieure à l'ACDC ». En effet, « tous les produits dans la tranche devant être libéralisée entre 2008 et 2010 ont été confrontés à des droits de douane positifs (compris entre 7,5 % et 22,5 %) en 2006 ». Cela signifie que l'Afrique du Sud doit :

- soit « établir des droits de douane de transition différenciés pour les importations » ;
- soit « avancer ses propres engagements en matière de libéralisation ».

À l'inverse, l'UE devrait accepter que « certains produits appelés à être totalement libéralisés en 2012 au titre de l'ACDC ne seront pas libéralisés par les BLNS avant 2018 ».

Du point de vue de l'ANSA, cette incohérence doit être corrigée en harmonisant tout simplement les engagements sud-africains consentis au titre de l'ACDC avec les engagements du BNLS dans le cadre de l'APE intérimaire SADC-UE. Cela semble déjà être le cas puisque les BLNS se montrent plus rapides que n'importe quel autre groupe de pays ACP dans la mise en œuvre des engagements de réduction tarifaire. Pour les BLNS, le processus de libéralisation sera achevé avant même que la plupart des pays ACP ne commencent à démanteler les droits à l'importation en provenance de l'UE.

Ceci n'est qu'un des domaines les plus évidents de violation de l'intégrité de la SACU, non seulement en tant qu'union douanière mais également en tant qu'initiative de développement régional. La clause NPF, qui pourrait exiger que les pays BLNS réduisent unilatéralement les tarifs douaniers, indépendamment de la position de l'Afrique du Sud, semble miner plus encore l'intégrité du TEC de la SACU. Les incidences de l'APE intérimaire pour la prise de décision collective au sein de la SACU suscitent également quelques craintes, tout comme les dispenses spéciales accordées pour tenter de satisfaire les tailles et niveaux de développement divers des partenaires.

Du point de vue de l'ANSA, il semble nécessaire de procéder à un « nettoyage » minutieux du texte de l'APE intérimaire SADC-UE pour assurer une certaine cohérence avec les accords commerciaux régionaux existants, ainsi que l'intégrité de ces accords commerciaux régionaux. Dans le cas contraire, les institutions de la SACU pourraient connaître une crise, ce qui ne serait pas sans conséquences pour la libre circulation des biens, notamment les produits agricoles et alimentaires au sein de la SACU, un marché qui présente une importance capitale pour le commerce agricole des signataires de l'APE intérimaire SADC-UE.

4. La situation en octobre 2008

La situation actuelle des négociations de l'APE intérimaire SADC-UE est la suivante :

- au sein du groupement SADC cohabitent maintenant deux positions distinctes, des efforts étant cependant déployés pour assurer, malgré des perspectives différentes, qu'une approche commune garantissant l'intégrité des accords et des plans d'intégration régionale soit maintenue ;
- les implications des clauses litigieuses de l'APE intérimaire SADC-UE pour le secteur agricole et alimentaire sont de plus en plus clairement articulées ;
- des efforts sont actuellement consentis pour rédiger des textes juridiques alternatifs abordant les clauses litigieuses de l'APE intérimaire actuel, tenant compte des préoccupations du groupe ANSA et permettant ainsi au groupement de progresser vers l'élaboration d'un APE plus complet et faisant l'unanimité ;
- il existe une divergence de points de vue fondamentale entre la CE et les pays de l'APE intérimaire SADC-UE sur la chronologie des actions concrètes visant à résoudre les clauses litigieuses, la signature et la ratification de l'APE intérimaire ; la CE est d'avis que la signature et la ratification doivent passer en premier, tandis que le groupe ANSA estime qu'il conviendrait d'abord de résoudre les clauses litigieuses.

Négociations de l'APE Afrique de l'Ouest-UE

Table des matières

1. Les membres de la configuration régionale	53
2. Structure, phasage et mandat des négociations	53
2.1. La structure des négociations	53
L'implication des acteurs de la société civile	54
2.2 Le mandat de négociation	55
3. Etat des lieux des négociations	56
3.1 Evolution des négociations depuis 2007	56
3.2 La signature des accords intérimaires par la Côte d'Ivoire et le Ghana	57
3.2.1 L'APE intérimaire Côte d'Ivoire-UE	57
3.2.2 L'APE intérimaire Ghana-CE	59
3.2.3 Compatibilité entre les deux APE et avec un futur APE régional	60
3.3 Les travaux en cours dans le domaine des produits sensibles et des mesures d'accompagnement du secteur agricole dans l'APE	60
3.3.1 Le volet « Détermination des produits sensibles » et la préparation de l'offre d'accès aux marchés	60
3.3.2 Le volet « Détermination des mesures d'accompagnement » : le PAPED	60
3.3.3 L'harmonisation préalable de la politique commerciale : la mise en place du TEC Cedeao	61
4. Les principaux enjeux	62
4.1 La place de l'UE dans le commerce extérieur de l'Afrique de l'Ouest	63
4.2 Concentration géographique des échanges	64
4.3 Concentration des exportations sur un groupe réduit de produits	66
4.4 Des importations diversifiées et souvent concurrentes des filières ouest-africaines	67
5. Les principaux enjeux de la négociation agricole	68
5.1 Questions générales	68
5.2 L'accès au marché européen	69
5.3 L'accès au marché ouest africain	69
5.4 Le volet développement	72



Résumé

L'Afrique de l'Ouest est la principale région ACP au regard de son importance dans les exportations et les importations de l'UE (environ 40 % des échanges UE-ACP). Dans ce contexte, le changement de régime commercial entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE revêt donc un caractère stratégique pour l'avenir des économies ouest-africaines. Pour cette négociation, la région compte les 15 pays membres de la Cedeao et la Mauritanie. Elle est caractérisée par la coexistence de deux espaces d'intégration économique (Uemoa et Cedeao - cette dernière englobant les pays membres de l'Uemoa) et d'un Tarif Extérieur Commun (TEC Uemoa récemment étendu à la Cedeao). Enfin, la région Afrique de l'Ouest se caractérise par une majorité de PMA (12 sur 16), les pays non PMA figurant parmi les principaux exportateurs vers l'UE (plus de 80 % des exportations). Ces derniers ont par conséquent un intérêt supérieur à intégrer un APE de façon à conserver l'accès le plus large possible au marché européen contrairement aux pays PMA qui disposent en principe d'un accès total via l'initiative Tout sauf les armes (TSA).

Les deux parties à la négociation ne sont pas parvenues à un accord avant la date limite fixée initialement au 31 décembre 2007. Cet « échec » s'explique par deux raisons : les retards accumulés par la région dans la préparation de ses positions de négociation d'une part, et des désaccords importants avec la Commission européenne sur de multiples aspects de l'accord, d'autre part. Face au refus de l'Afrique de l'Ouest de s'engager dans la signature d'un accord intérimaire régional, la Commission européenne a négocié et paraphé des accords bilatéraux avec deux pays non PMA, la Côte d'Ivoire et le Ghana, alors que le Nigeria refusait de s'engager dans une telle démarche. Cet épisode a mis en exergue la fragilité du processus politique d'intégration régionale, sa difficulté à proposer des compromis dans un contexte de divergences d'intérêts entre pays, et exacerbé les divergences d'approche entre la Cedeao et l'Uemoa. Alors que le processus APE est sensé renforcer la dynamique d'intégration, la conduite de la négociation et la stratégie de la CE a pour l'instant contribué à la fragiliser.

Parallèlement à la signature courant 2008 de ces deux accords paraphés, la négociation continuait entre les deux parties. Trois domaines de négociation structurent les travaux :

- l'accès aux marchés ;
- le programme de développement (accompagnement) ;
- le texte de l'accord.

1. Les membres de la configuration régionale

La configuration de la région Afrique de l'Ouest retenue dans le cadre de la négociation de l'APE comprend l'ensemble des quinze pays membres de la Cedeao, ainsi que la Mauritanie soit au total 16 pays. Douze pays sont classés parmi les PMA, trois pays – la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria – sont des pays en développement non-PMA et un pays, le Cap Vert, est en phase de transition. Il a quitté le groupe des PMA en raison du niveau atteint par ses indicateurs de développement mais reste une économie très vulnérable du fait qu'il s'agit d'un archipel.

Bénin	Guinée	Niger
Burkina Faso	Guinée Bissau	Nigeria
Cap Vert	Liberia	Sénégal
Côte d'Ivoire	Mali	Sierra Leone
Gambie	Mauritanie (non membre de la Cedeao)	Togo
Ghana		

L'inclusion de la Mauritanie pose un problème important dans le cadre de la mise en place de l'Union douanière préalable à la signature de l'APE (cf. infra). L'instabilité politique que connaît la Mauritanie avec la suspension des relations formelles avec la Cedeao et l'UE ne facilite pas le traitement des problèmes induits par son intégration dans l'APE. Enfin, les derniers évènements politiques en Guinée et en Guinée Bissau risquent de compliquer le processus¹.

2. Structure, phasage et mandat des négociations

2.1. La structure des négociations

La structure de négociation retenue par la région et la Commission européenne repose sur les organes suivants :

- le Conseil des Ministres de la Cedeao : il constitue l'organe politique. Il fixe les mandats de négociation, oriente et évalue l'état d'avancement des négociations.
- le Comité ministériel de suivi : il est composé des Ministres du commerce ainsi que des Ministres de l'économie et des finances.

Les négociations entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE sont placées sous l'égide du Comité régional de négociation (CRN) et se déroulent à trois niveaux :

- le niveau des négociateurs en chef : délégation ouest africaine dirigée par les Présidents des Commissions de la Cedeao et de l'Uemoa alors que la délégation de l'UE est conduite par le Commissaire au commerce ;
- le niveau des hauts fonctionnaires : délégation conduite par les Commissaires de la Cedeao et de l'Uemoa en charge du commerce et des douanes. Côté UE, le Directeur Général du Commerce représente la Commission ;
- le niveau des experts : délégation conduite par les Directeurs du commerce au sein de la Commission de la Cedeao et de l'Uemoa. La délégation de la Commission européenne est composée de représentants des DG commerce, développement et d'autres directions en fonction du thème de négociation.

¹ Dans l'hypothèse d'un accord, la question de sa ratification, alors que des pays partis à l'accord sont suspendus de la CEDEAO et/ou de l'Accord de Cotonou, se pose.

La Task force de préparation régionale (TFPR) a été mise en place pour assurer la cohérence entre le volet « coopération au développement » (la programmation du Fonds européen de développement -FED) et l'APE. Elle associe conjointement la Commission européenne, les États membres de l'UE intéressés et la région Afrique de l'Ouest. Cette dernière est représentée par la Commission de la Cedeao, la Commission de l'Uemoa et les ordonnateurs nationaux chargés du FED. La TFPR porte plus particulièrement trois dossiers importants : (i) la création du Fonds régional spécial APE (FORAPE) ; (ii) la détermination de l'impact fiscal net de l'APE ; (iii) la définition des programmes d'accompagnement et de mise à niveau. La TFPR fonctionne difficilement. Elle s'avère plutôt un espace qui facilite l'implication des États membres de l'UE et leur information sur l'avancée des négociations, qu'un véritable espace de mise en cohérence des appuis au développement fournis par l'ensemble de l'UE à l'Afrique de l'Ouest. Se débat en son sein la question de l'aide au commerce.

Cinq groupes de travail dits « groupes techniques thématiques » ont fonctionné en 2005 et 2006 et produits des textes qui ont fait l'objet de négociations avec la partie européenne avant d'être adoptés formellement par les négociateurs en chefs² :

- Zone de libre échange, Union douanière et facilitation des échanges ;
- Normalisation, contrôle de qualité et services connexes, mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et Obstacles techniques au commerce (OTC) ;
- Autres domaines liés au commerce ;
- Investissements et services ;
- Secteurs de production (inclus agriculture, artisanat, industrie, pêche, forêts).

Depuis février 2007, les travaux préparatoires reposent en principe sur trois groupes : le groupe 1 concerne la rédaction de l'accord ; le groupe 2 prolonge les travaux du précédent groupe 5 consacré aux secteurs de production. Il intègre l'évaluation de l'impact fiscal, la création du FORAPE et la mise en place de l'observatoire sur la compétitivité. Le groupe 3 porte sur l'accès au marché. Les frontières entre les deux derniers groupes sont assez floues. Alors qu'ils devaient associer les représentants professionnels et de la société civile, ces groupes réunissent surtout les experts des deux Commissions Cedeao et Uemoa.

L'implication des acteurs de la société civile

La Cedeao s'efforce d'impliquer les acteurs de la société civile et du secteur privé de la région dans le processus de préparation de l'APE. Formellement, la plate forme des organisations de la société civile de l'Afrique de l'Ouest est l'interlocutrice des négociateurs. Ses membres interviennent tant au niveau national auprès des gouvernements, qu'au niveau régional et international, en lien avec les autres plateformes régionales. La coordination est assurée par ENDA Dakar. La plateforme est représentée formellement au sein du Comité régional de négociation et joue un rôle important de veille et de médiatisation.

Par ailleurs, la Commission de la Cedeao se concerte avec les organisations spécialisées sur des sujets plus précis, mais sur une base non institutionnalisée. C'est notamment le cas sur la politique agricole et le contenu de l'APE sur les produits agricoles, avec les organisations paysannes (Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest - ROPPA), les chambres d'agriculture (Réseau des chambres d'agriculture de l'Afrique de l'Ouest - RECAO), etc.

² Des rapports formels de ces cinq groupes de travail adoptés par les deux parties sont disponibles.

2.2 Le mandat de négociation

La phase II des négociations a été lancée pour l'Afrique de l'Ouest le 6 octobre 2003 sur la base du mandat de négociation fixé par les Chefs d'État. Le mandat initial s'articule autour de 6 objectifs :

- la création progressive, conformément aux règles de l'OMC, d'une zone de libre échange entre la Cedeao et l'UE pendant une période de douze ans à compter du 1^{er} janvier 2008 ;
- la nécessité de donner la priorité au développement et à la réduction de la pauvreté ;
- la coopération sur les questions touchant au commerce ;
- l'approfondissement du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest ;
- l'amélioration de la compétitivité : renforcement de capacité et mise à niveau ;
- l'amélioration de l'accès au marché pour les exportations de l'Afrique de l'Ouest.

La feuille de route adoptée le 4 août 2004 réaffirme l'engagement des deux parties dans l'Accord de Cotonou, et rappelle notamment que « l'objectif majeur de l'APE est de promouvoir le renforcement de l'intégration régionale et le développement économique durable de l'Afrique de l'Ouest ».

Dans le domaine de l'intégration régionale, les Chefs d'État ont adopté le principe de la création d'une Union douanière aux frontières de l'espace Cedeao (n'incluant donc pas, à ce stade, la Mauritanie) sur la base d'une extension du Tarif extérieur commun (TEC) en vigueur aux frontières de l'espace Uemoa.

Un système de facilitation des échanges accompagne cette évolution de la politique tarifaire appliquée aux frontières de l'espace. A ce titre, la feuille de route prévoit notamment différentes actions dont les plus importantes sont les suivantes : (i) Harmonisation des formalités de dédouanement et des autres formalités douanières dans l'espace Cedeao (définition d'un nouveau code des douanes harmonisant les codes existants, non finalisée); (ii) Mise en circulation d'une déclaration en douane unique ; (iii) Interconnexion des systèmes informatiques douaniers (rationalisation des procédures) ; (iv) Harmonisation de la réglementation relative à la charge à l'essieu ; (v) Élaboration d'un plan régional de contrôle routier ; etc.

Plusieurs autres mesures complémentaires sont prévues dans la feuille de route : il s'agit notamment de la promotion d'une approche régionale de la normalisation et du contrôle de qualité des produits (systématisation des structures nationales, développement d'une politique de qualité, formation du personnel, système de certification, etc.), la mise en place d'un régime de droit de la propriété intellectuelle, ainsi qu'une politique commune de libre concurrence et d'investissement.

La feuille de route prévoyait par ailleurs un volet conséquent sur l'amélioration de la compétitivité des économies ouest africaines visant à « maximiser les bénéfices dynamiques générées par l'APE et à aider les pays à ajuster leurs économies au processus de libéralisation afin d'assurer la dimension développement du processus de l'APE ».

3. Etat des lieux des négociations

3.1 Evolution des négociations depuis 2007

Lors de la réunion des négociateurs en chef en février 2007, trois préalables à la signature d'un accord APE ont été retenus par les deux parties :

- définir conjointement les programmes d'accompagnement de l'APE et leur financement par la CE,
- formuler les calendriers d'accès au marché des deux parties,
- élaborer le texte de l'Accord.

Ces trois conditions n'étant toujours pas remplies à l'entame du dernier trimestre 2007, l'Afrique de l'Ouest a décidé de ne pas s'engager dans la signature d'un accord dans les délais prévus. La proposition européenne d'un accord d'étape, limité à la libéralisation du commerce des biens, a été rejetée par la région. La tentative de la CE de conclure un accord avec les pays de l'Uemoa n'a pas non plus abouti. Par ailleurs, la CE a rejeté la proposition de la région de solliciter une prolongation de la dérogation à l'OMC, qui arrivait à échéance. Le problème de compatibilité avec les règles de l'OMC se posait pour les trois pays non-PMA : la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria. Pour ces trois pays, la fin de la dérogation devait se traduire par la modification des règles commerciales, avec l'application du régime SPG. Les risques induits par ce changement de régime tarifaire a conduit la Côte d'Ivoire et le Ghana à s'engager dans des accords intérimaires conclus sur des bases nationales. Ces accords ont été paraphés avant l'échéance du 31 décembre 2007. Le Nigeria, nettement moins dépendant des exportations vers l'UE, a refusé cette option et sollicité de la part de la CE l'application du régime SPG+. La Commission a répondu négativement à cette demande, considérant que le Nigeria ne remplissait pas les conditions indispensables, sur le plan de la ratification et de l'application des Conventions internationales.

Bien que la société civile ait salué le refus d'une signature par la région, cet épisode, alimenté par des divergences d'intérêts et de stratégie entre les pays a considérablement affecté la cohésion de la région dans la négociation. Il a aussi affecté l'ensemble du processus de négociation et introduit des doutes dans la dynamique d'intégration régionale.

La Commission européenne a formulé en avril 2007 son offre d'accès aux marchés, proposant un accès en franchise de droits et de contingents sauf pour le riz et le sucre pour lesquels une période transitoire est prévue.

L'Afrique de l'Ouest a pris beaucoup de retard dans l'élaboration de son offre : interprétation de l'article XXIV du GATT, couverture des produits, calendrier de désarmement tarifaire. Ce retard s'explique essentiellement par le processus qu'elle a impulsé pour élaborer cette offre, notamment au niveau de l'identification des produits sensibles à la libéralisation des échanges. Toutefois, un cadrage général de son offre d'accès aux marchés a été soumis à la Commission européenne fin 2008.

De la même façon, la Commission européenne a mis sur la table un projet de texte de l'accord. La région ouest africaine s'est engagée à proposer son propre texte et s'est refusée à travailler sur la base de la proposition de la CE. Après avoir estimé que les travaux sur la détermination des produits sensibles (préalable à l'offre d'accès aux marchés), la détermination des programmes de mise à niveau et la définition des mesures d'accompagnement, ainsi qu'un accord sur les règles d'origine étaient des préalables à la rédaction de l'accord (cf. infra sur les enjeux agricoles), elle s'est engagée dans la rédaction d'une proposition en parallèle de ces travaux.

3.2 La signature des accords intérimaires par la Côte d'Ivoire et le Ghana

Face aux risques induits par un passage au régime SPG, les deux pays ont paraphés en novembre 2007, puis signés courant 2008 des accords bilatéraux. Ces accords comprennent un calendrier de libéralisation pour les différents groupes de produits classés selon leur sensibilité. Ils comprennent l'ensemble des dispositions d'un APE complet mais ne comportent aucun engagement précis de la CE sur le volet développement ou accompagnement de l'APE. Les deux accords ne sont pas harmonisés sur le plan du schéma de libéralisation (produits inclus dans chaque groupe), mais prévoient tous deux de libéraliser 80 % des produits importés en provenance de l'UE en 2004-2006.

Les deux accords comportent la clause dite « de la nation la plus favorisée (NPF) ». L'intégration dans les APE intérimaires de cette clause exige que les pays ACP accordent d'une manière automatique à l'UE des préférences commerciales analogues à celles qu'ils accorderaient à des pays tiers dans le cadre d'un accord bilatéral autre, si les exportations de ce pays tiers représentent plus d'1 % des exportations de marchandises à l'échelon mondial (ce qui affecterait les échanges commerciaux avec la de nombreux pays émergents notamment). Cette question suscite des préoccupations notamment dans certaines régions ACP en raison d'initiatives politiques qui sont menées pour diversifier le commerce et s'affranchir d'une dépendance excessive vis à vis du marché de l'UE. A titre d'exemple, le vice-ministre au commerce d'Afrique du Sud, Rob Davies, s'est dit préoccupé par le fait que « cela [les] enfermerait d'une manière définitive dans une relation primaire avec l'UE » et « constitue de ce fait une entrave inacceptable au principe de souveraineté nationale ». Pour l'Afrique de l'Ouest, même si aucun processus de négociation pour un ALE avec un pays émergent n'est en cours, l'inclusion de cette clause pourrait poser problème si la région décidait d'entamer des négociations avec la Chine par exemple.

3.2.1 L'APE intérimaire Côte d'Ivoire-UE

Les engagements d'élimination tarifaire commenceront immédiatement et seront achevés en 2022. Les marchandises devant être libéralisées durant la première phase jusqu'en 2012 « représentent près de 60% des produits importés par la Côte d'Ivoire en provenance de l'UE en 2004-2006 » (cf. tableau ci-dessous). Bien que certaines marchandises étaient déjà à taux zéro, d'autres étaient assorties d'un droit de 20 %. Cinq produits agricoles représentant plus d'1 million de dollars en valeur à l'importation sont intégrés dans la première phase des engagements de libéralisation (six autres produits de la pêche sont également inclus). Selon une étude ODI/ECDPM, « plusieurs produits agricoles semblent être des produits pouvant concurrencer la production locale ».

Engagements de la première phase dans le secteur agricole de la Côte d'Ivoire

Code NHM	Moyenne des importations 2004-2006 en milliers de €	Description	Droit de douane
1602500000	1 254	Préparations et conserves de viande ou d'abats d'animaux de l'espèce bovine (à l'excl. des saucisses, saucissons et...)	20 %
2005400000	1 038	Pois [Pisum sativum], préparés ou conservés autrement qu'au vinaigre ou...	20 %
2106901000	13 493	Préparations alimentaires, n.d.a.: pas de description au niveau 8	20 %
0303420000	24 922	Thons à nageoires jaunes [Thunnus albacares], congelés	10 %
0303430000	8 268	Listaos ou bonites à ventre rayé, congelés «Euthynnus - Katsuwonus- pelamis»	10 %
0303490000	1 396	Thons du genre «Thunnus», congelés (à l'excl. des thons des espèces «Thunnus alalunga, ...	10 %
0303500000	1 123	Harengs [Clupea harengus, Clupea pallasii], congelés	10 %
0303740000	1 328	Maquereaux [Scomber scombrus, Scomber australasicus, Scomber japonicus], congelés	10 %
0303790000	11 463	Poissons d'eau douce et de mer, comestibles, congelés (à l'excl. des salmonidés, des poissons plats, des thons,	10 %
1108120000	1 396	Amidon de maïs	10 %

Les produits exclus des engagements de libéralisation tarifaire représentent 20 % des produits importés en provenance de l'UE par le pays en 2004-2006, plus d'un tiers de celles-ci étant constitué par des produits agricoles et alimentaires (soit 226 lignes tarifaires; cf. tableau ci-dessous pour le résumé détaillé).

Exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu de la Côte d'Ivoire

SH2	Description	Part du total
52	Coton	21,2 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	6,5 %
09	Café, thé, maté et épices	5,6 %
02	Viandes et abats comestibles	4,0 %
18	Cacao et ses préparations	3,1 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	3,0 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	2,8 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,7 %
01	Animaux vivants	1,4 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	1,2 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	1,1 %
17	Sucres et sucreries	1,1 %
10	Céréales	0,8 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	0,5 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	0,5 %

3.2.2 L'APE intérimaire Ghana-CE

Le gouvernement ghanéen est le deuxième gouvernement d'Afrique de l'ouest à avoir initié un APE intérimaire. Les engagements de libéralisation tarifaire débuteront en 2009 et s'achèveront en 2022. « La plupart des engagements de libéralisation sont prévus pour le début de la période ». Selon le rapport ODI/ECDPM, les produits libéralisés durant les six premières années représentent plus d'un quart des importations en provenance de l'UE en 2004-2006 (cf. tableau ci dessous). Les produits sur lesquels les droits de douane sont les plus élevés font partie de la première phase de libéralisation. Plus de 70 % des importations en provenance de l'UE seront libéralisés en 10 ans. Quatre produits agricoles sont inclus dans la première phase de libéralisation, y compris les morceaux de dindes; la farine de froment et l'avoine.

Engagements de la première phase dans le secteur agricole du Ghana

Code NHM	Moyenne des importations en 2004-2006 en milliers de €	Description	Droit de douane
020727	1 297	Morceaux et abats comestibles de dindes et dindons	20 %
110100	1 245	Farines de froment [blé] ou de méteil	20 %
110412	1 536	Grains d'avoine, aplatis ou en flocons	20 %
330210	8 996	Mélanges de substances odoriférantes et mélanges, y.c. les solutions alcooliques	10 %

20 % environ des produits actuellement importés en provenance de l'UE doivent être exclus de la libéralisation, 28 % d'entre eux étant des produits agricoles et 62 % relevant de la bande tarifaire la plus élevée (cf. tableau ci dessous).

Exclusions des produits agricoles et part du commerce exclu du Ghana

SH2	Description	Part du total
52	Coton	5,7 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	4,6 %
02	Viandes et abats comestibles	3,3 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	3,6 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	2,8 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	2,5 %
09	Café, thé, maté et épices	2,2 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	2,2 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	1,8 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	1,8 %
10	Céréales	1,0 %
13	Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux	0,9 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	0,8 %
18	Cacao et ses préparations	0,8 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,7 %
17	Sucres et confiserie	1,1 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	1,2 %
01	Animaux vivants	0,4 %
21	Préparations alimentaires diverses	0,2 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries	0,1 %

3.2.3 Compatibilité entre les deux APE et avec un futur APE régional

Comme indiqué, l'APE Ghana-UE comporte plus d'exclusions de produits que l'APE Côte d'Ivoire-UE, notamment certains fruits et noix comestibles; écorces d'agrumes ou de melons (SH 8), préparations de viande (SH 16), gomme; gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux (SH 13), les préparations alimentaires diverses (SH 21) et les préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries (SH 19), tous ces produits n'étant pas exclus dans le cadre de l'APE Côte d'Ivoire-UE. De même, il n'y a pas de chevauchement entre les engagements d'élimination tarifaire de la première phase du Ghana et de la Côte d'Ivoire dans le secteur agricole. Il y a par conséquent une incompatibilité entre les engagements d'élimination tarifaire de la première phase et les listes d'exclusions des produits agricoles dans les calendriers de réduction tarifaire du Ghana et de la Côte d'Ivoire. Les deux accords prévoient que « le présent accord sera remplacé par un APE global conclu au niveau régional avec la partie CE à sa date d'entrée en vigueur. Dans ce cas, les parties s'efforceront de faire en sorte que l'APE global au niveau régional préserve l'essentiel des acquis (du pays concerné) au titre du présent accord ». Les difficultés porteront principalement sur le calendrier de libéralisation, beaucoup plus long que les 15 ans prévus dans ces deux accords, et sur la couverture des échanges libéralisés.

3.3 Les travaux en cours dans le domaine des produits sensibles et des mesures d'accompagnement du secteur agricole dans l'APE

Compte tenu de l'importance du secteur agricole, des opportunités et des risques induits par l'APE, un effort important a été consenti par la région pour travailler dans deux directions : la détermination des produits sensibles et la définition des programmes d'accompagnement.

L'enjeu pour la Cedeao est de conduire ces travaux en cohérence avec l'Ecowap - tant sur le contenu, que sur le processus – en s'assurant d'une forte implication des États membres et des acteurs socioprofessionnels dans les travaux préparatoires, la formulation des choix et la négociation des compromis.

3.3.1 Le volet « Détermination des produits sensibles » et la préparation de l'offre d'accès aux marchés

La conception de l'offre d'accès aux marchés repose sur la détermination de la sensibilité des produits à l'ouverture commerciale. La méthodologie utilisée est une variante de la méthode ICTSD pour la détermination des produits spéciaux à l'OMC, afin d'assurer le plus de cohérence possible entre les différentes négociations dans lesquelles les pays sont impliqués (APE, OMC, TEC). Initiée sur les produits agricoles, l'approche a été élargie à l'ensemble des produits. La démarche a reposé sur des travaux nationaux puis une consolidation et des arbitrages régionaux. Chaque pays a produit, sur la base d'une méthodologie semblable (critères de sensibilités, indicateurs, notes et pondération) mais qui est différenciée selon la nature des produits agricoles d'une part, artisanaux et industriels, d'autre part. La consolidation régionale a reposé sur des méthodes statistiques éprouvées, des concertations et arbitrages associant les États membres et les acteurs. La liste définitive des produits n'a pas encore été validée et il reste environ 10 % des lignes tarifaires pour lesquelles subsistent des divergences entre les pays.

3.3.2 Le volet « Détermination des mesures d'accompagnement » : le PAPED

La région s'est engagée dans la préparation d'un « programme APE pour le développement (PAPED) » qui constitue une reformulation de l'approche « mesures d'accompagnement et mise à niveau, destiné à faire de l'APE « un outils de développement ». Il a retenu cinq axes stratégiques : (i) la diversification et l'accroissement des capacités de production ; (ii) le développement du commerce intra-régional et la facilitation de l'accès aux marchés internationaux ; (iii) l'amélioration et le renforcement des infrastructures liées au commerce ; (iv) la réalisation des ajustements indispensables et la prise en compte des autres besoins liés au commerce ; (v) la mise en œuvre et le suivi-évaluation de l'APE.

La démarche s'appuie sur des travaux dans chacun des 16 pays puis au niveau régional. A ce niveau, trois chaînes de valeur prioritaires ont été identifiées : l'agroalimentaire, le coton/textile et le tourisme.

Enfin, concernant l'évaluation des besoins d'accompagnement de la libéralisation commerciale, la région et la CE ont convenu de développer une étude d'impact fondée sur un modèle d'équilibre général calculable (MEGC), dont les hypothèses sont définies conjointement. Cette approche est notamment mise à contribution pour évaluer les impacts du schéma de libéralisation proposé par l'Afrique de l'Ouest sur la croissance économique, l'emploi, les revenus des différents agents économiques, les flux commerciaux, et les recettes douanières. Ses résultats devraient constituer la base de la négociation sur les compensations des pertes de recettes fiscales.

3.3.3 L'harmonisation préalable de la politique commerciale : la mise en place du TEC Cedeao

Depuis la signature de l'Accord de Cotonou, le processus d'intégration régionale formel a été fortement accéléré. L'objectif est de profiter de l'agenda de Cotonou avec la révision du régime commercial pour accélérer les réformes internes, et notamment construire une Union douanière avec un marché unique libéralisé et l'application d'un tarif extérieur commun.

Cette étape a été franchie avec la décision A/DEC.17/01/06 portant adoption du TEC de la Cedeao. L'application complète du TEC initialement prévue au 1^{er} janvier 2008, date à laquelle le nouveau régime commercial avec l'UE devait entrer en vigueur, après une période transitoire de 2 ans (pour plus de précisions sur le TEC Cedeao, voir la partie 5), est retardée en raison des divergences persistantes sur la création d'une cinquième bande et sur la reclassification de certains produits.

Encadré 1 : la composition du TEC

Le TEC est composé :

- du droit de douane (DD), de la redevance statistique (RS³) et du prélèvement communautaire de la Cedeao (PC/Cedeao) ;
- la taxe dégressive de protection (TDP) ;
- la taxe conjoncturelle à l'importation (TCI).

Les produits sont classés selon la nomenclature tarifaire et statistique et répartis en quatre catégories sur lesquelles vont s'appliquer un droit de douane différent:

- Catégorie 0 : Biens sociaux essentiels ;
- Catégorie 1 : Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipements et intrants spécifiques ;
- Catégorie 2 : Intrants et produits intermediaries;
- Catégorie 3 : Biens de consommation finale.

Les taux de droits de douane retenus pour chacune de ces quatre catégories sont les suivants : catégorie 0 : 0% ; catégorie 1 : 5 % ; catégorie 2 : 10 % ; catégorie 3 : 20 %.

Source : Décision A/DEC.17/01/06 portant adoption du tarif extérieur commun de la Cedeao

³ La redevance statistique est fixée à 1 %.

Pour l'heure, la TDP, destinée à protéger temporairement les secteurs qui auraient à subir une libéralisation trop brutale et risquée du fait de l'application du TEC, ainsi que la TCI (mesure de sauvegarde spéciale de la Cedeao) destinée à réagir à une augmentation importante des importations et/ou à une baisse sensible des prix à l'importation ne sont pas encore définies. La Commission de la Cedeao propose un mécanisme complémentaire destiné à neutraliser l'impact des soutiens aux exportations des pays membres de l'OCDE. Ce mécanisme appelé « prélèvement compensatoire de la Cedeao –PCC » n'est pas non plus validé.

La mise en place du TEC Cedeao a fait apparaître les divergences au sein des politiques commerciales des 15 États membres. Le principe de création d'une cinquième bande a été acté par les Chefs d'Etat mais son niveau (35%, ou 50 %) et les produits éligibles restent à définir. La nouvelle structure du TEC et la définition des instruments complémentaires de protection devraient être adoptés avant juin 2009.

Concernant les reclassifications au sein des quatre bandes actuelles, les divergences reflètent les contradictions d'intérêts entre les pays, notamment entre les pays qui souhaitent protéger la production et les pays qui souhaitent faciliter l'accès des produits aux consommateurs (cf. partie 5). Début 2009, non seulement le TEC définitif n'est pas adopté mais il est bien difficile d'établir un état des lieux de l'application du TEC provisoire.

4. Les principaux enjeux

L'Afrique de l'Ouest est la principale région ACP au regard de son importance dans les exportations et les importations de l'UE. Depuis la signature de l'Accord de Cotonou, des efforts importants ont été entrepris pour approfondir l'intégration régionale, préalable à la mise en œuvre d'un APE. La dynamique d'intégration régionale prend place dans un contexte très particulier :

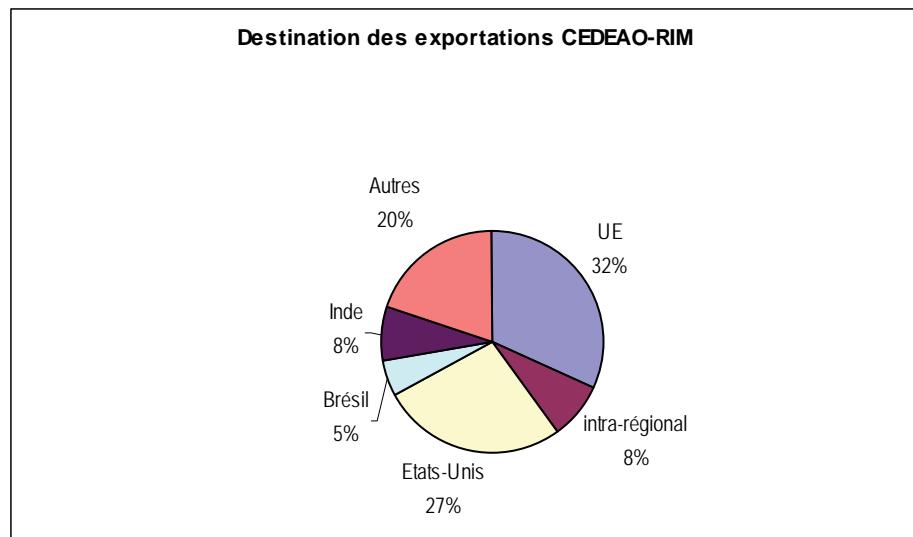
- Coexistent dans la région deux espaces d'intégration : l'Uemoa d'une part, rassemblant les pays de la zone franc CFA, bénéficiant d'un taux de change fixe avec l'euro et dont la monnaie reste soutenue par le Trésor public français et, la Cedeao d'autre part. Les huit pays membres de l'Uemoa sont intégrés dans l'espace Cedeao. Les pays non-membres de l'Uemoa, pour l'essentiel anglophones, ont chacun leur propre monnaie. Ces pays sont engagés dans la préparation d'une deuxième zone monétaire⁴ qui devait fusionner à terme avec la zone Franc, au sein d'une zone monétaire ouest africaine commune. Repoussée à plusieurs reprises, les Chefs d'États cherchent à donner une nouvelle impulsion à cette perspective. Plusieurs scénarios sont à l'étude et devraient être débattus dans les prochains mois.
- L'espace géographique retenu pour la négociation de l'APE intègre la Mauritanie, non intégrée dans la négociation de l'Union douanière.
- La coexistence de pays classés parmi les PMA – 12 pays sur les 16 que compte la région – et de pays non PMA : le Nigeria, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Cap Vert qui vient de quitter le groupe des PMA. Les pays non PMA sont aussi ceux qui figurent parmi les principaux exportateurs vers l'UE : ils assurent 82 % des exportations (81 % pour les produits agricoles et alimentaires) et 62 % des importations (48 % pour les produits agricoles et alimentaires). Ils ont pas conséquent un intérêt supérieur à intégrer un APE de façon à conserver l'accès le plus large possible au marché européen. En revanche, la majorité des pays non PMA ne sont pas tenus d'intégrer un APE pour conserver cet accès, en particulier parce qu'ils sont éligibles à l'initiative TSA.

⁴ ZMAO : Zone Monétaire de l'Afrique de l'Ouest

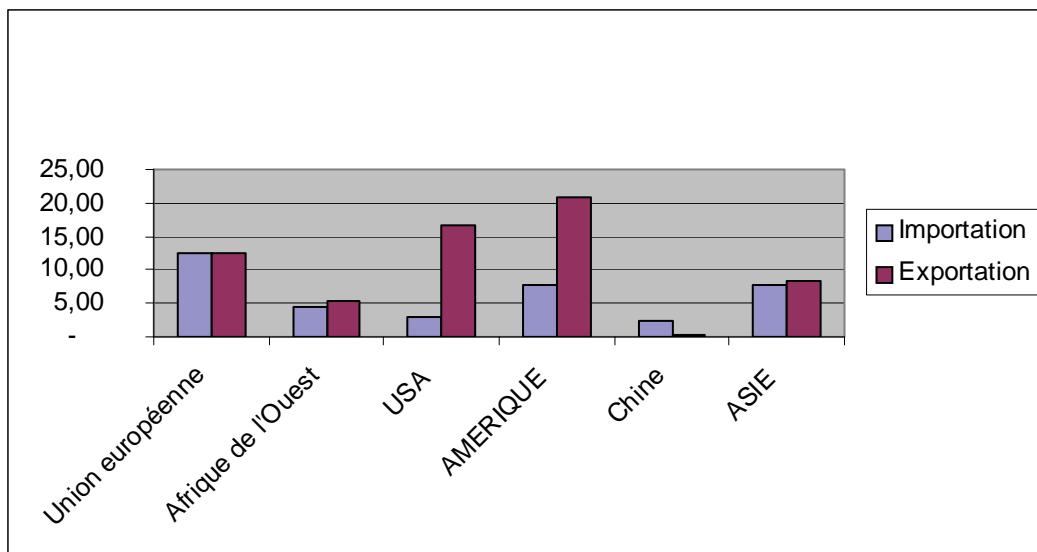
- Le poids du Nigeria et son rôle dans la dynamique régionale. A lui seul il représente plus de la moitié (i) du produit brut régional (56 %), (ii) de la population régionale forte de 290 millions d'habitants (2008), (iii) du commerce de la région avec le reste du monde (41,5 % des importations et 49 % des exportations pour l'ensemble des produits). Il réalise 60 % des exportations régionales vers l'UE (mais seulement 14 % des produits agroalimentaires) et représente 45 % des importations en provenance de cette région (27 % des importations agroalimentaires).
- Le commerce intra-régional est très faible : de l'ordre de 3 milliards d'euros. On estime que le commerce intra-régional représente seulement 10 à 15 % des échanges réalisés par les pays d'Afrique de l'Ouest. Cependant, ces données sont plutôt sous estimées, en raison d'un commerce informel transfrontalier, très dynamique mais non enregistré.

4.1 La place de l'UE dans le commerce extérieur de l'Afrique de l'Ouest

L'UE est le principal partenaire commercial de l'Afrique de l'Ouest, avec 32 % des échanges commerciaux de la zone. Au sein de l'espace ACP le groupement régional Afrique de l'Ouest est le principal partenaire de l'UE en représentant 40 % des échanges UE-ACP.



Graphique 1 : Le commerce de la CEDEAO en milliards de dollar US avec les principaux partenaires internationaux - Période 2002-2006



Source : CEDEAO

La balance commerciale globale, après s'être fortement dégradée jusqu'au début des années 2000, s'est rééquilibrée. Elle est très légèrement déficitaire, de l'ordre de 140 000 euros en défaveur de l'Afrique de l'Ouest, sur un volume global de commerce de 31,5 milliards d'euros (importations + exportations). Elle bénéficie principalement de la hausse des prix des produits pétroliers exportés par le Nigeria et plus récemment du redressement des prix des matières premières agricoles. Le commerce des produits non agricoles enregistre une balance fortement déficitaire pour la région ouest-africaine, avec un déficit de 1,4 milliards d'euros. Le commerce des produits agricoles est en revanche excédentaire pour la région, avec un solde positif de 1,25 milliards d'euros sur la période 2005-07. Celui-ci s'est nettement dégradé depuis la période 1996-98, dans la mesure où les importations agroalimentaires se sont accrues de 51,6 % alors que les exportations de ces produits ne progressaient que de 14 %. La part des produits agricoles dans les exportations vers l'UE a chuté ces dernières années. Elle ne se situe plus qu'à 22 % en moyenne sur la période 2005-07 contre 32,5 % des exportations en 1996-98. En réalité, entre ces deux périodes, les exportations de produits non agricoles ont augmenté de 93 %, alors que les exportations agricoles étaient proches de la stagnation. La structure des exportations repose encore fortement sur les matières premières, notamment agricoles. Cette tendance est atténuée par l'ampleur prise par les exportations pétrolières nigériennes. La dépendance des autres pays à l'égard des agro-exportations vers l'UE est donc nettement plus significative. Les fluctuations très fortes des prix du pétrole induisent des évolutions très rapides de la structure des exportations et du poids des pays de la région dans le commerce extérieur régional.

Tableau 1 : Evolution du solde commercial de la région avec l'UE

Solde commercial de la région avec l'UE (1000 €)	1988-1990	1996-1998	2005-2007
Commerce tous produits	1 511 962	249 411	-138 675
Commerce produits agro-alimentaires	1 093 956	1 588 841	1 256 790
Commerce produits non agricoles	418 006	-1 339 430	-1 395 465

Source : Comext-Eurostat

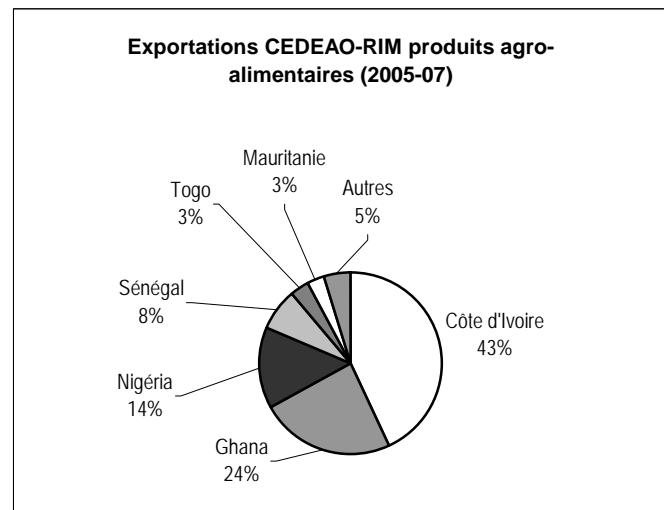
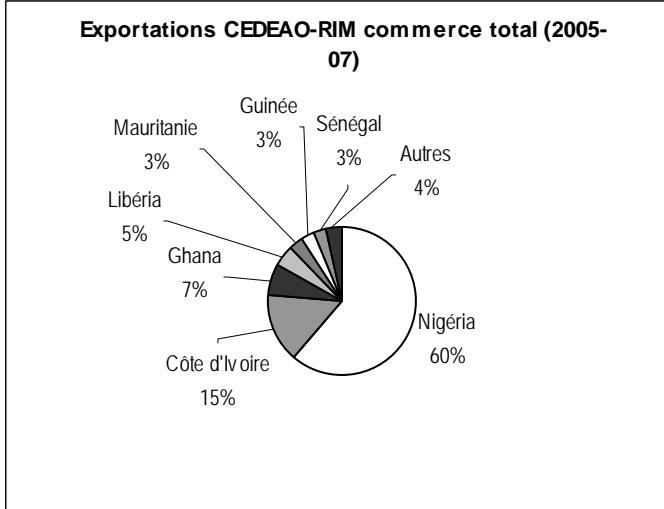
Tableau 2 : Importance des produits agricoles dans le commerce total Cedeao-UE et évolution depuis 18 ans

Commerce UE-CEDEAO+RIM (1000 €)		1988-1990	1996-1998	2005-2007
Flux	Produits			
Importations en provenance de l'UE	Commerce total	6 818 286	9 146 542	15 843 815
	Produits agro-alimentaires	1 164 825	1 460 796	2 214 706
	Part	17,1%	16,0%	14,0%
Exportations vers UE	Commerce total	8 330 247	9 395 953	15 705 140
	Produits agro-alimentaires	2 258 781	3 049 637	3 471 496
	Part	27,1%	32,5%	22,1%

Source : Comext-Eurostat

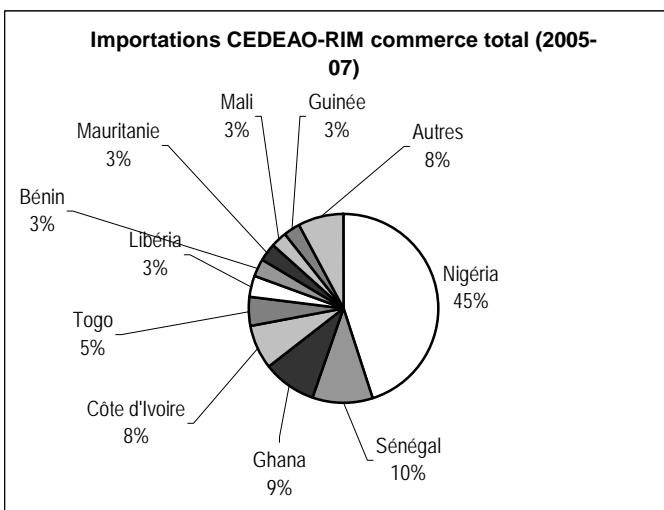
4.2 Concentration géographique des échanges

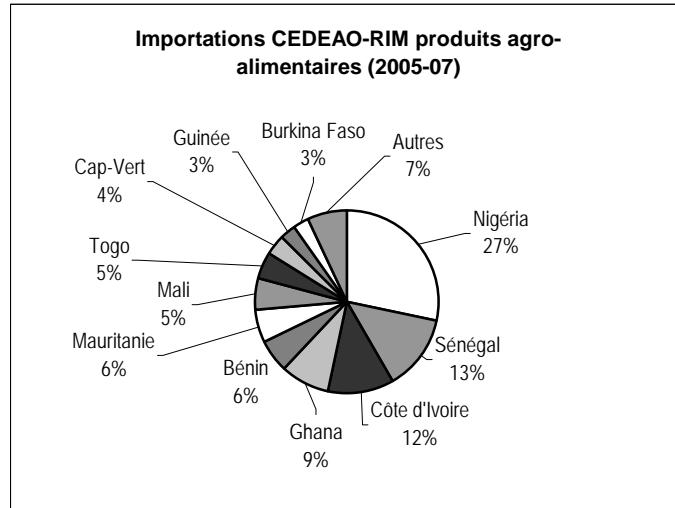
Les disparités économiques et démographiques au sein de l'Afrique de l'Ouest pèsent directement sur l'importance des pays dans le commerce avec l'Europe. Sur le plan du commerce global avec l'UE, le Nigeria assure à lui seul 60 % des exportations. Avec la Côte d'Ivoire et le Ghana, ils fournissent 82 % des exportations. En revanche c'est la Côte d'Ivoire qui domine le paysage des exportations agricoles avec 43 % du total de la zone, mais cette part s'est érodée ces dernières années, en lien avec la crise politique que traverse le pays. Associée au Ghana, au Nigeria et au Sénégal, ces quatre pays couvrent à eux seuls 91 % des exportations agroalimentaires. Ceci induit une très forte concentration des enjeux de la négociation de l'APE.



Source Comext / Eurostat

Les importations de la zone Cedeao, sont mieux réparties sur l'ensemble des pays. Le Nigeria reste le poids lourd de la région : il réalise 45 % de l'ensemble des importations régionales, tous produits confondus, mais « seulement » 28 % des importations de produits agro-alimentaires. Les quatre plus gros importateurs : Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire et Sénégal réalisent ensemble près de 72 % des importations totales et 61 % des importations agroalimentaires.

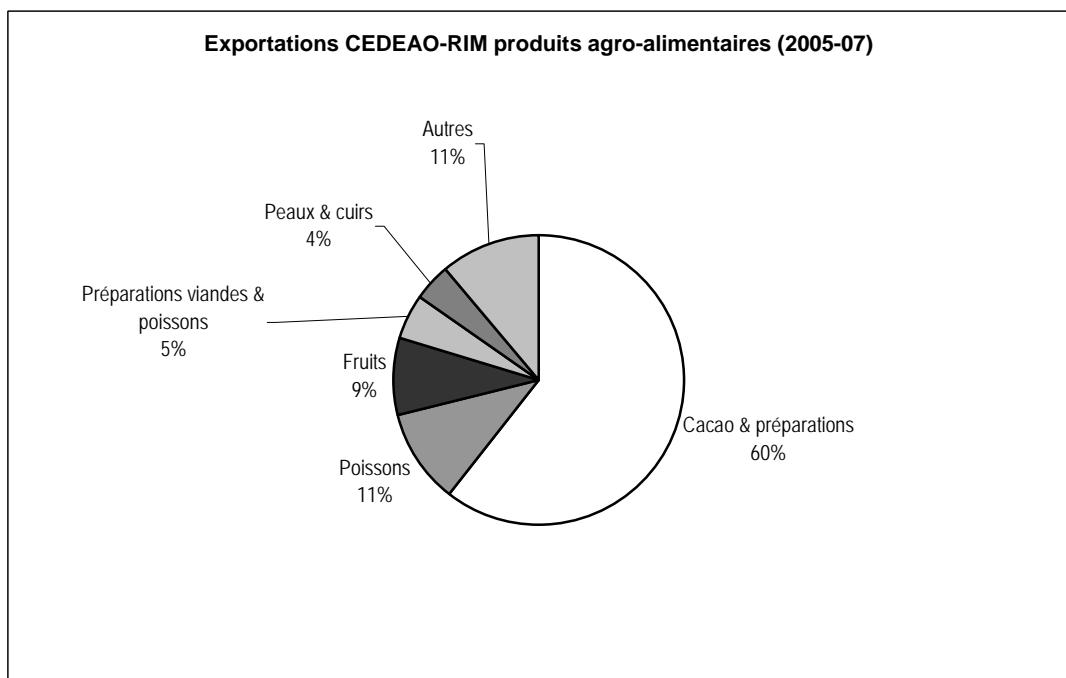




Source : Comext / Eurostat

4.3 Concentration des exportations sur un groupe réduit de produits

Les exportations de la région sont très concentrées sur un nombre réduit de produits, essentiellement des produits de base pas ou peu transformés. Sur le plan agricole le cacao et ses dérivés représentent à eux seuls 60 % des exportations vers l'UE. Viennent ensuite loin derrière les produits de la pêche (11 %) et les fruits tropicaux (ananas, bananes essentiellement) avec une part de 9 %. Les huiles ne représentent plus un secteur d'exportation stratégique.

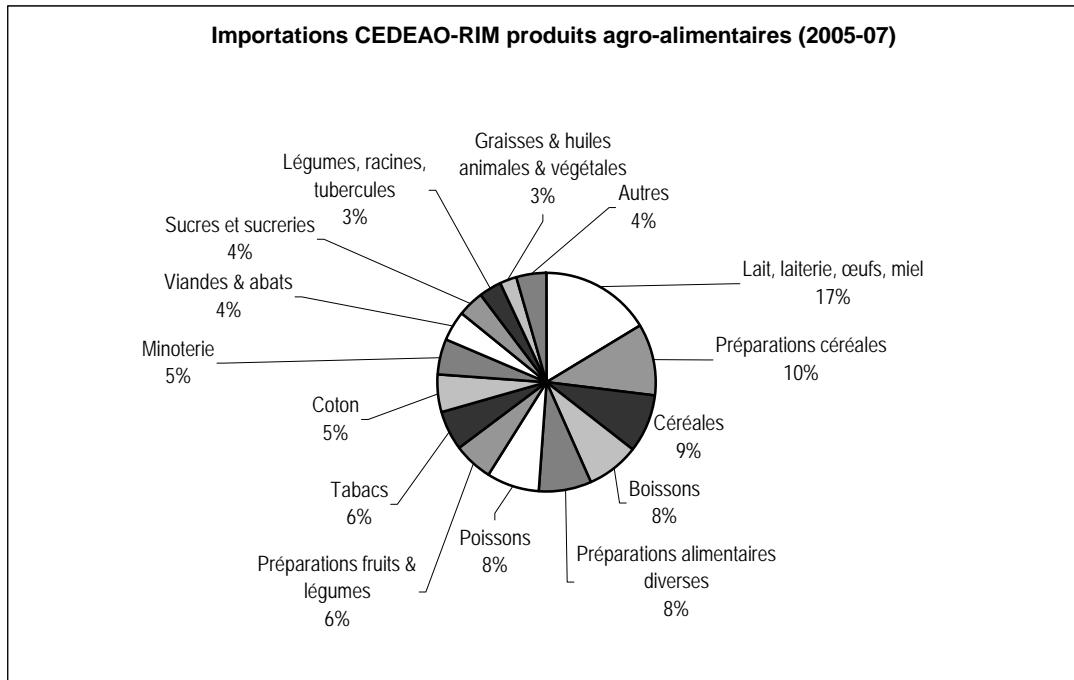


Source Comext/ Eurostat

Le tableau en annexe 1 illustre la dépendance des pays à l'égard d'un panel restreint de produits et précise pour chaque pays la part dans les exportations des principaux produits exportés. Le tableau en annexe 2 présente les marges préférentielles dont bénéficient les exportateurs ACP sur le marché européen. Il montre que les enjeux en termes d'accès au marché se limitent à un nombre très réduit de produits et ne concernent que peu de pays – mais les plus grands exportateurs – de la région. De plus, ces marges se sont réduites sensiblement sous l'effet de la libéralisation multilatérale (désarmement tarifaire pour l'ensemble des origines) et sous l'effet de la négociation d'accords de libre échange entre l'UE et d'autres espaces régionaux, hors ACP.

4.4 Des importations diversifiées et souvent concurrentes des filières ouest-africaines

Les importations de produits agricoles et alimentaires constituent 14 % des importations totales de la région, en provenance de l'UE. Les produits agricoles et alimentaires importés sont relativement diversifiés. Cependant, à elles seules les importations de céréales et produits à base de céréales, de produits laitiers, de viandes et de poissons (ainsi que les préparations de viandes et poissons), les fruits et légumes et préparations qui sont les principaux produits concurrents des productions ouest-africaines, représentent 69,4 % de l'ensemble. On pourrait aussi ajouter au titre des produits concurrents, les huiles et graisses, le sucre, le coton et le tabac qui représentent 18 % supplémentaires.



Source : Comext / Eurostat

Tableau 3 : Evolution des importations agroalimentaires et part des différents produits dans les importations de la région Cedeao

Importations CEDEAO-RIM en provenance de l'UE (x 1000 euros)	1988-1990	1996-1998	2005-2007	2005-2007
Produits				Part du commerce total
Commerce total	6 818 286	9 146 542	15 843 815	14,0%
Total agro-alimentaire	1 164 825	1 460 796	2 214 706	Part du commerce agro-alimentaire
Céréales & dérivés	174 233	274 996	542 269	24,5%
Lait, laiterie, œufs, miel	189 259	224 899	363 853	16,4%
Boissons	72 130	86 176	172 124	7,8%
Préparations alimentaires diverses	90 636	92 934	171 433	7,7%
Poissons	95 416	174 984	170 623	7,7%
Préparations fruits & légumes	42 106	78 281	131 740	5,9%
Tabacs	41 898	70 690	128 311	5,8%
Coton	119 048	78 328	121 010	5,5%
Viandes & abats	45 581	42 329	99 648	4,5%
Sucres et sucreries	178 646	149 766	85 610	3,9%
Légumes, racines, tubercules	20 337	24 307	73 555	3,3%
Graisses & huiles animales & végétales	42 164	101 313	57 458	2,6%
Autres	53 371	61 794	97 072	4,4%

Source: Comext-Eurostat

5. Les principaux enjeux de la négociation agricole

5.1 Questions générales

Les enjeux dans le domaine agricole peuvent se classer en cinq grands points :

- l'approvisionnement des consommateurs ouest-africains et la capacité de l'agriculture régionale à produire pour répondre à la croissance de la demande (290 millions d'habitants en 2008, plus de 400 millions en 2020). Cet enjeu se décline autour de deux questions :
 - les risques d'une concurrence accrue des importations d'origine UE vis-à-vis des filières nationales ;
 - les risques de concurrence accrue des importations UE vis-à-vis des filières régionales (affaiblissement de l'intégration et de la complémentarité au sein de l'Afrique de l'Ouest).
 - Il convient de prendre en considération l'importance des aides publiques dans la compétitivité extérieure des productions européennes pour estimer correctement ces risques.
- Les enjeux pour l'accès au marché européen : ils portent principalement sur le démantèlement de la progressivité des droits en fonction du degré de transformation des matières premières (cas du cacao, du café, des fruits notamment), sur le démantèlement des droits résiduels et sur les normes SPS, ainsi que tous les OTC ;
- Les enjeux inhérents au financement des politiques publiques, avec la diminution des droits de douane qui constituent une des principales sources de financement du budget de l'État (impact du transfert de fiscalité de porte vers la fiscalité intérieure dans des économies à très forte proportion « d'entreprises informelles ») ;
- Les enjeux inhérents à l'amélioration de la compétitivité des entreprises et notamment à leurs capacités de modernisation des filières dans un nouvel environnement commercial (transformation, stockage, conservation, etc.). A ce niveau, la libéralisation des intrants et des biens d'équipement, lorsqu'ils sont importés, peut permettre de réduire les charges et d'améliorer le positionnement des filières africaines, s'il existe une réelle concurrence entre importateurs ;
- Les enjeux au niveau des alliances potentielles dans les négociations internationales, en particulier au sein de l'OMC. Sur ce plan, le débat se cristallise sur trois sujets : (i) la détermination des produits spéciaux que les PED pourraient exclure partiellement ou complètement des engagements de libéralisation au titre « de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens de subsistance et des besoins de développement rural » ; (ii) la définition du mécanismes de sauvegarde spéciale (MSS) relatifs aux produits agricoles, en cas d'augmentation brutale des importations ou d'évolution des prix ; (iii) la flexibilité de l'article XXIV relatif aux zones de libre échange, en particulier sur la question de l'asymétrie de la libéralisation. Ces trois thèmes illustrent la très forte interdépendance des négociations d'APE et à l'OMC, l'importance des alliances pour déboucher sur un environnement commercial cohérent pour les pays ACP.

La crise des prix des produits alimentaires a sensiblement changé la donne. Elle interroge sur les risques induits par la libéralisation des échanges et la dépendance accrue des économies alimentaires régionales vis-à-vis des marchés mondiaux. Elle ouvre le débat sur la régulation des marchés et les instruments de réduction de la volatilité des prix. Mais les administrations du commerce tant au niveau de la CE que de l'Afrique de l'Ouest n'intègrent pas encore véritablement ces nouveaux enjeux dans le contenu de la négociation.

5.2 L'accès au marché européen

L'offre d'accès au marché formulée par la partie européenne prévoit la libéralisation complète sauf pour le riz et le sucre. Il s'agit des obstacles tarifaires aux échanges. Compte tenu de l'ouverture déjà très large du marché européen pour les pays ACP, cette offre d'accès aux marchés améliore peu la situation actuelle. Pour les pays non PMA, elle évite d'intégrer le régime SPG, moins favorable que l'actuel régime. Pour les PMA, elle n'apporte aucune amélioration par rapport au régime TSA.

La question des normes, en particulier SPS n'est pas intégrée, alors qu'il s'agit des principaux obstacles à l'entrée des produits (ex. du poisson).

Concernant les règles d'origine, le débat sur l'amélioration des dispositions de Cotonou reste ouvert et n'a pas encore fait l'objet d'un compromis.

5.3 L'accès au marché ouest africain

Lors des dernières réunions de négociation entre les deux parties, la région a soumis les grandes lignes de son offre d'accès au marché.

Le schéma de libéralisation a été établi en distinguant quatre groupes de produits :

- Groupe D : les produits sensibles exclus de la libéralisation ;
- Groupe C : Les produits dont la libéralisation est retardée et enclenchée en 2018 et s'étale sur 15 ans ;
- Groupe B : les produits dont la libéralisation est enclenchée en 2013 et s'étale sur 15 ans ;
- Groupe A : les produits libéralisés immédiatement, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2011, de façon à permettre aux services des douanes d'établir la nouvelle réglementation et de vérifier le respect des clauses de libéralisation.

Le rythme de démantèlement est conçu en tenant compte de trois critères :

- le niveau de droit de douane de départ (20, 10 ou 5 %) ;
- le « besoin de développement » c'est-à-dire le phasage entre libéralisation et adaptation des secteurs de production à la concurrence ;
- la simplicité : le principe retenu priviliege des réductions de tarifs douaniers significatives mais à échéance suffisamment éloignée : réduction de 5 points de droit de douane tous les 5 ans, pour améliorer la transparence et la lisibilité par les opérateurs et s'adapter aux capacités des systèmes douaniers.

Le schéma de libéralisation proposé enclenche le désarmement tarifaire pour les produits les moins sensibles en janvier 2011 (produits du groupe A). L'ensemble du désarmement tarifaire est envisagé sur une période de 23 ans à compter de 2009. Tous les produits soumis à libéralisation soit 65 % des importations en provenance de l'UE, sont libéralisées à l'échéance du 1^{er} janvier 2032. L'essentiel du désarmement tarifaire intervient entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2028, soit une période de 17 ans.

Le calendrier de désarmement tarifaire est conçu sur une base indicative. Sa mise en œuvre est conditionnée par un ensemble de conditions. Un travail approfondi doit être entrepris par la région pour déterminer les critères et les indicateurs dont le respect va conditionner l'enclenchement de ces étapes de libéralisation. Seuls les principes sont proposés à ce stade. Ils se réfèrent toujours à l'objectif fixé par les instances statutaires : un APE orienté vers le développement, privilégiant la réalisation de l'intégration régionale, la lutte contre la pauvreté, une insertion positive dans les échanges internationaux, la priorité accordée au développement des secteurs de production.

Par conséquent, les critères qui conditionnent les étapes de l'ouverture commerciale seront liés :

- aux performances enregistrées en matière de développement du commerce régional ;
- aux progrès réalisés en matière de productivité et de compétitivité des secteurs et filières de production ;
- aux résultats des évaluations régulières d'impacts de l'accord commercial UE-Afrique de l'Ouest sur la dynamique économique, la lutte contre la pauvreté, l'emploi, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, la diversification économique et l'accroissement de la valeur ajoutée ;
- aux réformes de politiques commerciales mises en œuvre effectivement par l'UE pour réduire les effets de distorsion sur les échanges ;
- à la mise en œuvre effective les programmes de développement conçus pour accompagner et assurer la réussite de l'accord commercial ;
- à la prise en charge effective de l'impact fiscal net et de l'accompagnement de la transition fiscale.

En fonction de ces évaluations qui relèvent d'un dispositif approprié de suivi et d'évaluation, auquel l'observatoire de la compétitivité doit contribuer activement, le schéma de libéralisation sera confirmé, aménagé ou donnera lieu à la négociation de nouvelles formes d'accompagnement (position de la région).

Le schéma suivant est fourni à titre indicatif pour illustrer la démarche privilégiée par la région. Il correspond à une libéralisation de l'ordre de 65 % des importations en provenance de l'UE. La plupart des produits agricoles et alimentaires concurrents des productions régionales ont été exclus de la libéralisation. Le tableau en annexe 3 précise le nombre de lignes tarifaires sensibles par branche d'activités. Le tableau en annexe 4 évalue quant à lui les droits de douane collectés pour chacune des 4 catégories de produits. Il donne par conséquent une idée générale des pertes de recettes douanières induites par ce schéma de libéralisation.

Tableau 4 : Schéma de libéralisation proposé par la région Afrique de l'Ouest

Catégories TEC	Droits de douane	1/01/2011	1/01/2013	1/01/2018	1/01/2023	1/01/2028 au	A partir du
		–	–	–	–	31/12/203	1/01/2032
		31/12/2011 2	31/12/2011 7	31/12/2022 2	31/12/2022 7	31/12/2023 2	1/01/2032
Groupe D (35 % des produits)	<i>Catégorie 1</i>	0					
	<i>Catégorie 2</i>	5					
	<i>Catégorie 3</i>	10					
	<i>Catégorie 4</i>	20					
	<i>Catégorie 5</i>	A fixer					
Groupe C (xx % des produits)	<i>Catégorie 1</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>Catégorie 2</i>	5	5	5	0	0	0
	<i>Catégorie 3</i>	10	10	10	5	0	0
	<i>Catégorie 4</i>	20	20	20	15	10	5
Groupe B (xx % des produits)	<i>Catégorie 1</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>Catégorie 2</i>	5	5	0	0	0	0
	<i>Catégorie 3</i>	10	10	5	0	0	0
	<i>Catégorie 4</i>	20	20	15	10	5	0
Groupe A (xx % des produits)	<i>Catégorie 1</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>Catégorie 2</i>	5	0	0	0	0	0
	<i>Catégorie 3</i>	10	0	0	0	0	0
	<i>Catégorie 4</i>	20	0	0	0	0	0

N.B. : les dates proposées dans le tableau ci-dessus à l'issue des ateliers avec les États membres de la CEDEAO et les organisations socioprofessionnelles ont été revues par les négociateurs de la région. Les périodes retenues par les négociateurs sont les suivantes :

- * Groupe A : libéralisation immédiate du 01/01/2010 au 31/12/2010 ;
- * Groupe B : libéralisation du 01/01/2015 au 31/12/2024 ;
- * Groupe C : libéralisation du 01/01/2034 ;
- * Groupe D : produits exclus de la libéralisation.

La proposition de la région comporte un degré de libéralisation et un calendrier assez différent des accords intérimaires signés par la Côte d'Ivoire et le Ghana (qui prévoient une libéralisation supérieure à 80 % des échanges sur une période 15 ans). Ces deux accords sont sensés devenir caduques dès la signature d'un accord régional.

Lors de la session de négociation (au niveau des experts) du 16 au 19 février 2009, la CE a indiqué avoir « pris note des informations communiquées par la partie Afrique de l'Ouest relatives à la méthodologie de travail. Elle a salué les travaux réalisés et indiqué qu'elle examinerait en détail la proposition soumise afin d'évaluer le potentiel pour le développement économique ». Elle a insisté « sur la nécessité d'atteindre un niveau de libéralisation conforme aux exigences de l'Article XXIV du GATT ». L'Afrique de l'Ouest considère que son offre respecte ces exigences. Sur ce point, les deux régions restent en désaccord sur l'interprétation à donner à l'article relatif à l'ampleur et au délai de la libéralisation des échanges dans un accord commercial régional de libre échange.

Par ailleurs, les deux régions divergent sur les droits et taxes à libéraliser. La CE souhaite intégrer les prélèvements communautaires de solidarité et la taxe statistique. Les premiers constituent la principale ressource des budgets des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA. Pour l'heure, la région est opposée à l'intégration de ces droits dans le processus de libéralisation.

Enfin, les clauses de sauvegarde bilatérales font toujours l'objet de travaux exploratoires, en lien avec les instruments de défense commerciale complémentaires des droits de douane (TEC).

5.4 Le volet développement

La conception du programme s'appuie sur la vision « vers la CEDEAO des peuples » en cours d'adoption par les États membres. Le programme élaboré est articulé autour de cinq stratégiques (cf. supra).

Il est conçu comme un programme évolutif, en fonction des données du dispositif de suivi-évaluation. Son objectif est « d'appuyer les pays de la région pour tirer pleinement partie des opportunités offertes par l'APE et minimiser les effets négatifs de l'APE ». Le programme dans sa forme actuelle dégage un ensemble de composantes pour chacun des axes stratégiques identifiés. Il a fait l'objet de concertations avec les États membres, mais n'a pas encore donné lieu à une adoption formelle par les États membres.

Il se heurte notamment à plusieurs problèmes majeurs :

- l'articulation avec les processus de programmation engagés au niveau des politiques sectorielles (par exemple les PNIA et les PRIA pour l'Ecowap) ;
- la délimitation des actions qui relèvent de la logique APE et doivent être financés dans ce cadre, alors que les axes stratégiques dégagés concernent l'ensemble du commerce, et pas seulement les échanges avec l'UE ;
- une programmation PAPED qui se déroule alors que le programme communautaire de développement régional n'est pas encore arrêté (le processus n'en est qu'à ses débuts) ;
- une approche qui n'intègre pas l'ensemble de l'aide au commerce, sur laquelle sont engagés les donateurs, mais se limite aux fonds européens ;
- enfin, la question de la subsidiarité : le programme régional se focalise t-il sur les actions de portée régionale ou intègre t-il l'ensemble des actions nationales et régionales ? Les institutions régionales ont-elles la capacité d'assurer la cohérence et la complémentarité d'un tel programme avec les multiples programmes nationaux ? Ont-elles la capacité de mise en œuvre d'un programme régional d'une telle envergure ?

Le programme PAPED doit être soumis au Comité ministériel de suivi fin mars 2009.

Annexe 1 : Importance des échanges avec l'UE pour les pays de la région

		Exportations de l'UE	Importations de l'UE	Principaux produits importés par l'UE
Cedeao+Mauritanie		13 313 469	11 312 032	carburants 39%, cacao 19%, poissons 5%, aluminium 4%, bois 4%, peaux 2%
Uemoa		4 292 800	3 334 612	cacao 41%, bois 8%, poissons 7%, bananes 4%, coton 3%
dont	Bénin	543 659	58 065	peaux 33%, coton 22%
	Burkina Faso	332 562	52 621	coton 48%, peaux 21%
	Côte d'Ivoire	1 248 212	2 601 474	cacao 53%, bois 10%, préparations poissons 6%, bananes 5%
	Mali	374 172	65 751	coton 62%, peaux 11%
	Niger	203 778	82 994	composé d'uranium naturel 74%, gaz de pétrole 13%
	Sénégal	1 168 148	405 664	poissons 56%, huile d'arachide et résidus 19%
	Togo	422 269	68 043	cacao 18%, poissons 18%, phosphates 8%, coton 6%, café 5%
Cap-Vert		243 819	24 057	carburants 23%, chaussures 17%, vêtements 18%
Gambie		119 258	23 903	huile d'arachide et résidus 63%, poissons 15%
Ghana		1 008 463	1 114 537	cacao 37%, aluminium 14%, or 13%, bois 12%
Guinée		431 335	476 064	minéraux d'aluminium 53%, diamants 20%, or 8%
Guinée-Bissau		40 256	7 523	poissons 47%, coton 36%, bois 9%
Libéria		1 362 291	872 779	navires de transport 88%, bois 7%, caoutchouc 2,5%
Nigeria		5 121 626	5 001 203	carburants 88%, cacao 6%
Sierra Leone		302 818	85 180	diamants 53%, cacao 5%
Mauritanie		390 804	372 174	minéral de fer 65%, poissons 32%

Source : Commission européenne – Tiré du Cadre de politique agricole de l'Afrique de l'Ouest ; 2004 ; Cedeao

Annexe 2 : Marges préférentielles pour certains produits et principaux pays ouest africains concernés

Produits	Préférence origine ACP par rapport ... (En %)		Principaux exportateurs ouest africains
	Aux pays tiers	Aux PED / SPG	
Fleurs coupées	8,5	5	Sénégal
Avocats	4	0	
Ananas préparés ou conservés	5,8	2,3	Côte d'Ivoire
Poissons frais ou réfrigérés entiers - Thons entiers, maquereaux, harengs - sardines	0 15 - 23	0 11,5 - 19,5	Sénégal, Mauritanie, Togo, Guinée Bissau
Filets de poissons frais, réfrigérés ou congelés - filets de thon ; espadons, maquereaux, dorades de mer, bars	18	14,5	Sénégal, Mauritanie
Préparation et conserves de poissons : - thon - filets maquereaux - Sardine	24 (12 sur contingent) 25 12,5	20,5 17,5 9	Sénégal, Ghana, Côte d'Ivoire
Crustacés	12,5 (6 sur contingent)	4,3	
Légumes frais ou réfrigérés – haricots	10,4	6,9	Ghana, Sénégal, Burkina Faso
Pâte de cacao	9,6	6,1	Côte d'Ivoire ; Ghana ; Nigeria, Togo
Beurre de cacao	7,7	4,2	Côte d'Ivoire ; Ghana, Nigeria , Togo
Chocolat et autres préparations contenant du cacao	8 (a)	2,8 à 4,5 selon produits (a)	
Jus de fruits	33,6 (b)	30,1 (b)	
Bananes	176 euros/T	-	Côte d'Ivoire
Banane plantain	16	12,5	
Café - non torréfié et non décaféiné - non torréfié et décaféiné - torréfié et non décaféiné - torréfié et décaféiné	0 8,3 7,5 9	0 4,8 2,6 3,1	Côte d'Ivoire, Togo

Source : d'après données 2006 Commission européenne/ Export Helpdesk for developing countries

(a) : toutes les origines y compris l'origine ACP subissent en plus un droit de 25,2 à 41,9 euros /100kg selon le degré de transformation du produit.

(b) : toutes les origines y compris l'origine ACP subissent en plus un droit fixe de 20,6 euros/100 kg.

Annexe 3 : Nombre de lignes tarifaires sensibles par branche d'activité pour les listes I et II

CODE SH6	BRANCHES	Liste I	Liste II
010	PRODUITS DE L'AGRICULTURE VIVRIERE	60	63
020	PRODUITS AGRICOLES DESTINES A L'INDUSTRIE ET A L'EXPORTATION	29	37
030	PRODUITS DE L'ELEVAGE ET DE LA CHASSE	33	38
040	PROD. SYLVICULT., L'EXPLOIT. FORET. ET SERV. ANEX	19	38
050	PRODUITS DE LA PECHE	13	23
060	PRODUITS DE L'EXTRACTION	9	19
070	PROD. ABATT, TRANSF. ET CONSERV. VIANDE, POISSON	46	57
080	CORPS GRAS	45	55
090	PROD DU TRAVAIL GRAINS, PROD AMYLACE, ALIM. ANIMAUX	54	63
100	PRODUITS ALIMENTAIRES A BASE DE CEREALE	82	82
110	PRODUITS DE CACAO ET DE CAFE, CONFISERIE ET SUCRE	57	63
120	AUTRES PRODUITS ALIMENTAIRES N.C.A.	66	71
130	BOISSONS	54	8
140	PRODUITS A BASE DE TABAC	57	57
150	TEXTILES ET ARTICLES D'HABILLEMENT	72	78
160	CUIR TRAVAILLE; ARTICLE DE VOYAGE ; CHAUSSURES	64	71
170	PRODUITS DU TRAVAIL DU BOIS OU DE VANNERIE	32	48
180	PAPIERS ET CARTONS; PRODUITS EDITES ET IMPRIMES.	42	48
190	PROD. RAFFINAGE, COKEFACTION ET INDUS. NUCLEAIRES.	8	21
200	PRODUITS CHIMIQUES	8	14
210	PRODUITS EN CAOUTCHOUC ET EN PLASTIQUE	22	30
220	VERRE, POTERIES ET MATERIAUX DE CONSTRUCTION	12	30
230	PROD. DE METALLURGIE, FONDERIE, TRAVAIL DES METAUX	9	14
240	MACHINES ET MATERIELS DIVERS	1	2
250	EQUIP. AP. RADIO, TV ET COMMUNI. INSTRUM. MEDICAUX	0	0
260	MATERIELS DE TRANSPORTS	6	1
270	MEUBLE; PRODUITS DE FABRICATION N.C.A. RECUP.	5	8
280	ELECTRICITE, GAZ ET EAU	0	0

NB : Listes I et liste II. Au cours des travaux préparatoires deux listes ont été élaborées. Elles reposaient sur le constat que des produits bénéficient d'une protection élevée pour des raisons qui tiennent à la génération de recettes douanières, alors qu'ils ne sont pas concurrents de production locales. Leur libéralisation permettrait d'améliorer le taux de libéralisation sans poser de problème pour les secteurs productifs. La liste II propose de libéraliser ces produits en remplaçant les droits de douane par des droits d'accises (payés par les productions nationales comme par les produits importés) d'un montant équivalent pour préserver les recettes fiscales.

Annexe 4 : Droits de douane collectés pour chaque groupe de produits

	IMPORTATION EN PROVENANCE DE L'UE	TOTAL TAXES COLLECTEES SUR LES IMPORTATIONS EN PROVENANCE DE L'UE (EN \$ US)	PART DES TAXES DU GROUPE SUR LES TAXES TOTALES COLLECTEES SUR LES IMPORTATIONS EN PROVENANCE DE L'UE (EN %)
LISTE I			
D		927038426	47
C		584612834	30
B		232196853	12
A		227702171	12
TOTAL	11 521 114 962	1 971 569 838	100
LISTE II			
D		989586634	50
C		367994292	19
B		217731776	11
A		396237582	20
TOTAL	11 521 114 962	1 971 569 838	100

Note de synthèse

Octobre 2008

Négociations de l'APE Caraïbes-UE

Table des matières

1. La situation au 1 ^{er} janvier 2008	78
2. Evolution en 2008 : le processus	78
2.1 Réserves exprimées par Guyana	78
2.2 Exploration d'autres options	79
2.2 Guyana rejoint le processus	79
3. Evolution en 2008 : questions liées à l'agriculture	79
3.1 Les bénéfices de l'APE	79
3.2 Points de vue du secteur privé caribéen sur l'APE	81
4. La situation en octobre 2008	82



1. La situation au 1^{er} janvier 2008

Un APE complet a été paraphé par les gouvernements de la configuration des Caraïbes et l'UE. Il inclut le commerce des biens et services ainsi que des accords sur les domaines liés au commerce et la coopération au développement. S'agissant du commerce des biens, il accorde un accès en franchise de droits et de quotas à tous les produits excepté le sucre, auquel s'appliquent un quota transitoire et un double mécanisme de sauvegarde. Comme pour les autres pays ACP ayant paraphé un APE intérimaire, un accès en franchise de droits et de quotas a été accordé à titre transitoire au travers du règlement 1528/2007 du Conseil de l'UE. Les pays dont les gouvernements ont paraphé soit un APE intérimaire soit un APE complet sont inclus à l'annexe I de ce règlement, qui leur permet de bénéficier d'un accès en franchise de droits et de quotas. L'article 2, alinéa 3 de ce règlement stipule :

« L'État ou la région restera sur la liste figurant à l'annexe I, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, modifie cette annexe pour en retirer une région ou un État, notamment :

- si la région ou l'État concerné fait part de son intention de ne pas ratifier l'accord lui ayant permis d'être inclus à l'annexe I ;
- si la ratification de l'accord ayant permis à la région ou à l'État concerné d'être inclus à l'annexe I n'est pas intervenue dans un délai raisonnable, de sorte que l'entrée en vigueur de l'accord est indûment retardée ; ou
- si l'accord est résilié ou si la région ou l'État concerné met fin à ses droits et obligations découlant de l'accord, alors même que celui-ci reste en vigueur ».

Telle était la situation lorsque la région caribéenne et l'UE ont entamé des discussions sur la signature d'un APE complet dans le courant de l'année 2008. Lors du paraphage, il a cependant été reconnu que certains domaines exigeaient d'être clarifiés, à savoir : les mesures de sauvegarde, les engagements en matière de subventions à l'exportation, l'application des règles d'origine, la réponse apportée à l'érosion des préférences, les questions de sécurité des denrées alimentaires et sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les contraintes liées à l'offre. Certains pays des Caraïbes s'inquiétaient également des conséquences possibles de la clause NPF.

En outre, les Caraïbes ont supposé que l'inclusion du commerce des bananes au sein de l'APE éviterait une contestation nouvelle des préférences dont bénéficient les fournisseurs de bananes des Caraïbes de la part des planteurs latino-américains.

2. Evolution en 2008 : le processus

2.1 Réserves exprimées par Guyana

Au départ, il était prévu que l'APE complet soit signé dans les premiers mois de l'année 2008. Toutefois, il est vite apparu dans le courant de l'année que les réserves exprimées début décembre 2007 par le président Jagdeo de Guyana sur certains aspects de l'APE restaient très problématiques. Ces réserves portaient sur les dispositions de cumul des règles d'origine (une question particulièrement préoccupante compte tenu de la vulnérabilité de Guyana aux inondations et de sa proximité vis-à-vis des régions productrices de sucre du nord-est du Brésil) ; les limites imposées aux exportations vers les territoires d'outre-mer de l'UE ; les incidences des dispositions de l'APE pour le processus d'intégration régionale dans les Caraïbes et la nature non contraignante des dispositions en matière d'aide au développement.

Dans le courant 2008, malgré le paraphage d'un APE complet, le débat autour de ces questions s'est intensifié dans les Caraïbes, en particulier à Guyana. Ceci, ainsi que les difficultés posées par la traduction et la finalisation du texte juridique dans toutes les langues de l'UE, a provoqué certains retards dans la signature de l'APE Caraïbes-UE.

2.2 Exploration d'autres options

Le débat public à Guyana a soulevé tant de craintes que le gouvernement de Guyana a proposé de conclure un « APE sur les biens uniquement » pour assurer la compatibilité avec l'OMC, tout en poursuivant les négociations sur les autres questions non liées au commerce des biens. Cette option a été rejetée par la CE, qui a insisté sur la signature d'un APE complet. En septembre 2008, des rapports de presse caribéens affirmaient que des représentants de la CE avaient menacé les gouvernements caribéens de mettre fin à leur accès préférentiel sur le marché de l'UE en cas de non signature de l'APE au 31 octobre 2008.

De fait, en septembre, le CRNM (mécanisme régional de négociation caribéen) a publié une note analysant les alternatives possibles à la signature de l'APE. Il expose les conséquences d'une non signature, soulignant que 26 des 56 produits représentant plus d'US\$1 milliard en exportations seraient affectés par l'imposition de droits SPG, à concurrence d'environ US\$300 millions par an. Deux tiers de ces droits supplémentaires auraient concerné les exportations de sucre de la région. Les exportations de riz et de produits de la pêche auraient également été frappées de droits supplémentaires. Cela aurait eu des conséquences désastreuses pour les exportations agricoles et alimentaires des Caraïbes vers l'UE.

2.2 Guyana rejoint le processus

Compte tenu des mesures prises au sein de l'UE pour retirer Guyana de la liste de l'« annexe I » des bénéficiaires du règlement (1528/2007) de décembre 2007, à la veille de la signature de l'APE Caraïbes-UE à la mi-octobre, Guyana a annoncé son intention de signer. Ceci a fait suite à la signature de la déclaration conjointe conçue pour répondre à deux des principales craintes soulevées par Guyana, à savoir :

- quelle procédure suivre en cas de conflit entre les dispositions de l'APE et les dispositions du traité de Chaguaramas révisé ;
- la réitération de l'engagement des parties à un réexamen complet de l'APE tous les cinq ans « pour déterminer l'impact de l'accord, y compris les coûts et conséquences de la mise en œuvre » en vue d'amender ses dispositions et ajuster son application si nécessaire.

Dans les déclarations accompagnant l'annonce de sa décision de signer, le gouvernement de Guyana a rappelé ses réserves à l'égard des dispositions autres que celles portant sur le commerce des biens et a souligné le rôle qu'avait joué « la menace imminente de l'application du régime SPG » dans sa décision finale de signer l'APE.

3. Evolution en 2008 : questions liées à l'agriculture

3.1 Les bénéfices de l'APE

Le CRNM a souligné les avantages de l'APE suivants pour le secteur agricole :

- le maintien des préférences traditionnelles d'accès au marché ;
- les améliorations en termes d'accès au marché pour toute une série de produits agricoles, notamment le sucre et les fruits et légumes ;
- la protection continue des produits sensibles, la plupart des exclusions des engagements de libéralisation tarifaire étant des produits agricoles (couvrant 75% des importations agricoles et alimentaires en provenance de l'UE au cours de la période 2002-04) ;
- un report important des engagements d'élimination tarifaire pour les produits agricoles ;

- une disposition de sauvegarde générale qui reconnaît les conditions particulières en vertu desquelles les produits agricoles sont commercialisés ;
- une disposition prévoyant une aide au développement afin d'améliorer la compétitivité, de développer les capacités de commercialisation pour l'exportation, de soutenir la conformité aux normes SPS et de promouvoir les investissements privés ;
- un engagement de l'UE d'éliminer les restitutions à l'exportation sur les produits faisant l'objet d'une élimination tarifaire par les Caraïbes ;
- les améliorations apportées aux règles d'origine pour certains produits agricoles transformés, bien qu'il y ait des limitations sur le cumul régional pour les produits contenant du sucre et pour le riz jusqu'en octobre 2015 ;
- un accord sur des « consultations préalables » au sujet des évolutions politiques susceptibles d'avoir un impact sur les exportations agricoles traditionnelles des Caraïbes vers l'UE ;
- une déclaration conjointe sur les bananes qui reconnaît l'importance de maintenir les préférences pour les fournisseurs caribéens et qui engage l'UE à fournir une assistance supplémentaire au processus d'ajustement et de diversification.

Le CRNM a souligné plus particulièrement les 60 000 tonnes d'accès supplémentaire pour les exportations vers l'UE de sucre pour la saison 2008/09, ainsi que l'engagement de réaffecter tous les quotas inutilisés du protocole sucre au sein de la région des Caraïbes. C'est ainsi que la République dominicaine s'est lancée dans l'exportation de sucre vers le marché de l'UE, deux lots de 12 000 tonnes et de 20 000 tonnes devant être livrés après octobre 2008. En outre, un engagement a été négocié pour revoir les dispositions de cumul dans les produits à forte valeur ajoutée contenant du sucre après 2015 (un sujet de discorde dans les relations de Guyana avec l'UE).

Il souligne également l'accès supplémentaire accordé aux exportations régionales de riz (une augmentation de 29% et 72% respectivement pour 2008 et 2009) et l'accord réduisant les droits actuels d'environ €65 par tonne. Puisque le nouvel accord permet à la fois l'exportation de riz brisé et de riz en grains entiers, cela devrait permettre aux exportateurs caribéens de cibler les marchés mieux cotés de l'UE, si l'offre nécessaire est disponible. Le nouvel accord engage en outre l'UE à supprimer les accords de licence d'importation qui ont réduit par le passé les bénéfices pouvant être engrangés par les exportateurs de riz caribéens.

Le CRNM a également souligné le fait que l'accès en franchise de droits et de quotas accordé aux exportateurs de bananes du CARIFORUM rend la décision de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC sur les bananes « nulle et non avenue ». Toutefois, il est loin d'être clair dans quelle mesure cela se vérifie, la tentative d'accord débattue en marge des négociations à l'OMC impliquant une réduction substantielle du droit NPF appliqué aux fournisseurs de bananes dollars, provoquant ainsi une érosion substantielle de la valeur des préférences. Cet accord provisoire avec la CE accepté le 16 juillet aurait entraîné une réduction tarifaire initiale de €26 par tonne au cours de la première année (à compter du 1^{er} janvier 2009), une réduction de €9 par tonne au cours de la deuxième année (à compter du 1^{er} janvier 2010) et enfin une réduction de €5 aux cours des années suivantes jusqu'en 2015 (pour atteindre €116 par tonne au 1^{er} janvier 2015).

Ces évolutions du mois de juillet, qui ont été rattrapées par l'échec des négociations à l'OMC, soulèvent des questions sur les avantages ultimes de l'APE dans le secteur des bananes. Ceci malgré les engagements conjoints entérinés dans l'APE visant à maintenir des « préférences significatives » pour les bananes des Caraïbes, aussi longtemps que possible, et à consulter les Caraïbes avant de prendre une quelconque décision affectant les préférences agricoles traditionnelles.

Une série d'autres questions ont été soulevées sur l'impact de l'APE sur le secteur agricole dans le contexte changeant du commerce Caraïbes-UE :

- quel sera l'impact spécifique de l'APE à la lumière de la récente décision de l'OMC sur la banane concernant les marges de préférence dont bénéficient les fournisseurs latino-américains ?
- quelle sera la contribution de l'APE au développement de produits de marque à haute valeur et comment cet objectif sera-t-il atteint ?
- comment, précisément, les dispositions de l'APE soutiennent-elles les innovations de produits dans les filières agricoles et alimentaires ?
- comment, précisément, les dispositions de l'APE soutiennent-elles l'amélioration de la compétitivité dans les filières agricoles et alimentaires ?
- comment, précisément, l'APE facilite-t-il une fourniture efficace de l'aide au processus d'ajustement dans les filières agricoles et alimentaires et en particulier dans les secteurs de la banane, du sucre et du riz ?

3.2 Points de vue du secteur privé caribéen sur l'APE

L'Association caribéenne du sucre et le Conseil caribéen pour l'Europe ont tous deux exprimé publiquement leurs points de vue concernant l'APE Caraïbes-UE. L'association caribéenne du sucre a salué la conclusion de l'APE, affirmant que « celui-ci contient de nombreuses dispositions considérées comme le point de départ du repositionnement de l'industrie régionale du sucre. Ces dispositions peuvent être activées par l'industrie du sucre régionale pour un développement du secteur au niveau interne ou conjointement avec les partenaires européens ». L'association se dit toutefois inquiète de « la lenteur des déboursements des fonds par l'UE qui étaient censés alléger l'impact des réductions de prix découlant de la réforme du secteur sucrier de l'UE ». Sur ce dernier point, des inquiétudes similaires ont été exprimées par le Conseil caribéen pour l'Europe, qui a décrit le financement de l'UE au secteur privé comme « virtuellement inaccessible ». Certains craignent que « même les niveaux de soutien les plus modestes ne puissent être déployés par le système européen dans les délais impartis pour le changement, essentiellement parce que le système a toujours été assorti de règles allant littéralement à l'encontre de la réussite des entreprises ». C'est ainsi que « la véritable signification de l'APE fait l'objet de railleries ». Elle appelle également à un « changement de paradigme » de la part des responsables du secteur public en termes d'engagement avec le secteur privé, qui semble être indispensable pour relever les défis qui se poseront au cours de la période à venir.

Les difficultés de déploiement du soutien de l'UE au processus d'ajustement dirigé par le secteur privé en vue d'atteindre des objectifs plus larges de politique publique constituent un problème qui deviendra de plus en plus important à mesure que la région des Caraïbes avancera dans la mise en œuvre de l'APE. Pourtant, il s'agit là d'une question où la CE jouit d'une solide expérience dans le secteur agricole au titre de ses programmes internes de développement rural. La CE dispose même de l'expérience en matière de soutien à l'ajustement de la production et du commerce dirigé par le secteur privé dans le secteur agricole caribéen. En Guadeloupe, en Martinique et en Guyane française, d'importants programmes de développement rural ont été lancés, l'accent étant essentiellement placé sur les mesures visant à améliorer la compétitivité des entreprises dans les secteurs agricole, alimentaire et sylvicole.

S'agissant de la Guadeloupe, environ 180 millions d'euros seront déployés à l'appui de mesures visant à améliorer la compétitivité de ces entreprises, 39% de ces dépenses étant consacrés à des investissements liés à l'ajustement de la production à l'initiative du secteur privé, et près de 34% à des programmes d'infrastructure physique, notamment l'amélioration des systèmes d'irrigation.

La première composante de ce financement est allouée à des agriculteurs individuels et à des sociétés dans le cadre des stratégies pluriannuelles conçues pour ajuster la production agricole aux nouvelles réalités du marché et du commerce. L'on dénombre 4 500 agriculteurs ciblés, et les investissements éligibles au soutien comprennent: les études pour la mise en œuvre de l'investissement (jusqu'à une limite de 10% du montant du projet) ; les équipements agricoles ; les matériaux et outils informatiques ; le matériel apicole ; l'installation, l'équipement et le placement ; le soutien à l'amélioration des processus de transformation, de conditionnement, de stérilisation et d'entreposage frigorifique ; les bâtiments ; et achat de semences. Cinquante entreprises agricoles et de transformation alimentaire ont été identifiées, ces investissements éligibles au soutien comprenant : les investissements productifs matériels ou immatériels pour les entreprises de commercialisation et de transformation (c'est-à-dire les machines et équipements spécifiques ; les programmes et logiciels informatiques) ; les coûts associés à la prévention des risques et à la protection des personnes et de l'environnement ; les coûts associés à la conception de nouveaux produits, processus et technologies plus écologiques.

Il s'agit là du type de soutien à l'ajustement de la production et du commerce qui sera requis pour le développement du secteur agricole et alimentaire caribéen s'il veut pouvoir répondre aux défis posés non seulement par l'APE, mais également par le processus en cours plus large, aussi bien au niveau de la politique agricole interne de l'UE qu'au niveau des relations externes de l'UE en matière de commerce agricole. Il semble que des leçons importantes pourraient être tirées de cette expérience dans les territoires français d'outre-mer en matière de conception de mesures de soutien à l'ajustement de la production et du commerce, mises en œuvre par le secteur privé et basées sur le marché.

4. La situation en octobre 2008

Le 15 octobre 2008 (21 octobre dans le cas de Guyana), l'APE Caraïbes-UE a été signé. D'après un mémorandum de la CE accompagnant la signature, l'APE :

- « permettra aux Caraïbes de se faire un nom en tant que marché en expansion offrant aux entreprises et aux investisseurs des opportunités de croissance et une sécurité pour leurs investissements » ;
- garantira « des produits bon marché pour les consommateurs et les entreprises » ;
- fournira un accès en franchise de droits et de quota avec des règles d'origine améliorées ;
- offrira de nouvelles opportunités pour les « entreprises et professionnels des Caraïbes de vendre leurs services dans l'UE et pour les jeunes professionnels caribéens d'acquérir l'expérience de l'UE » ;
- soutiendra une intégration du marché régional plus complète ;
- permettra une protection continue des secteurs sensibles, en particulier pour les « produits agricoles de base et transformés »;
- fournira un programme de soutien régional de €165 millions au titre du FED et donnera accès aux fonds d'« aide au commerce » pour la mise en œuvre de l'APE.

Négociations d'APE Pacifique-UE

Table des matières

1. Le contexte	85
1.1. La configuration du Pacifique	85
1.2 Échanges commerciaux UE-Pacifique	85
1.3 Chronologie des négociations	86
2. Développements depuis novembre 2007	87
3. Incidences pour les PACP	89
3.1 Principales dispositions des APE intérimaires	89
3.2 Accès au marché	89
3.2.1 Un meilleur accès au marché ?	90
3.2.2 Nouvelles exportations	91
3.2.3 Règles d'origine : vers une meilleure valorisation des produits de la pêche ?	92
3.3 Conséquences de la réciprocité – Concurrence avec les importations	93
3.3.2 Aperçu de la libéralisation des droits de douane de la PNG vis-à-vis de l'UE	94
3.3.3 Suppression d'autres taxes	95



Résumé

Un problème particulier se pose dans les négociations de la région Pacifique en raison des relations commerciales étroites que la plupart des pays entretiennent avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande (et pour certains d'entre eux avec les États-Unis également). Cela signifie que les négociations de libre-échange sont susceptibles de déclencher des négociations similaires avec ces autres partenaires. Aussi, deux pays (Fidji et Papouasie-Nouvelle-Guinée) auraient été affectés par l'expiration des préférences commerciales de Cotonou en 2007, si un régime équivalent n'avait pas été mis en place pour lui succéder. Il n'est donc pas étonnant que seuls ces deux pays aient paraphé un accord de partenariat économique intérimaire en novembre 2007. Cet accord exige qu'ils libéralisent leur régime commercial pour les importations de marchandises en provenance de l'UE. Depuis lors, les négociations se sont poursuivies avec d'autres pays sur les questions en suspens non couvertes par l'APE intérimaire, même si rien ne permet de supposer que d'autres pays du Pacifique souhaitent libéraliser leurs régimes d'importation de marchandises.

1. Le contexte

1.1. La configuration du Pacifique

Connue collectivement sous le nom de pays ACP du Pacifique (PACP en anglais), la configuration régionale négociant un APE avec l'UE comprend les 14 pays suivants :

Îles Cook	Fidji	Kiribati (PMA)
Îles Marshall	États fédérés de Micronésie	
Nauru	Niue	Palau
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Samoa (PMA)	Îles Salomon (PMA)
Tonga	Tuvalu (PMA)	Vanuatu (PMA)

Sur une population totale de 7,8 millions, la Papouasie-Nouvelle-Guinée en compte 5,5 millions, Fidji 0,9 million et les îles Salomon 0,5 million, les pays restants totalisant à peine 0,8 million tous ensemble.

1.2 Échanges commerciaux UE-Pacifique

Les négociations d'ACP Pacifique-UE sont moins importantes que pour les autres régions ACP: de fait, aucune région n'est un partenaire principal pour l'autre. Le tableau ci-dessous, montrant les principaux partenaires commerciaux des pays du Pacifique, indique la faible importance de l'UE tant en termes d'importation que d'exportation. Les îles Tonga constituent une exception, puisque les exportations de l'UE représentent 12% de la valeur de leurs importations ainsi que Fidji et PNG, pour qui les exportations vers l'UE représentent 14% et 7% respectivement de leurs exportations totales (principalement le sucre et l'huile de palme).

Principaux partenaires commerciaux des pays du Pacifique en 2007

	Fidji	PNG	Samoa	Îles Salomon	Tonga	Vanuatu
Principaux partenaires pour les importations	Singapour (29%); Australie (23%); Nouvelle Zélande (17%)	Australie (53%); Singapour (13%); Chine (6%)	Nouvelle Zélande (23%); Fidji (15%); Singapour (13%)	Australie (26%); Singapour (24%), Japon (8%)	Fidji (31%); Nouvelle Zélande (28%); UE (12%) ; États-Unis; Australie (8%)	Australie (21%); Japon (20%); Singapour (12%)
Principaux partenaires pour les exportations	États-Unis (17%); Australie (14%), UE (14%)	Australie (30%); Japon (8%); UE (7%)	Australie (49%); Samoa américaines (34%)	Chine (47%); Corée du Sud (10%); Japon (6%); UE (6%)	États-Unis (39%); Japon (28%); Nouvelle Zélande; Corée du Sud (8%)	Thaïlande (60%); Inde (17%); Japon (11%)

Source: FMI 2006, données dans <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm> (données non disponibles pour les autres pays PACP)

Près de la moitié des exportations des pays ACP du Pacifique vers l'UE concernent des produits agricoles, comme le montre le tableau suivant ; le solde concerne principalement les navires et bateaux (31,2%), les minerais de cuivre (10%), les yachts et autres bateaux de plaisance (3%) et les lubrifiants pétroliers (1,3%). Les principales exportations agricoles concernent l'huile de palme, suivie par le sucre, les huiles végétales, le café, le poisson et le cacao.

Exportations agricoles vers l'UE, 2007

Pays	Produit	Valeur (€000)	% des exportations totales	Total Chs1-24 (€000)	% des exportations totales
Îles Cook	Jus	69	4,5	192	12,6
Fidji	Sucre	86 335	87	94 634	95,4
Kiribati	Café	420	84,9	448	90,7
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Huile de palme	185 927	41	332 853	73,4
	Autres huiles	46 260	10,2		
	Café	39 766	8,8		
	Poisson	35 824	7,9		
	Cacao	15 898	3,5		
	Caoutchouc etc.	9 178	2		
Samoa	Huiles végétales	9	2,3	9	2,3
Îles Salomon	Poisson	9 164	49,2	18 262	98
	Huile de palme	8 078	43,3		
	Huile de noix de coco	601	3,2		
Tonga	Légumes	343	39,2	586	67
	Poisson	79	8,9		
	Plantes etc.	58	6,6		
	Vanille	46	5,3		
Vanuatu	Huiles végétales	1 408	38,4	2 567	70
	Cacao	637	17,4		
	Huile de noix de coco	341	9,3		
	Poisson	115	3,1		
Total des ACP du Pacifique	Huile de palme	195 484	21,5	454 061	50
	Sucre	86 335	9,5		
	Autres huiles	49 994	5,5		
	Café	40 186	4,4		
	Poisson	45 054	5		
	Cacao	16 535	1,8		

Source : *Europa à l'adresse* <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm>

1.3 Chronologie des négociations

La structure proposée pour les négociations a été convenue dans une « feuille de route » conjointe publiée le 15 septembre 2004, qui identifiait l'équipe en charge des négociations régionales (ENR) ayant pour principale responsabilité de mener les négociations. Mais les négociations sur les dispositions commerciales ont été reportées jusqu'à la fin 2006, en partie parce que ce chapitre allait au delà des simples échanges commerciaux avec l'Europe.

En effet, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont conclu depuis longtemps des accords commerciaux avec les îles du Pacifique, de sorte que lorsque celles-ci ont accepté de négocier avec l'UE au titre de l'accord de Cotonou, elles ont également dû conclure l'accord PACER, qui prévoit l'ouverture des négociations sur une zone de libre-échange d'ici 2011. Toutefois, l'ouverture des négociations sur le libre-échange avec une partie tierce aurait eu pour conséquence d'avancer cette date de sorte que des négociations parallèles auraient dû ainsi être engagées. Le manque criant de capacités dans la région a été jugé trop important pour que les négociations puissent se tenir en 2004, ce pourquoi les aspects touchant au commerce ont été reportés en fin de période avec l'accord de la CE. Les négociations d'ACP dans le Pacifique ont donc porté sur la libéralisation des échanges de services, les investissements, la concurrence, le recueil de données, les marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle, etc. à l'inverse de ce qui s'est produit dans les autres régions ACP.

S'il y avait une zone de libre échange parallèle avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, les incidences d'un APE seraient « amplifiées » : alors que les 27 États membres de l'UE représentent à peine 9% du commerce du Pacifique, l'Australie représente à elle seule 23%.

En outre, trois des États du Pacifique à savoir Palau, les îles Marshall et les États fédérés de Micronésie, sont dans une situation similaire en ce qui concerne les États-Unis. Par conséquent, lorsque les négociations commerciales ont commencé en 2007, trois groupes de négociations simultanés étaient envisageables.

Ceci a eu des incidences pratiques importantes car les négociations commerciales ont été les plus sujettes à des « contraintes de temps ». L'UE disposait d'accords préférentiels commerciaux et d'aide avec les PACP depuis 1975. Le dernier, l'accord de partenariat de Cotonou de 2000, prévoyait spécifiquement que le régime commercial serait révisé et que son successeur serait mis en œuvre d'ici 2008 (même si le restant de l'accord resterait en vigueur jusque 2020). La principale raison à cela est que les dispositions commerciales du prédécesseur de Cotonou (la Convention de Lomé) ont été fortement contestées durant les années '90, d'abord au sein de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et ensuite à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, ces dispositions de l'UE privilégièrent certains pays en développement (les ACP) et sont discriminatoires à l'égard d'autres pays, ceci étant totalement incompatible avec les principes de l'OMC. Après deux années de négociations, et dans le contexte de la conférence ministérielle de Doha, l'UE a obtenu le soutien des membres de l'OMC pour une dérogation qui permettrait à cette mesure discriminatoire de continuer à être appliquée, mais seulement jusqu'à la fin 2007.

Les négociations d'APE couvrent un champ bien plus large que le simple commerce des marchandises, en incluant également le commerce des services, les investissements, la concurrence, les droits de propriété intellectuelle et les marchés publics. Dans le calendrier d'origine, ils devaient tous être achevés avant 2008 mais au début de l'année 2007, il était évident que les négociations avaient à peine commencé et qu'il ne restait pas suffisamment de temps pour tout achever comme il se doit dans des négociations commerciales. Vu l'imminence du délai, la CE a convenu en novembre 2007 de diviser les négociations en deux étapes. Mais ce « compromis » n'a pas pour autant laissé plus de temps à l'examen des détails de l'offre d'accès sur les marchandises, puisque seules les questions ne portant pas sur les marchandises ont pu être reportées à 2008. Les APE intérimaires paraphés avant la fin 2007 devaient inclure des dispositions complètes sur les marchandises. Après cela, l'UE a adopté les textes règlementaires offrant un accès en franchise de droits et de contingents à compter du 1^{er} janvier 2008 (reporté dans le temps pour le riz et le sucre) aux importations de tous les pays ayant paraphé un APE intérimaire avant la fin de l'année.

2. Développements depuis novembre 2007

En examinant les développements intervenus depuis novembre 2007, le lecteur doit garder à l'esprit que les dates apparemment précises ne le sont pas autant qu'elles ne le laissent paraître. Le régime commercial de Cotonou a pris fin le 31 décembre 2007 et depuis lors, les pays ACP ont exporté la plupart des biens vers l'UE au titre d'un des nombreux régimes qui lui ont succédé (voir ci-dessous). Mais le régime d'importation de l'UE pour le sucre, évidemment très important pour Fidji, n'a pas changé de manière abrupte au 1^{er} janvier 2008. La majorité (mais pas la totalité) des exportations de sucre de Fidji se font au titre du protocole sucre ACP-UE qui, bien que dénoncé par l'UE, restera en vigueur jusqu'en octobre 2009. Ceci implique que Fidji n'était pas confronté à la même urgence que les autres pays tributaires des préférences pour convenir de la succession du régime commercial à la fin 2007. Au même moment, cependant, aucun des engagements pris dans l'APE intérimaire n'ont encore été mis en œuvre : pourtant, certains étaient bel et bien prévus pour 2008 dans le calendrier. Cela s'explique par le fait que les négociations sur les détails sont encore en cours et Fidji (ainsi que tous les autres pays paraphant les APE intérimaires) devront uniquement satisfaire à leurs engagements, au plus tôt, après la signature du traité. En d'autres termes, les deux côtés de l'équation (risque de perte des préférences et nouvelles obligations commerciales) surviennent plus tard que ne le suggèrent les dates mentionnées dans la presse.

Sauf en ce qui concerne les dates précises, les États PACP se subdivisent en trois groupes en termes d'impact dû à la perte des préférences commerciales de Cotonou – et cela explique en grande partie ce qui s'est passé depuis novembre 2007. Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée exportent des volumes importants vers l'Europe de marchandises qui auraient été confrontées à des obstacles sérieux en termes d'accès au marché si les préférences de Cotonou n'avaient pas été remplacées par un régime équivalent en janvier 2008. Mais ce sont les seuls pays du Pacifique dans cette situation.

Kiribati, Samoa, les îles Salomon, Tuvalu et Vanuatu, en tant que pays moins avancés (PMA), bénéficient du régime Tout sauf les armes (TSA) qui offre des préférences similaires à celles de Cotonou (mis à part les dispositions visant le partage des processus de production entre eux – plus connu dans le jargon comme étant les dispositions relatives au « cumul »). La fin du régime de Cotonou, par conséquent, n'avait que peu d'impact pour eux.

En revanche, les îles Cook, les îles Tonga, les îles Marshall, la Micronésie, Niue, Palau et Nauru ont été transférés à un régime commercial moins favorable par l'UE, mais parce qu'ils exportent peu de marchandises, voire aucune, vers l'Europe, ils n'ont encore fait face à aucune difficulté commerciale majeure.

Un autre élément est que l'UE a négocié des accords de partenariat de pêche (APP) bilatéraux avec Kiribati, les îles Salomon et les États fédérés de Micronésie, qui répondent à certaines des conditions pour développer le secteur. Ces pays n'avaient pas besoin d'un APE pour sauvegarder leurs exportations de poisson et se montrent donc réticents à l'idée de céder leurs avantages à l'ensemble de la région par le biais d'un APE complet.

Bien que seuls Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée auraient perdu des avantages commerciaux tangibles avec la fin du régime de Cotonou, certains États ont néanmoins intérêt à s'assurer quelques améliorations par rapport à Cotonou. Le régime en franchise de droits et de contingents est déjà un bon point, en améliorant les règles d'origine pour les produits de la pêche (voir ci-dessous), mais les négociations sur des améliorations ultérieures ont été reportées tout comme celles sur les services, qui pourraient être importantes pour certains États.

C'est dans ce contexte que Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont paraphé les APE intérimaires en novembre 2007 et les autres non. Le terme APE intérimaires est mis au pluriel étant donné que les accords diffèrent partiellement l'un de l'autre. Les négociations entre l'UE et l'ensemble du groupe se sont poursuivies en 2008 en vue d'un « APE complet », qui pourrait contenir des dispositions sur la coopération au développement, un chapitre pêche, des dispositions sociales et environnementales et sur la concurrence. L'UE estime qu'il conviendrait d'étendre les dispositions de l'APE intérimaire aux autres États PACP mais à compter de janvier 2009, rien ne laissait supposer que d'autres pays du Pacifique proposeraient de libéraliser leur régime d'importations comme Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Après un cycle de négociations techniques en septembre 2008, les PACP ne proposent toujours qu'une disposition limitée sur les services. Celle-ci prendrait la forme d'une « clause de rendez-vous » (dressant la liste des domaines dans lesquels des négociations sur les services devraient se poursuivre à l'avenir) plus une disposition de non-discrimination (NPF) et une confirmation par les membres de l'OMC PACP de leurs engagements multilatéraux. L'UE est favorable à une approche plus flexible permettant aux pays PACP prêts à faire des engagements sur les services de le faire déjà à ce stade. La question de l'inclusion des domaines liés au commerce tels que les droits de la propriété intellectuelle et les marchés publics dans l'APE complet reste ouverte et sera débattue ultérieurement.

3. Incidences pour les PACP

3.1 Principales dispositions des APE intérimaires

Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont paraphé le même texte principal ; les engagements ne diffèrent que dans les détails de la libéralisation et dans les dates précises. Conformément à l'article 13 du texte principal, chaque pays peut modifier ses engagements de libéralisation tarifaire en cas de sérieuses difficultés si le Comité commercial conjoint (représentant toutes les parties de l'ACP) est d'accord. Mais les modifications ne peuvent aller à l'encontre de l'Article XXIV du GATT (qui exige la libéralisation de l'« essentiel » des échanges dans un délai « raisonnable »). L'ACP intérimaire permet également aux pays d'arrêter la libéralisation en cas de sérieuses difficultés de la balance des paiements ou de menace de telles difficultés. C'est le seul ACP intérimaire à contenir cette disposition. Autre caractéristique unique, la disposition sur les conséquences des catastrophes naturelles qui peuvent provoquer des baisses radicales des revenus (Article 45).

La plupart des APE intérimaires précisent une interdiction totale des droits à l'exportation mais l'Article 10 permet aux pays du Pacifique de les imposer si nécessaire : par exemple pour assurer la solvabilité budgétaire ; pour protéger l'environnement ; ou (sous réserve d'un accord mutuel avec la CE, « dans des circonstances exceptionnelles » et pour un « nombre limité de produits ») pour la protection des industries naissantes.

À l'instar de tous les autres APE intérimaires, il existe une « clause NPF » (Article 16) en vertu de laquelle les pays du Pacifique s'engagent à se consulter et à décider conjointement avec la CE comment étendre les préférences accordées à une autre « grande économie commerciale » lorsqu'elles bénéficient d'un « traitement plus favorable pour les marchandises, y compris les règles d'origine ». Il s'agit là d'une phraséologie plus flexible que celle utilisée dans les APE intérimaires africains. Ce « traitement plus favorable » inclut explicitement les règles d'origine.

Le soutien autorisé aux industries naissantes n'est que réactif (c'est-à-dire que les pays peuvent imposer des sauvegardes en cas de menace à une industrie naissante) et non proactif, mais il peut être appliqué sur une période de dix ans (et plus pour les nouveaux adhérents PMA) dans les 20 premières années de l'ACP intérimaire – soit un calendrier un peu plus étalé que dans les autres APE intérimaires. Mais les restrictions quantitatives peuvent être utilisées sur 3% des lignes tarifaires maximum ou 15% de la valeur totale des importations (Article 21).

3.2 Accès au marché

Depuis le 1^{er} janvier 2008, tous les pays ACP ayant paraphé un ACP intérimaire ou complet se sont vus octroyer un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE (introduit sur quelques années pour le sucre et pour le riz, pour lequel ce même accès démarrera en 2010), conformément à une décision autonome du Conseil européen en décembre, en attendant la finalisation des négociations. L'effet immédiat de l'accès en franchise de droits et de contingents est le retrait de tout droit ou contingent résiduel, mais il est également possible qu'à moyen terme les bénéficiaires développent de nouvelles exportations de marchandises pouvant être produites de manière concurrentielle mais qui étaient autrefois soumises à des droits de douane élevés au titre de Cotonou.

Deux aspects du régime d'exportation doivent être évalués. L'un consiste à identifier quelle aurait été la perte pour Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée si les deux pays n'avaient pas paraphé des ACP à la fin 2007. L'autre consiste à déterminer si l'accès en franchise de droits et de contingents offre ou non de nouvelles opportunités d'exportation qui étaient inexistantes dans le régime commercial de Cotonou.

3.2.1 Un meilleur accès au marché ?

Papouasie-Nouvelle-Guinée

S'agissant de la PNG, 33 des 201 produits exportés vers l'UE en 2007 auraient été soumis à des droits de douane si l'accès en franchise de droits et de contingents n'avait pas pris la relève de Cotonou. Le total des droits de douane à payer (sur les volumes d'exportation de 2007) aurait été de € 9,6 millions, dont une grande partie pour le thon. Le total des droits de douane à payer sur les deux plus importantes variétés exportées aurait été équivalent à près d'un cinquième de la valeur des exportations. À l'instar de Fidji, la perte des préférences pour le thon aurait probablement entraîné une quête de nouveaux marchés. Puisque nous devons partir du principe que les ventes sont essentiellement dirigées vers l'UE (puisque il s'agit du marché le plus rémunérateur), les échanges commerciaux auraient donc été moins rémunérateurs qu'à présent. Mais donner une estimation précise exigerait une analyse de marché. Étant donné que la PNG ne libéralisera que quelques produits soumis à des droits de douane importants et que l'UE peut approvisionner de manière concurrentielle, il se peut que l'ACP intérieure soit « un coût très modeste pour éviter une option de coût moins modeste ».

Fidji

À cause du sucre, l'impact proportionnel sur Fidji de la perte des préférences de Cotonou aurait été important (à compter d'octobre 2009, qui correspond à l'abolition effective du protocole sucre). 70 des 180 produits exportés vers l'UE en 2007 auraient été soumis à des droits de douane avec un total de droits de douane à payer sur les volumes d'exportation de 2007 de près de €60 millions. La grande majorité de ces droits correspondent au sucre, suivi par le thon. Les droits de douane sur le sucre auraient atteint en 2007 plus de deux tiers de la valeur des exportations, tandis que pour le thon ils auraient atteint un peu plus d'un huitième.

Fidji n'aurait vraisemblablement pas été en mesure de continuer à exporter de sucre vers l'UE avec des droits de douane aussi élevés. Au mieux, le pays aurait accusé une réduction considérable de la rentabilité des exportations (puisque les prix auraient été diminués afin de pouvoir faire concurrence aux autres fournisseurs), ce qui aurait entraîné à terme une chute significative du volume des exportations. Le scénario considéré comme le plus vraisemblable, cependant, est que les marchés alternatifs, qui ne sont actuellement pas aussi rentables que l'UE, seraient devenus plus rentables une fois le droit de douane européen pris en compte. Le résultat, par conséquent, aurait été une réorientation d'une partie au moins des exportations et le « coût » du retrait des préférences de l'UE aurait été la différence des ventes (nettes de coût de transport et de coût de conformité) effectuées dans ces nouveaux marchés par rapport à l'ancien marché européen.

Le régime pour le sucre est particulièrement important pour Fidji, qui a été le seul bénéficiaire important du protocole sucre ACP-UE dans la région Pacifique. Conformément à l'ancien régime, le pays détenait 12,75% du contingent de l'UE au titre du protocole sucre (165 000 tonnes) et également 9,3% du total du sucre préférentiel spécial (SPS) (un peu plus de 30 000 tonnes). La transition à l'accès en franchise de droits et de contingents pour le sucre se fera en trois étapes pour les non PMA, mais certains détails doivent encore être convenus :

- Janvier 2008–Septembre 2009 : continuation du protocole sucre, avec un « accès au marché additionnel » pour les bénéficiaires.
- Octobre 2009–Septembre 2015: accès en franchise de droits et de contingents pour les ACP non PMA, sous réserve d'une « clause automatique de sauvegarde liée aux quantités importées » et les produits agricoles transformés ayant une teneur élevée en sucre seront soumis « à un mécanisme de surveillance, afin d'empêcher la fraude dans le régime d'importation du sucre ».

- À compter d'octobre 2015 : accès en franchise de droits de douane et sans contingents pour les exportations de sucre des non PMA, sous réserve d'une « clause de sauvegarde spéciale ».

L'accès en franchise de droits et de contingents a été accompagné par la suppression des garanties de prix qui, conformément au protocole sucre, liaient le prix reçu par les exportateurs ACP à celui reçu par les producteurs de l'UE (voir tableau ci-dessous). Le protocole sucre, dont la durée était « indéfinie » et non « illimitée », a été abrogé par l'UE. Puisqu'il ne fournissait aucune garantie de ce que serait le prix (mais uniquement qu'il serait lié au prix reçu par l'agriculteur européen – qui n'a cessé de chuter), l'impact du changement de politique dépendra essentiellement du sort réservé à la concurrence. L'intention avouée de la CE est de maintenir un marché du sucre régulé – mais reste encore à voir si cela sera possible ou non lorsque l'accès en franchise de droits et de contingents aura été totalement introduit pour tous les PMA et pour les pays de l'APE. Il est possible que l'on assiste à une concurrence des prix entre les fournisseurs PMA et de l'APE, et dans ce contexte, les considérations de qualité et de fiabilité des approvisionnements pourraient devenir plus importantes pour assurer le maintien de prix supérieurs à ce prix-plancher.

Évolution du prix du sucre de l'UE

Année	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Prix de l'UE	523,7	496,8	€496,8	€448,8	Pas moins de 90% de €335	Pas moins de 90% de €335	Pas moins de 90% de €335	Prix liés au marché

3.2.2 Nouvelles exportations

Quelles sont les perspectives pour les nouvelles exportations ? En termes absolus, les bénéfices immédiats de l'accès en franchise de droits et de contingents par rapport à Cotonou seront relativement faibles, essentiellement en raison du *status quo ante*. En théorie, l'accès en franchise de droits et de contingents aura quatre types d'effets réels ou potentiels.

Tout d'abord, mais cela a peu d'importance pour Fidji ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée (voir ci-dessous), citons la redistribution des taxes à l'importation que l'UE prélevait auparavant sur les importations. Celles-ci seront transférées de l'UE à la filière d'exportation des PACP (distributeurs, importateurs, transporteurs, exportateurs, producteurs). Si cette redistribution se fait au profit des producteurs ou exportateurs PACP, cela rendra les exportations plus rentables.

Deuxièmement, si le transfert de revenus pousse les importateurs à transférer les achats vers les PACP au détriment des sources moins privilégiées, il pourrait également y avoir une augmentation du volume des exportations PACP. Cela pourrait également leur permettre d'augmenter leur offre de produits concurrentiels sans un nouvel investissement substantiel.

Troisièmement, en levant certaines des barrières tarifaires très élevées, l'accès en franchise de droits et de contingents pourrait, pour la première fois, rendre les exportations des PACP vers l'UE faisables d'un point de vue commercial, et ce pour des produits qu'ils approvisionnent déjà de manière concurrentielle sur d'autres marchés.

Le quatrième effet pourrait être le plus important, mais c'est également le plus difficile à prédire. Si l'accès en franchise de droits et de contingents provoque une augmentation des approvisionnements des pays PACP (par ex. en raison de nouveaux investissements ou des transitions entre produits), il pourrait y avoir des effets énormes en termes de taux de change et des réactions en chaîne pour le reste de l'économie.

Ni Fidji ni la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne payaient des droits de douane sur leurs principales exportations vers l'UE au titre de Cotonou, et il n'y aura donc pas de transfert de revenus positif (le premier effet) en conséquence de l'accès en franchise de droits et de contingents. Au contraire, puisque le gouvernement de Fidji impose un prélèvement de 3% sur les ventes de sucre vers l'UE, les revenus diminueront avec la baisse des prix de l'UE découlant de la réforme de la politique agricole commune pour le sucre.

Le nouveau régime pour le sucre pourrait bien modifier la structure des importations de l'UE (des fournisseurs à coûts très élevés aux fournisseurs préférentiels à faible coût – le deuxième effet), mais nul ne sait précisément comment cela affectera Fidji. Son industrie sucrière a subi une restructuration majeure afin d'améliorer son efficacité et d'ajouter de la valeur en vue de la chute des prix, tout comme d'autres anciens bénéficiaires du protocole sucre.

Une analyse des exportations actuelles de Fidji et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée vers le monde n'indique pas précisément les produits pouvant être sujets au troisième effet (détournement des exportations). Elle ne donne également aucune indication quant au quatrième effet – les nouveaux approvisionnements. Dans l'ensemble, le principal effet de l'ACP intérieur sur les exportations de Fidji et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée semble être d'éviter une perturbation des échanges après la fin des préférences de Cotonou plutôt que de créer de nouvelles opportunités.

3.2.3 Règles d'origine : vers une meilleure valorisation des produits de la pêche ?

L'exception possible concerne les produits de la pêche. L'ACP intérieur du Pacifique contient des dispositions spéciales (qui ne se retrouvent pas dans d'autres ACP intérieurs) sur la transformation des produits halieutiques. Les règles d'origine applicables au poisson étaient une des pommes de discorde pour certains pays ACP dans le cadre de Cotonou. En définissant l'origine du poisson en fonction de la nationalité de l'armateur et de l'équipage qui le capturait, cela désavantageait les pays ayant une zone économique exclusive productive mais aucune tradition maritime. Cela engendrait également quelques difficultés pour assurer une utilisation des capacités de production toute l'année en cas de mouvements migratoires des poissons, puisque seul le poisson capturé à certains moments de l'année étaient considérés « originaires de ».

L'Article 5 et une grande partie de l'Article 6 des règles d'origine de l'ACP intérieur du Pacifique reformulent en gros la position qui était en vigueur sous Cotonou concernant l'origine et la transformation. Mais l'Article 6 apporte une certaine forme de flexibilité. Il stipule que :

[...] lorsque les circonstances sont telles que les produits entièrement obtenus, tels que définis à l'Article 5, paragraphes 1(f) et (g), ne peuvent être suffisamment utilisés pour satisfaire à la demande intérieure, et après notification préalable à la Commission européenne par l'État du Pacifique, les produits de la pêche transformés des positions tarifaires 1604 et 1605 fabriqués dans des installations propres à cet État à partir de produits non originaires du Chapitre 03 débarqués au port de cet État doivent être considérés comme suffisamment ouverts ou transformés aux fins de l'Article 2 [...]

Bien que la disposition stipule l'information à l'UE (et la rédaction d'un rapport dans les trois ans), il ne semble pas que l'UE puisse refuser une notification légitime. Cela semble constituer une avancée majeure pour les parties à l'ACP intérieur du Pacifique – mais les répercussions économiques de ce changement dépendront principalement de l'avantage commercial éventuellement retiré de la flexibilité fournie. Seules les études de cas le détermineront, puisqu'un avantage commercial ne sera obtenu que là où existe une installation de transformation qui (a) est commercialement viable dans un avenir proche (au moins pour cette disposition) et (b) ne peut acheter (rentablement) de matières premières durant une période de l'année auprès de sources certifiées originaires.

3.3 Conséquences de la réciprocité – Concurrence avec les importations

3.3.1 Aperçu de la libéralisation des droits de douane de Fidji vis-à-vis de l'UE

Fidji libéralisera un peu plus de 84% de ses importations en provenance de l'UE jusqu'en 2023. Cette libéralisation se fera en quatre tranches prévues pour la fin des années 2008, 2013, 2018 et 2023 (afin que les droits de douanes réduits soient mis en place pour le lendemain, le 1^{er} janvier). Contrairement à la majorité des autres États, la libéralisation dans chaque tranche ne se fera pas par le biais d'une série de réductions incrémentielles. Au contraire, l'APE intérimaire n'oblige à aucune réduction des droits de douane avant le jour où il est prévu qu'ils soient mis à zéro.

À première vue, le programme de libéralisation semble être plus intense en début de période. Plus d'un cinquième des importations doit bénéficier d'un accès en franchise de droits à compter de l'entrée en vigueur de l'APE intérimaire, mais 171 des 498 articles concernés sont déjà à zéro conformément aux taux mentionnés dans le calendrier de l'APE intérimaire. D'autres droits de douane peuvent avoir été supprimés depuis la compilation du calendrier, et même s'ils ne l'ont pas été, l'impact de l'ajustement de la première tranche ne sera vraisemblablement pas substantiel. La plupart des articles (326) sont soumis à des droits de douane de 5 %. Leur suppression pourrait avoir un impact sur les recettes gouvernementales mais ne devraient vraisemblablement pas impliquer un ajustement significatif. Seul un article (les machines de traitement de données) subit des droits de douane importants (de 15 %) et les importations ne vont vraisemblablement pas concurrencer la production nationale.

Près de 40 % des 1 173 groupes de produits non libéralisés par Fidji sont agricoles. Les produits du règne animal suivis par d'autres produits agricoles ainsi que les produits alimentaires transformés représentent la moitié de toutes les exclusions. La plupart des produits les plus sensibles, actuellement soumis aux droits de douane les plus élevés, ont été exclus – mais certainement pas tous. Plus de la moitié des produits exclus sont actuellement soumis à des droits de douane de 10 % ou plus, mais seuls 6 % sont dans la bande tarifaire la plus élevée (qui est de 27 %).

Résumé des exclusions de Fidji

Description	# lignes
Total	1 173 à SH6 et niveau national de ligne tarifaire
Couvert par l'accord OMC sur l'agriculture	469
Dans la bande tarifaire applicable la plus élevée	75 (= 27 % ou des droits spécifiques variables, selon le droit plus élevé)
Droit spécifique uniquement	58
Droit de 10% ou plus	667
Droit de moins de 10%	373
Franchise de droits	—

Source : Secrétariat du Commonwealth, 2008, Tableau 3

Composition des exclusions de Fidji

Section SH	Description	Part du total des lignes exclues
I	Animaux vivants ; produits du règne animal	13 %
II	Produits du règne végétal	13,7 %
III	Graisses/huiles animales ou végétales	1,1 %
IV	Aliments préparés ; boissons ; tabac	19,2 %
V	Produits minéraux	2 %
VI	Produits chimiques	5,3 %
VII	Matières plastiques/caoutchouc & ouvrages	4,3 %
IX	Bois & ouvrages	5,7 %
X	Pâte de bois/papier & ouvrages	3,2 %
XI	Textiles & vêtements	11,3 %
XII	Chaussures/coiffures/parapluies etc.	1,2 %
XIV	Pierres précieuses/semi-précieuses /métaux précieux/semi-précieux & ouvrages	0,4 %
XV	Métaux communs & ouvrages	9,5 %
XVI	Machines & engins mécaniques	2,1 %
XVII	Véhicules/avions/navires & équipements associés	7,3 %
XIX	Armes & munitions et leurs parties et accessoires	0,5 %

Note : Il n'y a pas d'exclusions dans les Sections SH : VIII (peaux/cuir, pelleterie, fourrures et ouvrages en ces matières) ; XIII (pierreries, plâtre, céramiques, verre, etc.) ; XVIII (Instruments et appareils de photographie /de précision/appareils médico-chirurgicaux etc.) ; XX (différents articles manufacturés) ; XIX (objets d'art, de collection ou d'antiquité).

Source : Secrétariat du Commonwealth, 2008, Tableau 4

3.3.2 Aperçu de la libéralisation des droits de douane de la PNG vis-à-vis de l'UE

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est le seul pays ACP à libéraliser tout ce qui peut être libéralisé (environ 88 % de ses importations) dès le premier jour, c'est-à-dire dès l'entrée en vigueur de l'APE intérimaire. Mais cela ne créera sans doute pas le « choc » que l'on pourrait imaginer puisque la plupart des produits concernés sont soit déjà en franchise de droits ou ne sont pas importés. Sur les 4 796 produits à libéraliser, 4 491 sont déjà en franchise de droits. Sur les 305 produits soumis à un droit de douane, nombre d'entre eux ne sont pas importés à partir de l'UE— au total, les importations de ces biens ne représentent que 0,07 % de la valeur globale de importations.

Les produits exclus de la libéralisation sont en majorité (un peu moins de 40 %) des produits agricoles, notamment des produits du règne animal, suivis d'autres produits agricoles et de produits alimentaires transformés. 89 % des articles exclus sont actuellement soumis à des droits de douane de 15 % ou plus, mais seuls cinq d'entre eux sont dans la bande tarifaire la plus élevée (70%).

Résumé des exclusions de la PNG

Description	# lignes
Description	1 048 au niveau national de ligne tarifaire
Total	399
Couvert par l'accord OMC sur l'agriculture	5 (= 70 %)
Dans la bande tarifaire applicable la plus élevée	61
Droit spécifique uniquement	982
Droit de 10% ou plus	—
Droit de moins de 10%	-

Source : Secrétariat du Commonwealth, 2008, Tableau 7

Composition des exclusions de la PNG

Section SH	Description	Part du total des lignes exclues
I	Animaux vivants ; produits du règne animal	9,3 %
II	Produits du règne végétal	14,1 %
III	Graisses/huiles animales ou végétales	3,1 %
IV	Aliments préparés ; boissons ; tabac	17,2 %
V	Produits minéraux	0,4 %
VI	Produits chimiques	3,1 %
VII	Matières plastiques/caoutchouc & ouvrages	3,1 %
VIII	Peaux, cuirs, fourrures et ouvrages	0,8 %
IX	Bois & ouvrages	6,8 %
X	Pâte de bois/papier & ouvrages	4,9 %
XI	Textiles & vêtements	21,9 %
XII	Chaussures, coiffures, parapluies, cannes, etc.	2,2 %
XIII	Ouvrages en pierres, plâtre, céramique, verre, etc.	1,3 %
XIV	Pierres précieuses/semi-précieuses /métaux précieux/semi-précieux & ouvrages	1,3 %
XV	Métaux communs & ouvrages	5,6 %
XVI	Machines & engins mécaniques	1 %
XVII	Véhicules/avions/navires & équipements associés	0,5 %
XX	Marchandises et produits divers	3,5 %

Note : Il n'y a pas d'exclusions dans les Sections SH XVIII (instruments et appareils de photographie /de précision/appareils médico-chirurgicaux etc.), XIX (armes & munitions) et XXI (œuvres d'art, pièces de collection et antiquités).

Source : Secrétariat du Commonwealth, 2008, Tableau 6

3.3.3 Suppression d'autres taxes

L'ACP pourrait exiger la suppression de taxes autres que les droits de douane : tout dépendra de l'existence éventuelle d'un effet différentiel sur les importations. L'Article 7 de l'ACP intérieur du Pacifique définit comme « droits de douane et taxes » toute taxe « de n'importe quelle nature imposée sur ou en rapport avec l'importation de marchandises, y compris toute forme de surtaxe... ». Elles doivent être supprimées immédiatement. Les seules exemptions sont les mesures et taxes anti-dumping, compensatoires ou de sauvegarde limitées au coût approximatif des services rendus et qui ne devront « pas constituer une protection indirecte des produits nationaux ou des taxes de caractère fiscal à l'importation ou à l'exportation ». De tels frais et taxes « ne peuvent s'appliquer sur une base *ad valorem* ».

Déterminer si une taxe pèse plus lourdement ou non sur les importations que sur la production nationale est la responsabilité, en tout premier lieu, du pays appliquant la taxe. Mais si l'UE estime que les taxes du Pacifique sont entièrement ou en partie liées au commerce et qu'elles ne sont pas supprimées, elle peut soumettre la question à un organe de règlement des litiges. En évaluant l'impact potentiel de l'ACP, il est par conséquent sage de partir du principe que toutes les taxes ayant un impact différentiel sur les importations peuvent être soumises à n'importe quelle des règles convenues.

Accord à l'OMC sur l'agriculture

Table des matières

1. Approche de l'UE vis-à-vis des négociations à l'OMC	99
2. Préoccupations des ACP	100
3. État d'avancement des négociations	102
 3.1 Soutien interne	102
3.1.1 L'approche de l'UE	102
3.1.2 Évolutions récentes	103
3.1.3 Propositions récentes	104
3.1.4 Perspectives pour les ACP	105
 3.2 Concurrence à l'exportation	105
3.2.1 Discussions antérieures	105
3.2.2 Considérations générales sur la concurrence à l'exportation	107
3.2.3 Perspectives pour les ACP	107
 3.3 Accès au marché	108
3.3.1 Les intérêts de l'UE	108
3.3.2 Domaines de convergence : le modèle des réductions tarifaires	109
3.3.3 Domaines de convergence : « produits spéciaux »	109
3.3.4 Domaines de convergence : « produits sensibles »	110
3.3.5 Domaines de convergence : « sauvegardes spéciales »	110
3.3.6 Domaines de convergence : étendre l'accès en franchise de droits et de contingents pour les PMA	110
3.3.7 Domaines de divergence: produits tropicaux et érosion des préférences	110
3.3.8 Domaines de divergence : le mécanisme de sauvegarde spéciale et au-delà	111
3.3.9 Perspectives pour les ACP	112
 3.4 Autres questions	114
3.4.1 L'initiative sur le coton	114
3.4.2 Indications géographiques	116
3.4.3 PED importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) et la crise des prix alimentaires	116



Résumé

L'approche de l'UE dans les négociations sur l'agriculture à l'OMC est fortement ancrée dans le processus de réforme de la PAC (impliquant essentiellement le passage d'un système de soutien des prix à un système d'aide directe aux producteurs). Cette réforme conduira à l'élimination des restitutions à l'exportation et à la réduction des droits à l'importation, sans porter préjudice aux marchés agricoles de l'UE, et impliquera une réduction des subventions au secteur du coton de l'UE conformément aux exigences des ACP. Les questions non commerciales sont de plus en plus au centre des débats, notamment la question de la protection des indications géographiques (IG). Toutefois, cela englobe également des questions éminemment importantes pour les pays en développement, notamment le droit d'utiliser des mesures pour promouvoir la sécurité alimentaire et l'éradication de la pauvreté, sans aucune contrainte imposée par l'OMC.

Pour l'UE, il semble absolument capital que l'OMC continue de tolérer la « catégorie bleue » et la « catégorie verte » qui englobent les nouvelles formes de soutien de l'UE. Les mesures jugées comme ayant des effets de distorsion des échanges, telles que les restitutions à l'exportation, seront progressivement éliminées et l'aide de l'UE sera principalement axée sur le système de paiement unique par exploitation et le soutien au développement rural.

L'établissement de règles du jeu équitables pour ce qui est de la concurrence à l'exportation ne tiendra pas pleinement compte, cependant, de l'impact des nouvelles formes de soutien de l'UE sur les niveaux de production, les résultats commerciaux et la compétitivité des prix de l'UE, qui ont à leur tour un impact sur la production et les perspectives commerciales des pays ACP dans un certain nombre de secteurs. L'accès au marché de l'UE sera amélioré, essentiellement sur une base réciproque, mais peu d'attention est véritablement accordée à la question de l'érosion des préférences. Puisque la réforme ouvrira la voie à une augmentation de certains prix mondiaux, des mesures pour aider les pays importateurs nets de produits alimentaires seront évidemment requises.

Les gouvernements ACP ont exprimé cinq préoccupations principales:

- la possibilité de préserver le droit d'utiliser certains outils de politique commerciale (par ex. les licences d'importation et les taxes à l'exportation) ;
- les disciplines applicables aux instruments de soutien à l'exportation ;
- l'impact des engagements d'accès au marché, aussi bien en termes d'obligations de réductions tarifaires de la part des pays ACP et des engagements de réductions tarifaires de l'UE sur les marges préférentielles des pays ACP ;
- la question des subventions au secteur du coton ;
- la hausse des prix des denrées alimentaires.

Peu de ces domaines ont été traités de manière constructive au cours des négociations.

Après une interruption des négociations à l'OMC en juillet 2006, celles-ci ont finalement repris. Malgré l'optimisme régnant et certains progrès techniques, la mini-ministérielle de juillet 2008, qui a duré dix jours, a échoué sur la question du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS). Toutefois, un certain nombre de questions importantes pour les pays ACP n'ont pas été résolues ni même débattues, à savoir : la question du coton, la définition et le traitement des produits tropicaux, notamment le sucre et les bananes, l'érosion des préférences en général ; les effets sur la production et le commerce des nouvelles formes de soutien agricole (une inquiétude sous-jacente dans le débat sur le mécanisme de sauvegarde spéciale). Bien que des efforts aient été consentis lors du deuxième semestre 2008 pour relancer les négociations, des progrès insuffisants ont été réalisés pour pouvoir convoquer une réunion des ministres avant la fin 2008. Les gouvernements ACP ont clairement fait savoir qu'il ne pourrait y avoir d'accord final sans

une solution aux problèmes du coton, du sucre et de la banane. Entre-temps, l'UE et les États-Unis ont mis à nouveau l'accent sur les négociations commerciales bilatérales.

1. Approche de l'UE vis-à-vis des négociations à l'OMC

Les grandes lignes de l'approche de l'UE dans les négociations sur l'agriculture à l'OMC ont été établies à la fin de l'année 2000. Elles s'inscrivent dans le cadre du processus de réforme en cours, destinée à atteindre des réductions plus poussées des soutiens et des protections, tout en tenant compte des questions non commerciales.

Dans sa déclaration, le Conseil de l'UE a clairement exprimé que le soutien aux exploitations agricoles ne pourrait être réduit davantage que « si le concept des boîtes de catégorie bleue ou verte était maintenu », puisque cette approche est encore considérée comme étant essentielle au passage du système du soutien des prix à celui de l'aide agricole directe, passage maintenant pleinement réalisé. Il convient de noter que le Conseil des ministres européens de l'Agriculture a été rassuré que l'approche de la Commission soit fermement ancrée dans l'ensemble des réformes de l'« Agenda 2000 ». S'assurer que l'OMC puisse accepter les nouvelles formes de soutien agricole de l'UE a été au cœur de l'approche de l'UE lors des négociations à l'OMC sur l'agriculture, une approche qui a été incorporée dans l'accord du 31 juillet 2004. La défense de cette position et la promotion des intérêts « offensifs » de l'UE ont ultérieurement guidé l'engagement de la CE dans le processus de négociation.

Alors que l'UE fait valoir, d'une part, que la poursuite de la libéralisation du commerce agricole par l'OMC contribuera à une croissance durable et, d'autre part, que les PED devraient être bien placés pour participer davantage à l'augmentation des échanges agricoles, il ne faut pas oublier que l'orientation actuelle de la réforme de la PAC conduira :

- d'une part, à réduire de manière significative les bénéfices apportés aux PED par l'accès préférentiel aux marchés agricoles de l'UE accordé dans un cadre bilatéral au titre des APE intérimaires ; et d'autre part
- à accroître de manière significative la concurrence des exportations européennes de produits agricoles et notamment les produits agricoles à valeur ajoutée sur les marchés des PED.

Dans le cadre des négociations sur l'agriculture de l'OMC, l'approche de l'UE est fermement ancrée dans le processus de réforme en cours de la PAC, dans lequel une place de plus en plus importante est faite aux questions non commerciales de l'UE (protection de l'environnement, sécurité des denrées alimentaires, protection des sources de revenus rurales et promotion du développement rural).

L'objectif ultime du processus de réforme de la PAC, à savoir de réduire l'écart entre les prix de l'UE et du marché mondial, est grandement facilité par la perspective d'une moyenne des prix mondiaux plus élevée au cours des prochaines années. La flambée des prix en 2007-2008 a même permis aux droits à l'importation et aux restitutions à l'exportation d'être fixés à zéro dans certains secteurs. Toutefois, les chutes de prix associées à la crise financière et au ralentissement économique ont mené à la réintroduction des restitutions à l'exportation et à une augmentation des droits de douane appliqués. Ces développements récents, reflétant des perspectives des prix fortement instables pour les prochaines années, n'ont pas facilité l'argumentaire de la CE en faveur de réductions substantielles des droits de douane par les économies en développement, sans le maintien de mesures de sauvegarde spéciale simples et efficaces.

Comme l'a souligné la commissaire en charge de l'agriculture Mariann Fischer Boel dans un discours prononcé au Carnegie Institute, l'UE a intégré certains principes du cycle de Doha dans ses réformes de la PAC en cours et l'UE ne peut se permettre d'outrepasser ces principes, sans compromettre ce processus de réforme.

Dans ce contexte, le principal objectif de la CE dans le cycle de Doha demeure celui revendiqué dans le mémorandum de la CE de juin 2006 sur la réforme de la PAC et les négociations commerciales internationales, à savoir de « rendre compatible les fondamentaux de la politique agricole européenne avec le système commercial multilatéral ». L'objectif à cet égard est de protéger le processus de réforme de l'UE de toute contestation devant l'OMC. La réalisation de cet objectif, avec ou sans le renouvellement de la « clause de paix », demeure un objectif sous-jacent de l'UE.

S'adressant au comité commerce du Parlement en septembre 2008, le commissaire au commerce Mandelson a affirmé que pour l'UE, l'accord présenté à la table des négociations en juillet « respecte toutes nos lignes rouges dans le secteur de l'agriculture ». Cela était particulièrement vrai pour les principales préoccupations de l'UE concernant la « catégorie verte » et le traitement des produits sensibles. Il semble que les propositions de juillet 2008 garantissent que toute concession de l'UE resterait « dans les limites ... permettant de gérer progressivement la transformation et le changement ». Le commissaire au commerce a ajouté que l'accord de juillet 2008 permettrait d'assurer la « protection juridique internationale permanente pour notre PAC réformée ». Ceci étant également perçu comme un moyen important de promotion des intérêts de l'UE en matière d'indications géographiques (IG). Il reste à voir ce qu'un tel changement en matière de système de soutien agricole en Europe aura comme implications au niveau des ACP.

2. Préoccupations des ACP

Les préoccupations des ACP dans le secteur agricole peuvent être divisées en six domaines : préserver le droit d'utiliser certains instruments de politique commerciale ; le soutien interne ; la concurrence à l'exportation ; l'accès au marché (y compris l'érosion des préférences) ; l'initiative sur le coton ; l'instabilité accrue des prix alimentaires.

S'agissant du maintien du droit d'utiliser certains instruments de politique commerciale, les ACP en tant que groupe ont insisté sur la nécessité de conserver une marge de manœuvre politique permettant aux pays ACP d'utiliser certains outils de politique commerciale (par ex. les licences d'importation et les taxes à l'exportation) pour poursuivre des politiques agricoles favorables à leurs objectifs de développement, à leurs stratégies de réduction de la pauvreté et à l'apaisement des inquiétudes concernant la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance. La préservation de cette marge de manœuvre politique complète les aspirations des ACP visant un meilleur accès pour les produits agricoles des pays ACP tant sous la forme de produits primaires que transformés. Cela a essentiellement trait à l'accès au marché non UE, étant donné l'accès en franchise de droits et de contingents accordé aux pays ACP parapheant ou signant des APE intérimaires et les perspectives de finalisation du processus d'APE et donc de consolidation de cet accès.

En matière de soutien interne, les ACP en tant que groupe ont demandé:

- une réduction réelle et substantielle du soutien interne ayant des effets de distorsions des échanges. En particulier, ils ont demandé aux pays développés de « revoir et clarifier les critères de la «catégorie verte» pour assurer que les mesures au titre de cette catégorie ont un effet minimal voire aucun effet de distorsion des échanges » ;
- aux pays développés de mettre fin au soutien *de minimis* ;
- l'adoption de disciplines concernant le soutien de la « boîte bleue » accordé à des produits en particulier ;
- à être exonérés de tout engagement de réduction du soutien *de minimis* ;
- que les États ACP ne soient pas soumis à l'obligation de réduire le soutien interne.

En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, le groupe ACP demande:

- une « date butoir crédible pour l'élimination des subventions à l'exportation » ;
- des arrangements en matière d'aide alimentaire tenant compte des besoins des PED qui sont importateurs nets de produits alimentaires et destinataires de l'aide ;
- que les entreprises commerciales d'État (ECE) ne soient pas passibles de sanctions au titre des arrangements en la matière « parce qu'elles sont indispensables au soutien des sources de revenu, à la sécurité alimentaire, et à la réduction de la pauvreté dans ces pays ».

Pour ce qui est de l'accès au marché, le groupe des États ACP a demandé:

- l'élaboration dans le cadre de l'OMC de « mécanismes et de solutions au problème constitué par l'érosion des préférences... conforme au paragraphe 44 de l'accord-cadre », en autorisant plus spécifiquement les États-Unis et l'UE à introduire progressivement les réductions tarifaires sur le textile et l'habillement et sur d'autres produits sensibles sur une période de 15 ans et la mise en œuvre de l'aide au commerce déjà promise ;
- des arrangements spéciaux pour les engagements d'accès au marché pour le sucre et les bananes afin de ralentir le processus d'érosion des préférences sur le marché de l'UE, plus particulièrement en excluant les bananes et le sucre de la catégorie de produits tropicaux et en les traitant en tant que « produits sensibles » ;
- l'extension de l'accès en franchise de droits pour les exportations PMA par tous les pays de l'OCDE et les pays les plus avancés, ceci accompagné d'une réduction des exclusions et l'introduction de règles d'origine moins strictes ;
- un accès total aux mécanismes de sauvegarde spéciale (MSS) au travers de procédures qui assurent une protection efficace contre les poussées d'importation.
- aucune imposition sur les PMA d'engagements obligatoires en matière d'accès au marché.

Sur la question du coton, les pays ACP ont toujours soutenu le groupe des quatre pays africains (Sénégal, Mali, Bénin et Tchad) qui appelaient à:

- l'élimination immédiate des subventions à l'exportation ;
- la réduction progressive du soutien à la production dans le secteur du coton, avec une réduction de 80 % du soutien avant le 1^{er} janvier 2007, une réduction supplémentaire de 10 % avant le 1^{er} janvier 2008, et sa suppression avant le 1^{er} janvier 2009 (domaine où aucune avancée ne s'est produite);
- un accès en franchise de droits complet pour le coton et les produits à base de coton des PMA sur tous les marchés de l'OCDE ;
- la mise en place de programmes d'aide au développement pour le secteur du coton afin de compenser les pertes dues aux politiques ayant des effets de distorsion des échanges poursuivies par les pays de l'OCDE dans le secteur du coton.

S'agissant de la question des prix mondiaux des denrées alimentaires, toujours aussi élevés et fluctuants, les porte-parole des ACP réclament des mesures spécifiques pour contrer l'instabilité des prix des produits. Dans son analyse de la crise des prix alimentaires, ICTSD a affirmé que les disciplines sur le soutien interne dans le paquet de l'OMC « laissent beaucoup à désirer », puisque l'accord proposé permettrait aux producteurs de l'OCDE de « continuer à surproduire », ce qui « découragerait la production de cultures de base par les PED ».

D'après l'article, « la flambée des prix des denrées alimentaires crée des opportunités pour la réforme des subventions » et il convient de saisir ces opportunités. D'autres analyses suggèrent toutefois que sur l'ensemble de l'OCDE, il y a un très maigre espoir que la réforme des subventions puisse se concrétiser. Bien sûr, avec les baisses des prix découlant du ralentissement économique mondial, il semble plus difficile de saisir ces opportunités, l'UE réintroduisant les restitutions à l'exportation et augmentant les droits de douane dans le respect des plafonds consolidés pour répondre à la baisse des prix des denrées alimentaires. Dans ce contexte, certains analystes ont suggéré des programmes d'aide ciblés pour accroître la valorisation des produits des PMA et des ACP comme un des moyens de s'attaquer à la volatilité des prix des denrées alimentaires, assortis de programmes généraux d'aide au développement pour aborder les contraintes spécifiques de l'offre. La « facilité alimentaire » de l'UE d'un montant d'un milliard d'euros (financée à partir des sommes non dépensées sur les principales lignes budgétaires de la PAC en raison de la hausse des prix des denrées alimentaires mondiales intervenue précédemment) est une tentative de réponse à cet égard, en espérant évidemment que ce financement se concrétise malgré le ralentissement économique.

3. État d'avancement des négociations

3.1 Soutien interne

3.1.1 L'approche de l'UE

L'UE s'est fermement engagée à réduire les soutiens internes à l'agriculture ayant des effets distorsifs, tout en préservant le droit d'utiliser des mesures de la «catégorie bleue» (programmes ayant l'objectif de limiter la production agricole, éventuellement assortis de limites). L'UE s'est également engagée à maintenir l'exemption totale des mesures considérées comme n'ayant aucun effet de distorsion, les mesures dites de la « catégorie verte », de tout accord visant la réduction du soutien interne (elle vise en effet une extension des mesures de la « catégorie verte »). L'UE est d'avis que ces deux formes de soutien sont indispensables pour régler un certain nombre de questions non commerciales.

Il convient de noter que l'UE considère que les nouveaux instruments qu'elle déploie au titre de la PAC réformée « provoquent moins de distorsions commerciales » ou dans certains cas « ne provoquent aucune distorsion commerciale » et qu'elle estime que les mesures de soutien interne mises en place par les Etats-Unis provoquent des distorsions commerciales significatives. L'UE a tenté d'obtenir par le biais de l'OMC l'adoption de ses propres définitions des mesures de soutien interne, qui provoquent ou non des distorsions commerciales. Cet objectif a par ailleurs été largement atteint dans l'accord du 31 juillet 2004 de l'OMC. Elle a réussi à défendre ses exigences minimales, pour assurer ainsi une « protection juridique internationale permanente pour notre PAC réformée ».

Cela permettra à la PAC d'être mise en œuvre au sein des paramètres convenus. S'étant protégée des contestations contre les « formes de soutien n'ayant pas d'effets de distorsion des échanges », l'UE souhaite maintenant entamer des discussions sur le niveau des réductions devant être introduites pour les formes de soutien ayant des effets de distorsion des échanges. Grâce au processus de réforme lancé en 1992 (et considérablement étendu ultérieurement), l'UE dépend de moins en moins de cette forme de soutien ayant des effets de distorsion des échanges (même si elle continue à l'utiliser lorsque la situation du marché l'exige).

L'approche de l'UE en matière de soutien interne consiste à reconnaître l'importance des mesures visant à promouvoir le développement rural et la réduction de la pauvreté pour assurer la sécurité alimentaire dans les PED et à autoriser ces mesures au titre des règles de l'OMC. L'UE souhaite par ailleurs obtenir un meilleur accès au marché pour les PED et une certaine stabilité dans les préférences accordées, de façon à stimuler la transformation agroalimentaire.

L'UE est également disposée à soutenir les propositions visant à ce que ces mesures soient considérées comme faisant partie intégrante des droits dont devraient bénéficier les PED au titre des dispositions de l'OMC en matière de « traitement spécial et différencié ».

L'UE souhaite également que la clause de paix soit maintenue dans l'accord sur l'agriculture, qui garantit que toute mesure entérinée dans le cadre de l'accord ne peut être contestée par une partie signataire. Cette « clause de paix » a permis à l'UE et aux Etats-Unis d'accroître fortement le soutien interne au secteur agricole tout en respectant les règles de l'OMC. La disparition de la clause de paix a coïncidé initialement avec une augmentation du nombre de condamnations juridiques des instruments de soutien agricole mis en place par l'UE et les États-Unis. Toutefois, avec la flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires et les prévisions faisant état de moyennes de prix plus élevées sur les dix prochaines années, la survie de la clause de paix est devenue moins importante aux yeux de l'UE qu'elle ne l'était auparavant.

3.1.2 Évolutions récentes

L'impact des règles de l'OMC sur le soutien interne demeure problématique, non seulement dans l'UE mais aussi aux États-Unis. Les PED plus avancés, en particulier, souhaitent des réformes substantielles, affirmant que si l'UE et les États-Unis font « un peu plus que faire semblant de reformer [...] les subventions agricoles en réduisant les limites de dépenses à un niveau bien supérieur aux dépenses actuelles ou prévues», alors les PED plus avancés feront un peu plus que faire semblant de réduire leurs droits de douane industriels. Comme l'a souligné ICTSD, pour une grande majorité des 151 membres de l'OMC, « des réductions majeures du soutien agricole ayant des effets de distorsion des échanges dans les pays riches demeurent capitales pour permettre à la dimension développement du cycle d'être prise en compte ». De fait, les documents présentés lors de l'atelier d'ICTSD d'avril 2007 sur les subventions agricoles et la « catégorie verte » concluaient qu' « il apparaît de plus en plus clairement que les paiements consentis au titre de plusieurs de ces programmes influencent effectivement les décisions prises par les agriculteurs en matière de production et qu'ils sont par conséquent susceptibles d'affecter les échanges à l'échelon international ». En conséquence, plus on met la pression sur les pays développés pour obtenir une réduction du soutien générant des distorsions des échanges, plus on observe que ceux-ci déplacent les subventions vers d'autres catégories. Les documents soumis lors de cet atelier appelaient à équilibrer les avantages engendrés par les mesures de la « catégorie verte » pour soutenir des objectifs environnementaux et sociaux légitimes, ainsi que les effets négatifs de distorsion des échanges.

L'analyse académique présentée lors de l'atelier ICTSD d'avril 2007 semble être corroborée par les conclusions de l'OCDE, à savoir que les mesures spécifiques de la « catégorie verte » peuvent être classifiées selon l'importance de l'effet de distorsion sur les échanges et que bien que les différentes mesures aient un effet spécifique de distorsion sur les échanges, « toutes les mesures de soutien agricole étudiées ont un effet sur la production ». Elle révèle qu'aucune mesure découpée n'est neutre en termes de production et qu'au contraire elle a des effets « statistiquement significatifs » sur l'affectation des terres, la production ou les décisions en matière d'investissement. Cependant, l'analyse de l'OCDE affirme que les politiques ont moins d'impact sur la production lorsque les agriculteurs ont plus de liberté de choix en matière de production et que, en outre, bien que les paiements à la surface engendrent moins de distorsions de production et des échanges que le régime de soutien des prix, la différence observée entre ces deux formes de soutien demeure relativement mal comprise.

Le régime de paiement unique est rapidement devenu la principale forme de soutien agricole de l'UE, les considérations de l'OMC ayant joué un rôle significatif dans l'évolution des modèles de soutien de la CE. Toutefois, en citant les conclusions du différend Brésil-États-Unis sur le coton, les experts ont affirmé que puisque le régime de paiement unique de l'UE présente des ressemblances avec le programme des États-Unis pour le coton, il pourrait dès lors être contesté, en particulier si d'importants volumes de soutien agricole étaient prévus par ses dispositions.

Le décor des négociations actuelles sur le soutien interne à l'OMC est ainsi planté. Certains membres de l'OMC veulent négocier des réductions supplémentaires du soutien de la « catégorie verte », avec l'établissement de nouveaux plafonds réduisant efficacement le soutien interne réellement déboursé à l'appui de l'agriculture dans les économies développées. D'autres membres de l'OMC, tels que l'UE, souhaitent quant à eux maintenir les dispositions actuelles de la « catégorie verte », assorties des limites *de minimis* et des réductions des niveaux de consolidation finaux des mesures globales de soutien, des limites qui doivent encore être convenues. Nous obtenons ainsi une situation pouvant apparaître pour le moins anormale, le processus de l'OMC laissant intactes les subventions relevant de la « catégorie verte ». Cette anomalie sous-tend le débat en cours autour du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS).

3.1.3 Propositions récentes

Dans ce contexte, aucun changement fondamental dans les disciplines de l'OMC sur le soutien interne n'est probable. La seule avancée en 2008 a été le retrait des « crochets » qui offrait une fourchette de niveaux de réduction possibles et leur remplacement par des chiffres spécifiques pour les engagements de réduction. Ceux-ci impliquent des réductions bien moins drastiques du soutien interne pour les pays en développement que pour les économies développées, avec des niveaux de réduction du soutien progressivement plus élevés.

Propositions pour réduire toutes les subventions internes ayant des effets de distorsion des échanges et les subventions de la « catégorie orange » pour les pays développés

Soutien interne	Niveaux de soutien	Taux de réduction		
		Pays développés	PED1	PDINPA/PMA
Tous les soutiens ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE2)	Supérieur à 60 milliards US\$	80%	-	Exempts de réduction
	Entre 10 et 60 milliards US\$	70%	-	
	Inférieur à 10 milliards US\$	55%	36,6%	
Boîte orange (MGS5)	Supérieure à 40 milliards US\$	70%	-	Exempts de réduction
	Entre 15 et 40 milliards US\$	60%	-	
	Inférieure à 15 milliards US\$	45%	30%	

Notes: 1. Le soutien interne des pays en développement n'est pas comparable aux subventions dans les pays développés, ce pourquoi il est dans la catégorie inférieure; 2. Soutien ayant des effets de distorsion des échanges ; 3. Pour l'UE; 4. Pour les États-Unis; 5. Mesure Globale de Soutien Interne Consolidée.

Source: Forum de discussion CTA-GRET 'Evolution des négociations agricoles à l'OMC depuis l'échec de juillet 2008 – 6 décembre 2008 - note n°7'. http://www.dgroups.org/groups/cta_wtohong-kong/index.cfm

S'agissant du soutien de la « catégorie orange », l'UE devra procéder à une réduction de 70%, les États-Unis et le Japon de 60% et le reste du monde de 45%. Le soutien de la « catégorie orange » par produit devra être plafonné à la moyenne du soutien notifié entre 1995-2000, avec certaines variantes pour les États-Unis. En ce qui concerne la limite *de minimis*, les pays développés devront procéder à une réduction de 2,5% ou 5% de la valeur de la production, les PED bénéficiant d'une réduction égale à deux tiers de celle-ci, excepté les agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance et dotés de ressources limitées.

Le soutien de la « catégorie bleue » sera plafonné à 2,5% de la valeur de la production agricole d'un pays développé et à 5% pour les PED, des plafonds par produit étant également prévus. Les dispositions relatives à la « catégorie verte » doivent être révisées et soumises à une surveillance et un contrôle plus étroits.

Reste à voir dans quelle mesure les formules proposées conduiront à une réduction effective de toutes les formes de soutien interne ayant un impact sur les décisions de production et qui par conséquent influencent le commerce. Dans l'état actuel des choses, cela paraît impossible.

3.1.4 Perspectives pour les ACP

Le défi qui se pose aux négociateurs ACP est de recentrer le débat des négociations sur l'agriculture sur le soutien interne. Ils doivent s'assurer que toutes les mesures d'aide publique ayant des effets de distorsion des échanges commerciaux entre l'UE (et d'autres fournisseurs de l'OCDE) et les pays ACP soient soumises aux disciplines de l'OMC. À cet égard, il convient de noter que le rapport de la Banque mondiale sur les *Perspectives économiques mondiales* pour 2004 faisait référence aux aides directes comme des « subventions à l'exportation efficaces ». Toutefois, cet objectif des pays ACP doit être réalisé tout en préservant dans le même temps le droit pour les PED d'utiliser différents instruments de soutien interne pour promouvoir la sécurité alimentaire et la diminution de la pauvreté.

Toutefois, il convient de noter que les engagements pris à ce jour ne permettent pas la réalisation de l'objectif consistant à effectivement réduire les montants de soutien interne réellement déboursés en appui à l'agriculture des pays développés.

Néanmoins, le directeur général de l'OMC Pascal Lamy semble avoir reconnu les préoccupations des PED en ce qui concerne les subventions internes de la « catégorie verte », déclarant en juillet 2007 que « quelques-unes des règles de fond de l'OMC perpétuent bel et bien un certain biais à l'encontre des PED. Tel est le cas, par exemple, des règles applicables aux subventions agricoles, qui autorisent des subventions qui faussent les échanges et ont tendance à favoriser les pays développés ». Il a ajouté qu'un « aspect fondamental de l'agenda de développement de Doha est de corriger les déséquilibres qui persistent dans le système commercial multilatéral ». Il reste à voir si le texte du 6 décembre 2008 parviendra à régler la question fondamentale du soutien interne. De fait, on peut considérer que les PED cherchent de plus en plus à conserver le droit d'appliquer les mesures qu'ils considèrent comme adaptées pour faire face à la question des effets de la réforme des systèmes de soutien interne dans les économies de l'OCDE. Ceci s'est manifesté dans les discussions intenses et houleuses autour du mécanisme de sauvegarde spéciale qui ont mené à l'échec des négociations de la ministérielle de l'OMC en juillet 2008.

3.2 Concurrence à l'exportation

3.2.1 Discussions antérieures

L'UE souhaite établir des règles du jeu équitables en matière de concurrence à l'exportation en étendant les règles en vigueur pour les restitutions à l'exportation à d'autres domaines, tels que les crédits à l'exportation et les organismes d'État chargés de la commercialisation. L'UE propose en outre de renforcer les règles sur l'aide alimentaire en s'assurant que toute forme d'aide soit fournie à titre de don et en établissant un code de conduite pour les opérations d'aide alimentaire.

Les réductions de prix qu'a entraîné le processus de réforme de la PAC avaient pour objectif de réduire les besoins de l'UE de recourir aux restitutions à l'exportation en réduisant l'écart entre les prix de l'UE et ceux du marché mondial. Ce processus est déjà très avancé dans le secteur des céréales où les restitutions à l'exportation ont chuté de 3,282 milliards d'euros en 1992 à moins de 260 millions d'euros en 2001. Cette baisse de 92 % est survenue parallèlement à une augmentation de 8 % des exportations de céréales entre 1991/1992 et 2000/2001. Dans le courant de l'année 2007, l'évolution des prix sur les marchés mondiaux était telle que la CE a été en mesure de fixer à zéro les restitutions à l'exportation pour les céréales et les produits laitiers (la fixation des restitutions à l'exportation à zéro diffère de leur abolition, puisqu'elle permet aux restitutions d'être réintroduites si la situation du marché l'exige).

En conséquence, la chute des prix des denrées alimentaires au niveau mondial (exacerbée par la crise financière), a mené à la réintroduction des restitutions à l'exportation.

Malgré ces tendances variables, puisque les exportations de l'UE sont désormais plus compétitives et qu'elles dépendent moins des restitutions à l'exportation, l'UE a appuyé un renforcement des disciplines de l'OMC sur toutes les formes de soutien à l'exportation. C'est dans un tel contexte que l'UE a souhaité que les disciplines de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation soient renforcées (en particulier l'utilisation des crédits à l'exportation et l'utilisation abusive de l'aide alimentaire pour encourager les exportations). A cet égard, l'accord cadre du 31 juillet 2004 de l'OMC, ainsi que les discussions tenues à Hong Kong en décembre 2005 et les propositions de juillet 2008, étaient cohérents avec les objectifs de l'UE.

L'accord dans ce domaine vise à éliminer les subventions à l'exportation d'ici 2013, avec une réduction de 50% des engagements en matière de dépenses budgétaires pour la fin de 2010, « les autres engagements en matière de dépenses budgétaires étant éliminés par tranches annuelles égales, de manière à ce que toutes les formes de subventions à l'exportation soient éliminées pour la fin de 2013 ». Cependant, ces changements au niveau des subventions à l'exportation doivent être complétés par des changements au niveau de la réglementation des activités des entreprises commerciales d'État, des disciplines sur les crédits à l'exportation, des garanties de crédit à l'exportation et des programmes d'assurance, ainsi que de l'aide alimentaire internationale. La question essentielle de savoir « si le pouvoir de monopole serait interdit ou simplement soumis à des disciplines reste posée ».

La conclusion finale et la mise en œuvre de ces mesures devront se faire en parallèle et devront être soumises à un contrôle et une surveillance étroits. Toutefois, jusqu'à ce que l'OMC réclame leur abolition totale, l'UE continuera d'utiliser les restitutions à l'exportation pour répondre aux situations de marché spécifiques qui minent les exportations agricoles de l'UE. L'illustration pratique de ce concept transparaît dans le communiqué de la CE du 26 novembre 2007 annonçant l'introduction de restitutions à l'exportation des carcasses, découpes et poitrines de porc « pour toutes les exportations, quelle que soit la destination », en réponse à la « situation de marché difficile » due à la hausse des prix de l'alimentation animale et à la forte baisse de la valeur du dollar américain par rapport à l'euro, qui ont réduit la compétitivité des exportations de l'UE. Autre exemple pratique, l'annonce de janvier 2009 de la réintroduction des restitutions à l'exportation pour le beurre, le fromage et le lait en poudre écrémé au vu de la nette réduction des prix des produits laitiers sur les marchés mondiaux qui créait une situation dans laquelle les exportateurs de l'UE étaient incapables d'être compétitifs sans les restitutions à l'exportation.

Il est significatif du point de vue de l'UE, que l'accord du 31 juillet 2004 comporte des dispositions stipulant que la mise en œuvre de ces engagements « tiendra compte de la nécessité d'une certaine cohérence au niveau des étapes de réforme internes des membres ». Ceci subordonne effectivement la mise en œuvre d'engagements sur les restitutions à l'exportation à l'aboutissement de programmes de réformes internes qui suppriment la nécessité d'un tel soutien à l'exportation. Ceci montre la priorité accordée aux mesures de réformes internes des pays importants de l'OCDE vis-à-vis des obligations prises au niveau international. Dans le cas de l'UE, la commissaire en charge de l'agriculture, Mariann Fischer Boel, a suggéré dans une de ses déclarations sur le bilan de santé de la PAC, que quelle que soit l'issue du cycle de Doha, la CE devrait éliminer progressivement les restitutions à l'exportation. Toutefois, elle a ajouté que cela doit se faire « dans les règles de l'art, en tenant compte des besoins des divers secteurs », tentant de rassurer les agriculteurs en déclarant que les restitutions à l'exportation « feraient partie du filet de sécurité que nous allons établir pour la période 2009-2013 ». En conséquence, la position de l'UE sur l'élimination des restitutions à l'exportation, tout en étant bien accueillie, doit être placée dans le contexte des vagues successives de réforme de la PAC depuis 1992 qui ont progressivement réduit la nécessité des restitutions à l'exportation.

3.2.2 Considérations générales sur la concurrence à l'exportation

Bien que l'UE souhaite établir des règles du jeu équitables en ce qui concerne la concurrence à l'exportation, cette égalité, d'après l'approche de l'UE, ne concerne que les échanges entre les grands concurrents de l'OCDE. L'approche de l'UE n'aborde pas les problèmes générés sur les marchés intérieurs des PED dépendants de l'agriculture par les programmes publics de soutien de l'agriculture de l'UE et d'autres pays de l'OCDE. Ces programmes permettent les producteurs des pays de l'OCDE d'exporter des volumes plus importants de produits agricoles à des prix bien inférieurs à ceux qui seraient pratiqués sans un tel soutien. Pour l'UE, les programmes d'aide directe dans le secteur céréalier ont réduit la nécessité de recourir aux restitutions à l'exportation en permettant aux prix de chuter sans affecter les revenus agricoles (voire les niveaux de production pour certaines cultures). Cela ne fait que déplacer la courbe de l'offre vers la droite, en permettant aux producteurs de l'UE d'approvisionner des volumes plus importants de produits à des prix bien inférieurs. Bien que les avantages commerciaux de ces réformes n'aient pas été immédiatement visibles en raison de la faiblesse du dollar américain face à l'euro, le renforcement de 2007-2008 des prix du marché mondial a pratiquement supprimé la nécessité de recourir aux restitutions à l'exportation. Des réductions ultérieures des prix ont cependant compliqué la situation, exigeant la réintroduction des restitutions à l'exportation dans le secteur laitier (même si le renforcement du dollar américain par rapport à l'euro – mais pas nécessairement d'autres devises de l'UE – ont en partie facilité cette situation).

De plus, l'argument de l'UE visant à établir une « égalité des chances » en ce qui concerne la concurrence à l'exportation, ne semble pas prendre en compte les effets négatifs que les différentes formes de soutien interne ont sur le secteur de la transformation à valeur ajoutée dans les PED. En rendant les matières premières de l'UE beaucoup moins onéreuses (par exemple le prix du blé employé dans la fabrication de pâtes alimentaires), la réforme de la PAC permet aux fabricants de produits alimentaires d'exploiter de manière plus efficace les économies d'échelle dont ils bénéficient. Ceci se vérifie notamment en ce qui concerne les produits tels que les pâtes alimentaires où la matière première constitue une part significative du prix du produit fini, et où les pays ACP dont l'économie dépend fortement de l'agriculture pourraient aisément commencer à développer la production de ces produits. Ainsi, la réforme de la PAC pourrait bloquer un certain nombre de possibilités de développement de valorisation locale des matières premières agricoles dans les pays ACP. De nombreux éléments viennent ainsi confirmer que lesdits instruments « sans effets de distorsion des échanges » affectent encore bel et bien les décisions de production des agriculteurs, et par conséquent les résultats commerciaux au niveau mondial.

3.2.3 Perspectives pour les ACP

En ce qui concerne les restitutions à l'exportation, l'engagement pris par les membres de l'OMC d'éliminer « toutes les formes de subventions à l'exportation et d'imposer des disciplines sur toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent » d'ici 2013 de manière « progressive et parallèle [...] afin qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre » a souvent été cité comme étant la réalisation la plus concrète à ce jour. Toutefois, dans un contexte européen, il convient de noter que cela est totalement conforme à la trajectoire actuelle de la réforme de la PAC.

Du point de vue des pays ACP, le report de l'élimination des subventions à l'exportation à 2013 est jugé comme une sorte de recul puisqu'ils souhaitaient une élimination plus rapide de ces dernières. Toutefois, la manière dont cette élimination sera introduite sera capitale. Dans ce contexte, les pays ACP devraient se concentrer sur les subventions à l'exportation qui génèrent actuellement les effets de distorsion des échanges les plus importants et chercher à les limiter de manière informelle, en particulier là où l'UE se montre intransigeante quant au report des engagements d'élimination.

Compte tenu des aspirations des pays ACP à développer davantage leurs activités de transformation des produits agricoles et alimentaires, il conviendra de s'intéresser à l'usage des restitutions à l'exportation par l'UE pour les produits ne relevant pas de l'annexe I, qui sont des produits alimentaires à forte valeur ajoutée utilisant des matières premières agricoles couvertes par la PAC sur lesquelles des restitutions à l'exportation sont payées sur la base des matières premières. Cela est particulièrement important au vu de l'évolution des exportations de l'UE de produits alimentaires à forte valeur ajoutée vers les pays ACP. D'après une présentation faite le 25 juin 2007 par un représentant de la Confédération des industries agro-alimentaires de l'UE (CIAA) lors du symposium sur les intérêts agroalimentaires de l'UE, en 2005, les exportations de produits alimentaires et de boissons vers l'ensemble des six régions ACP ont représenté un montant de 3 753 millions d'euros, soit une légère hausse depuis 2000 (essentiellement le lait (SH 0402), le poisson (SH 0303) et les alcools (SH 2208)). Les produits ne relevant pas de l'annexe I ont représenté 1 028 millions d'euros d'exportations en 2005, soit une hausse de 33% depuis 2000.

3.3 Accès au marché

3.3.1 Les intérêts de l'UE

Étant donné que l'UE est l'un des plus grands exportateurs mondiaux de produits agricoles, elle considère que l'amélioration de l'accès au marché est un processus à double sens. Elle souhaite que tous les membres de l'OMC réduisent davantage les droits de douane agricoles pour améliorer l'accès au marché des produits agricoles commercialisés dans tous les pays membres de l'OMC. C'est dans ce contexte, avec en toile de fond les effets de la diminution des prix liés à la réforme de la PAC, que l'UE a l'intention de s'engager à améliorer l'accès au marché pour les exportations agricoles des PED et d'autres membres de l'OMC. Une amélioration de l'accès pour les exportations des PED vers l'UE, et pour les exportations agricoles de l'UE vers les marchés des PED et autres pays tiers, sont donc les deux aspects de la vision de l'UE concernant les questions d'accès au marché au sein des négociations de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC.

Selon l'UE, les contingents tarifaires établis dans le cadre de l'Uruguay Round ont accru l'accès au marché. L'UE souhaiterait que les règles s'appliquant aux contingents tarifaires soient clarifiées et fassent l'objet de disciplines. Par ailleurs, selon l'UE, la clause de sauvegarde spéciale est un instrument très utile pour traiter la question des augmentations subites d'importations et des réductions subites de prix à l'importation, et elle souhaite par conséquent qu'elle soit maintenue dans les règles de l'OMC.

Puisque le passage du soutien des prix à l'aide directe provoque la baisse des prix agricoles européens, l'UE se retrouve dans une situation où elle n'a plus besoin de droits élevés pour assurer une protection efficace de son marché (un tel processus concerne la plupart des denrées, le sucre demeurant la principale exception).

Dans le cadre de l'accord cadre du 31 juillet 2004 de l'OMC, l'UE a dû faire un certain nombre de concessions pour garantir le soutien des PED à l'accord global. La plus importante de celles-ci a été l'adoption de la proposition soutenue par l'UE selon laquelle les pays du G90 devraient, en termes d'engagements de réductions tarifaires, mener à bien le cycle de négociations sans payer quoi que ce soit (« get the round for free »), ce qui signifie qu'ils ne devraient prendre aucun engagement additionnel de réduction tarifaire dans le cadre de l'accord de l'OMC. Toutefois, les concessions de l'UE à cet égard ne constituaient pas un écart important par rapport à l'agenda politique sous-jacent de l'UE, puisque dans le cadre des négociations d'APE avec les pays ACP, l'UE a été en mesure, fin 2007, de conserver des préférences tarifaires avec neuf PMA et qu'elle s'engage à accorder un accès préférentiel similaire aux marchés des ACP PMA restants au travers de la conclusion d'APE complets.

Il s'agit en apparence d'une position contradictoire pour la CE, puisqu'elle soutient un « cycle gratuit » pour les PMA à l'OMC d'une part, tout en cherchant l'élimination tarifaire sur l'essentiel du commerce au travers des négociations d'APE, d'autre part. Même si les droits de douane multilatéraux subsistent, ceci génère une situation dans laquelle les marges de préférence dont bénéficient les exportateurs de l'UE vers ces PMA seront maximisées puisque les droits à l'importation sur les produits de l'UE seront réduits et ensuite éliminés au titre des APE.

Concernant le pilier de l'accès au marché, l'accord de l'OMC du 31 juillet 2004 a entériné une formule étagée pour les réductions tarifaires. Pour les pays appliquant les droits les plus élevés, les réductions tarifaires doivent être opérées à partir des taux consolidés et entraîner une réduction globale substantielle. Parallèlement à cette formule étagée pour les pays développés, des réductions moins importantes sont requises pour les pays en développement, les PMA et les petites économies vulnérables bénéficiant du traitement spécial et différencié.

3.3.2 Domaines de convergence : le modèle des réductions tarifaires

Au cours de l'année 2008, les membres de l'OMC ont été près de conclure un accord sur les modalités spécifiques des réductions tarifaires dans le secteur de l'agriculture. L'accord obtenu lors de la « mini-ministérielle » de juillet 2008 dans le domaine des engagements de réduction tarifaire a été formalisé dans le projet de modalités du 6 décembre 2008. Les engagements de réduction impliquent maintenant des chiffres précis et non des fourchettes de réductions. Les détails figurent dans le tableau ci-dessous.

Propositions de réduction des droits de douane des pays développés – 6 décembre

Dispositions	Pays développés (PD)		Pays en développement (PED)			
	Niveau du droit de douane consolidé	Réduction tarifaire	Niveau du droit de douane consolidé	Réduction tarifaire		
Formule étagée	0-20%	50%	0-30%	Exempts de réduction	23,3%	33,3%
	21-50%	57%	31-80%		28	38%
	51-75%	64%	81-130%		32,4%	42,7%
	Supérieur à 75%	70%	Supérieur à 130%		36,7%	46,7%
Autres dispositions	Pour les PD : Taux de réduction moyen minimal de 54% (les produits sensibles et les réductions appliquées aux produits tropicaux et en matière de progressivité tarifaire sont inclus dans le calcul de la moyenne) Pour les PED : Taux de réduction moyen maximal de 36% (les produits sensibles sont pris en compte dans le calcul de la moyenne)					

* PEV : Petites Economies Vulnérables

3.3.3 Domaines de convergence : « produits spéciaux »

Dans le cadre de ces modalités de base figurent des propositions pour le traitement des « produits spéciaux », en vertu desquelles les pays en développement seraient autorisés à entreprendre des réductions tarifaires moins importantes pour des raisons de sécurité alimentaire, de sécurité des moyens de subsistance ou de développement rural. Une fois encore, l'accord de base dans ce domaine a été obtenu en juillet 2008 et formalisé dans le texte de décembre 2008. L'on y propose que les pays en développement soient en mesure de désigner 12% de leurs lignes tarifaires en tant que « produits spéciaux ». Jusqu'à 5% de ces lignes pourraient être exemptées de réductions, mais la réduction tarifaire moyenne de tous les produits spéciaux devrait être de 11%. Aucun consensus n'a cependant pu être dégagé concernant une catégorie de « produits spéciaux » pour lesquels aucune réduction tarifaire de ne serait requise.

3.3.4 Domaines de convergence : « produits sensibles »

Les modalités de base incluent également la désignation éventuelle de « produits sensibles » par les pays développés. Ceci permet aux pays développés de désigner jusqu'à 4% des lignes tarifaires comme « produits sensibles », soumis à des obligations de réduction tarifaire inférieures. Les pays développés ayant plus de 30% de leurs lignes tarifaires dans la fourchette supérieure des engagements de réduction tarifaire seront autorisés à désigner 2% supplémentaires de leurs lignes tarifaires en tant que « produits sensibles ». Toutefois, toute désignation des lignes tarifaires en tant que « produits sensibles » requiert un accroissement des contingents tarifaires pour le produit concerné. Pour les pays développés, cet accroissement est de l'ordre de 4% de la consommation intérieure en cas d'écart de deux tiers de la formule étagée, de 3,5% de la consommation intérieure en cas d'écart d'un demi et de 3% pour un écart d'un tiers. Pour les pays en développement, l'accroissement des contingents sera de deux tiers du montant pour les pays développés. Si après application des engagements de réduction tarifaire, les droits de douane sur certaines lignes tarifaires sont toujours 100% supérieurs (150% pour les pays en développement), alors le contingent tarifaire sera accru de 0,5% par rapport à ce qui avait été prévu.

Cette exigence d'accroissement du contingent tarifaire est potentiellement problématique pour les ACP dans le secteur du sucre, cet accroissement du contingent n'ayant pas été inclus dans les calculs de la CE pour assurer un équilibre du marché et le maintien des prix, à une époque sans garanties de prix. Cela pourrait avoir des conséquences dramatiques sur les prix pour les exportateurs de sucre ACP lorsque les garanties de prix pour le sucre brut des ACP seront supprimées.

Il existe des différences considérables entre les économies développées en ce qui concerne cette proposition. En décembre 2008, le président des négociations sur l'agriculture, Crawford Falconer, a tenté d'estomper ces différences en appliquant des limites strictes à la création de nouveaux quotas, qui ne pourraient dépasser 1% des lignes tarifaires.

3.3.5 Domaines de convergence : « sauvegardes spéciales »

Les engagements d'accès au marché présentés en décembre 2008 ont réitéré les accords déjà obtenus sur les limitations à imposer sur l'usage des sauvegardes spéciales, le nombre de produits éligibles au mécanisme de sauvegarde spéciale devant être limité à 1% des lignes tarifaires et les sauvegardes spéciales devant être complètement éliminées après sept années à compter de l'entrée en vigueur de l'accord de Doha. L'application de la clause de sauvegarde spéciale est limitée à 2,5% des lignes tarifaires pour les pays en développement (comparé à 3% dans le texte précédent) et il est également spécifié que les petites économies vulnérables pourraient l'appliquer jusqu'à 5% de leurs lignes tarifaires.

3.3.6 Domaines de convergence : étendre l'accès en franchise de droits et de contingents pour les PMA

La partie finale de la proposition de modalités d'accès au marché stipule que les PMA « ne devraient pas réduire leurs droits de douane » et qu'ils bénéficieraient d'un accès en franchise de droits et de contingents aux marchés des pays développés de manière durable pour pas moins de 97% des produits, y compris le coton.

3.3.7 Domaines de divergence: produits tropicaux et érosion des préférences

S'agissant des produits tropicaux, il a été proposé que les réductions tarifaires soient supérieures à celles d'autres produits. Ces propositions n'ont pas changé entre juillet et décembre 2008. Deux options doivent encore être négociées concernant l'ampleur des réductions à appliquer :

- si le droit de douane est inférieur à 25%, il sera réduit à 0% et s'il est supérieur, la réduction applicable sera de 85% au lieu de la réduction prévue par la formule étagée ; les produits tropicaux ne pourront être déclarés comme sensibles ;

- si le droit de douane est inférieur à 10%, il sera réduit à 0%, et s'il est supérieur, une réduction de 72% sera appliquée.

S'agissant des produits tropicaux, les engagements dans ce domaine doivent être équilibrés par les engagements en matière de préférences de longue date. Alors que certains souhaitent « accélérer la libéralisation des produits tropicaux », d'autres, notamment les ACP, veulent un moratoire de dix ans sur toutes les réductions tarifaires dans les domaines des préférences commerciales de longue date. Des désaccords subsistent donc sur ce qu'il convient de classer en tant que produit tropical – en particulier en ce qui concerne le sucre et les bananes.

3.3.8 Domaines de divergence : le mécanisme de sauvegarde spéciale et au-delà

Le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) permet une augmentation temporaire des droits de douane pour contrer les soudaines poussées des importations (volumes) ou chutes des prix (valeur). Actuellement, les points de vue divergent quant à la possibilité ou non que le mécanisme de sauvegarde spéciale autorise une augmentation des droits de douane au dessus des niveaux consolidés d'avant Doha. La plupart des pays en développement estiment que limiter les augmentations aux niveaux consolidés d'avant Doha ne fournirait pas de protection suffisante et souhaitent que les droits de douane puissent dépasser les niveaux consolidés d'avant Doha, tandis que les États-Unis et d'autres pays exportateurs de denrées alimentaires souhaitent que les augmentations des droits de douane ne dépassent pas ces niveaux. Ce débat a directement trait aux inquiétudes concernant les conséquences sur la production et le commerce des nouvelles formes de soutien agricole développées dans les pays de l'OCDE (notamment l'UE), qui pourraient sembler générer des distorsions structurelles et contre lesquelles les pays en développement devraient être autorisés à se protéger. C'est sur ce point que la « ministérielle » de juillet 2008 a échoué. Toutefois, les négociations ayant achoppé sur la question du mécanisme de sauvegarde spéciale, la question du coton n'a même pas été débattue. Certains négociateurs suspectaient que la raison pour laquelle les négociations ont échoué sur le mécanisme de sauvegarde spéciale était la réticence des États-Unis à progresser dans les discussions sur le coton lors d'une année électorale. Les gouvernements africains se sont dits déçus que la question du coton n'ait pas été résolue.

MSS, mesures correctives au-dessous du taux consolidé (Projet de modalités de juillet 2008)

Seuils de déclenchement (% de la moyenne des importations en volume des 3 dernières années)	Mesure corrective (droit de douane additionnel)
Supérieur à 110% et inférieur à 115%	25% du droit de douane consolidé ou 25 points de pourcentage <i>ad valorem</i> (le chiffre le plus élevé est retenu)
Supérieur à 115% et inférieur à 135%	40% du droit de douane consolidé ou 40 points de pourcentage <i>ad valorem</i> (le chiffre le plus élevé est retenu)
Supérieur à 135%	50% du droit de douane consolidé ou 50 points de pourcentage <i>ad valorem</i> (le chiffre le plus élevé est retenu)

Le texte du 6 décembre 2008, cependant, propose que les niveaux consolidés d'avant Doha soient dépassés mais dans des limites strictement définies :

- pas plus de 2,5% des lignes tarifaires sur une période de 12 mois ;
- vérification croisée: il doit y avoir une chute des prix intérieurs ainsi qu'une augmentation des quantités importées pour pouvoir être en mesure d'appliquer cette mesure de sauvegarde spéciale ;

- la mesure de sauvegarde spéciale ne peut être appliquée que pour une période de 4 à 8 mois (à négocier) après quoi il ne sera plus possible de l'appliquer pour une période équivalente ;
- des mesures correctives réduites, en particulier pour les pays présentant des niveaux consolidés faibles

Mécanisme de sauvegarde spéciale, mesures correctives inférieures aux taux consolidés d'avant Doha (proposition du 6 décembre 2008)

Seuils de déclenchement (% de la moyenne des importations en volume des 3 dernières années)	Mesure corrective (droit de douane additionnel)
Supérieur à 120% et inférieur à 140%	Un tiers du droit de douane consolidé ou 8 points de pourcentage <i>ad valorem</i> (le chiffre le plus élevé est retenu)
Supérieur à 140%	La moitié du droit de douane consolidé ou 12 points de pourcentage <i>ad valorem</i> (le chiffre le plus élevé est retenu)

Les efforts visant à relancer les négociations en septembre 2008 se sont avérés inefficaces en raison de la position inconciliable des participants. Des pourparlers informels en octobre ont permis de faire certaines avancées mais pas suffisamment pour garantir une reprise des consultations à l'échelon ministériel. Le texte du 6 décembre 2008 a formalisé les progrès accomplis en juillet 2008 (essentiellement en supprimant les fourchettes des engagements de réduction possibles et en les remplaçant par des chiffres précis) mais il n'a pas été en mesure de résoudre les points litigieux en suspens.

3.3.9 Perspectives pour les ACP

Inquiétudes suscitées par les sauvegardes

L'objectif sous-jacent des pays ACP étant de promouvoir la mutation structurelle de leurs économies au travers d'une expansion progressive de la transformation à valeur ajoutée afin de créer de l'emploi et de promouvoir la croissance, les pays ACP nécessiteront en outre une extension de la couverture produits des clauses de sauvegarde. Outre les produits agricoles de base, cette couverture devra s'ouvrir à leurs produits à valeur ajoutée associés.

Cela semble indispensable compte tenu des tendances observées dans les exportations européennes de produits alimentaires vers les pays ACP et des effets de réduction des coûts du processus de réforme la PAC. Reste à voir si les dispositions proposées seront suffisamment flexibles aux yeux des ACP.

Inquiétudes plus larges en termes d'érosion des préférences

En termes d'amélioration de l'accès au marché dans les pays de l'OCDE, le domaine le plus problématique où aucun progrès substantiel n'a véritablement été enregistré, est la question de l'érosion des préférences. Cela est de plus en plus considéré comme une question relevant de l'« aide au commerce », où la principale réponse politique semble être le soutien à la diversification. S'agissant des préférences de longue date, les ACP plaident en faveur d'un moratoire de dix ans pour les réductions tarifaires et appellent à davantage d'assistance technique pour lever les contraintes de l'offre et promouvoir la diversification. Dans ce contexte, il convient de noter qu'en mai 2007, le président des négociations sur l'agriculture Crawford Falconer avait affirmé que les problèmes du secteur de la banane, secteur le plus touché par l'érosion des préférences, échappaient au contexte des négociations. Du point de vue des ACP, l'érosion des préférences ne se limite cependant pas aux bananes et affecte toute une série de produits, pour lesquels les ACP ont entrepris une diversification dans d'autres domaines pour réduire la dépendance vis à vis des produits de base. Pour les ACP, l'érosion de la valeur des préférences, découlant du processus de réforme de la PAC, est bien plus importante que l'érosion des marges de préférence, qui a tendance à focaliser l'attention au niveau de l'OMC.

Au vu de leur expérience passée en matière d'aide de l'UE à l'ajustement des secteurs de la banane, du riz, du rhum et du sucre, les pays ACP se montrent profondément sceptiques à l'égard d'une réponse purement basée sur l'aide, en l'absence d'une révision de l'objectif et des modes de fourniture de cette aide externe.

L'ex-commissaire en charge du commerce Peter Mandelson a affirmé que l'importance des marchés agricoles de l'UE pour les exportateurs africains requiert une approche plus progressive en matière de réductions tarifaires. Toutefois, compte tenu de la tendance de la CE à se focaliser sur l'érosion des *marges* de préférence des ACP plutôt que sur l'érosion de leur *valeur*, la question reste posée : cette approche contribuera-t-elle à apaiser les inquiétudes des ACP ou ne fera-t-elle que laisser un peu plus de temps à l'UE pour mettre en œuvre ses propres réformes internes dans les secteurs du sucre et de la banane ?

Inquiétudes relatives au secteur de la banane

L'accord négocié en marge de la mini-ministérielle de juillet 2008 conçu pour enfin mettre un terme au différend sur la banane de l'OMC appelait à :

- un droit de €116 par tonne, soit une importante réduction du droit actuel de €176 par tonne;
- au report des réductions des droits NPF à 2015 afin de permettre aux producteurs de bananes ACP de s'adapter ;
- à une réduction tarifaire initiale de €26 par tonne au cours de la première année (à compter du 1^{er} janvier 2009), une réduction de €9 par tonne au cours de la deuxième année (à compter du 1^{er} janvier 2010) et ensuite une réduction de €5 aux cours des années suivantes jusqu'en 2015 (pour atteindre €116 par tonne au 1^{er} janvier 2015).

Si ces formules étaient acceptées, les « bananes ne seraient plus soumises à des réductions supplémentaires dans le cadre du cycle de Doha » et les deux parties conviendraient d'une « clause de paix qui les engagerait à ne pas renégocier la question ».

Le commissaire alors en charge du commerce, Peter Mandelson, a toutefois souligné que la résolution du différend sur la banane « doit faire partie de l'accord final de Doha ». En effet, d'après certains rapports de presse, il a été jusqu'à affirmer que la proposition du directeur général Lamy était « à prendre ou à laisser », et que « si elle n'était pas acceptée, il n'y aurait pas d'accord sur les produits tropicaux et donc aucun accord à l'OMC », et que par conséquent, « si d'autres voulaient la rejeter, ils devraient assumer une grande part de responsabilité dans l'échec du cycle de Doha ».

Les représentants ACP ont décrit la proposition de Lamy comme étant « une menace inacceptable à l'encontre de ses producteurs » puisqu'elle donnerait un « avantage injuste aux producteurs latino-américains » et « porterait un coup fatal à l'industrie bananière des ACP ». Les diplomates latino-américains ont en revanche déclaré : « nous avons confiance en l'issue des négociations. Nous ne sommes pas encore parvenus à un accord, mais nous en sommes très proches ». Ces discussions sont cependant devenues académiques après l'échec des négociations de l'OMC à la fin juillet 2008, et le retrait par la CE de l'offre qu'elle avait précédemment soumise.

Toutefois, après la décision sur la banane de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, ce paquet semble être à nouveau à la table des négociations, mais dans le contexte d'un accord à l'OMC plus large. En réaction à cette situation, le groupe ACP a affirmé que l'UE ne devrait pas aller au-delà ce qui a été proposé en juillet 2008. De fait, les ACP plaident en faveur du maintien de la réduction initiale pour quelques années et le report des réductions tarifaires subséquentes, pour atteindre le niveau de €116 par tonne en 2019 uniquement (plutôt qu'en 2015).

Les ACP ont également appelé à conditionner les nouveaux engagements d'aide financière pour la restructuration du secteur de la banane au travers de l'extension du « cadre spécial d'assistance » pour cinq années supplémentaires (2009-2013), avec la « mise en place de mécanismes de déboursement simples facilitant la libération rapide des fonds communautaires au 1er janvier de chaque année de programme ».

Les éléments d'un éventuel accord à long terme du différend sur la banane sont maintenant tous à la table des négociations en attendant le moment adéquat pour leur consolidation, dans le cadre d'un paquet d'accords plus vaste lié à l'issue du cycle de Doha.

Inquiétudes relatives au secteur du sucre

Dans le secteur du sucre, les ACP ont appelé l'UE à désigner le sucre en tant que « produit sensible » dans le cadre des négociations de l'OMC. Toutefois, s'adressant aux représentants du secteur du sucre en mai 2008, la commissaire en charge de l'agriculture Mariann Fischer Boel a fait remarquer que le classement du sucre en tant que produit sensible, tout en accordant des réductions tarifaires inférieures, exigerait que l'UE établisse un contingent tarifaire pour les importations de sucre de 485 000 tonnes à 675 000 tonnes. Elle fait remarquer qu'un tel contingent tarifaire n'a pas été pris en compte dans la réforme du secteur sucrier et que la CE doit « prendre des mesures additionnelles pour maintenir notre marché en équilibre ». Elle n'a pas indiqué quelles seraient les mesures pertinentes mais elle a mis les représentants du secteur en garde : « partez de l'hypothèse que vous serez touchés et faites entendre votre voix » jusqu'au cycle de 2013 de la réforme de la PAC.

Ce qui est sûr c'est que l'issue des négociations de l'OMC en matière de « produits sensibles » et de « mesures de sauvegarde spéciale » déterminera l'approche de l'UE vis-à-vis du secteur du sucre dans le cadre du cycle 2013 de réforme de la PAC. Il s'agit là sans aucun doute d'une source d'inquiétude pour les exportateurs de sucre ACP qui pourraient potentiellement maintenir leurs exportations vers l'UE après le cycle actuel de réformes du secteur du sucre de l'UE, mais qui auraient de grandes difficultés à continuer leurs exportations en cas de nouvelle baisse des prix du sucre sur le marché européen.

3.4 Autres questions

3.4.1 L'initiative sur le coton

La production de coton subventionnée de certains pays de l'OCDE a provoqué la disparition des sources de revenus dans plusieurs PED. Une telle forme de production est un parfait exemple de la question sur laquelle l'OMC (et la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE) est potentiellement en désaccord avec les politiques de l'UE et des Etats-Unis. Alors que les pays ACP regroupent certains des producteurs de coton les plus compétitifs au monde (notamment le Bénin, le Mali, le Burkina Faso, l'Ouganda et la Tanzanie), les pays producteurs de coton ayant les coûts de production les plus élevés au monde sont probablement des États membres de l'UE (Grèce et Espagne, dont les coûts de production sont trois fois plus élevés que le prix mondial), ainsi que les États-unis, la Syrie et Israël. Les États-Unis représentaient 63 % des subventions totales versées au secteur mondial du coton et 40% des exportations mondiales de coton en 2002/03. L'UE, bien que représentant 18,5% des subventions mondiales au secteur du coton, joue un rôle bien moins important dans la production et le commerce du coton.

La surproduction du coton a provoqué une baisse de moitié du prix du coton depuis 1996/97 et son prix réel aux États-Unis représente probablement un cinquième de sa valeur dans les années 1950. Bien que l'augmentation de la production de fibres synthétiques en soit en partie responsable, il est largement reconnu que l'intervention des pays développés sur le marché a été un facteur majeur de ce déclin.

Le Conseil de l'UE a convenu en 2004 de réformer le secteur du coton, avec des aides découplées de la production à concurrence de 65%. Le « bilan de santé » de la PAC de 2008 a donné un nouvel élan au processus de découplage des paiements de l'aide directe de la production. Les réformes de 2004 ont également introduit une restriction des domaines éligibles au soutien financier. Toutefois, il est peu probable que cela soit suffisant pour transformer la situation à long terme des producteurs ACP. La réforme politique aux États-Unis et la question de la compensation pour les producteurs de coton africains affectés par les politiques de subventions de l'OCDE doivent encore être résolues.

L'accord cadre du 31 juillet 2004 incluait une section sur le coton, engageant l'OMC à définir les priorités de la réforme du marché du coton et promettant un sous-comité du coton (établi le 19 novembre 2004).

Avant la réunion ministérielle de Hong Kong, le groupe Afrique a soumis une proposition révisée pour traiter la question du coton. Cependant, les discussions à Hong Kong entre le C4 (Tchad, Mali, Bénin et Burkina Faso) et la délégation américaine n'ont guère abouti, malgré la dernière offre du C4 durant la conférence. La déclaration finale s'est contenté pratiquement de réitérer les engagements pris dans le cadre de l'accord de juillet 2004 et ne contient aucune avancée substantielle en matière de soutien interne, qui dans le cas du secteur cotonnier américain est de loin le soutien provoquant le plus de distorsions.

Une session spéciale de haut niveau sur le coton a cependant été organisée en mars 2007, où il a été convenu de la nécessité d'une avancée sur le coton dans les négociations du Cycle de Doha et d'efforts supplémentaires pour éliminer les blocages dans le domaine de l'aide au développement. Lors d'une réunion avec les ministres en charge du commerce du Mali et du Burkina Faso le 6 février 2008, la commissaire en charge du commerce a réaffirmé le soutien de l'UE aux positions africaines dans le différend sur le coton, décrivant le coton comme une priorité de développement dans le cycle de Doha. Dans un mémorandum connexe, la CE a noté que « le subventionnement des exportations de coton par les pays développés a des effets désastreux sur les prix » pour les producteurs africains de coton et a appelé à une « élimination de toutes les formes de restitution à l'exportation ». Le mémorandum note que dans le cadre des programmes d'aide de la CE depuis 2004, « plus de 260 millions d'euros ont été alloués à des programmes et projets relatifs au coton ». Toutefois, bien que les gouvernements africains aient affirmé que l'aide à l'ajustement du secteur du coton n'était pas disponible, les bailleurs de fonds ont protesté que l'aide était bel et bien là mais que les requêtes adéquates faisaient défaut. Selon les dires du directeur général de l'OMC, « il y a quelque chose qui ne va pas et nous devons creuser pour en savoir davantage ».

Les questions relatives au coton n'ont jamais été débattues lors de la mini-ministérielle de l'OMC de juillet 2008, puisque les négociations ont échoué sur l'agenda précédent du mécanisme de sauvegarde spéciale. Le président des négociations sur l'agriculture Crawford Falconer avait reconnu, au lendemain des ruptures des négociations, que le coton faisait partie des « questions qui auraient pu empêcher un accord ». Si les propositions du texte du 6 décembre 2008 avancées par les pays du C4 restent la base du texte sur le coton, il est clair qu'elles sont inacceptables pour les États-Unis dans leur mouture actuelle, puisque cela impliquerait une réduction très nette des subventions au coton aux producteurs américains. Le directeur général de l'OMC Pascal Lamy a cependant réitéré son point de vue selon lequel le « coton est devenu le test décisif pour l'engagement en matière de développement ». Malgré cela, les analystes estiment que le niveau de divergence sur la question du coton est telle que toute tentative d'obtenir un accord est susceptible d'échouer.

3.4.2 Indications géographiques

Une préoccupation non commerciale significative de l'UE est de s'assurer que l'OMC accepte les désignations d'origine géographique (ou indications géographiques – IG). Il s'agit de s'assurer la reconnaissance internationale du droit de protéger l'utilisation de noms communs et autres désignations liées à l'origine géographique outre celle qui est déjà accordée pour les vins et spiritueux. La politique de l'UE dans ce domaine vise à:

- garantir une protection efficace contre l'usurpation des noms dans le secteur de l'alimentation et des boissons par l'établissement d'un registre multilatéral des IG ;
- protéger le droit d'employer des dénominations géographiques ou des appellations d'origine, impliquant dans certains cas une disposition de récupération de certains noms qui sont actuellement utilisés de manière générique ;
- garantir la protection des consommateurs et des conditions de concurrence équitables en réglementant l'étiquetage.

Ceci s'inscrit parfaitement dans la stratégie de l'UE consistant à abandonner la production agricole de produits en vrac au profit de produits à plus forte valeur ajoutée. En effet, la CE a déclaré que les opportunités commerciales découlant de la limitation de l'usage de noms associés à des régions particulières pourraient aider à compenser les pertes encourues par les producteurs agricoles du fait des réductions tarifaires et des subventions. Cette reconnaissance du lien entre une meilleure reconnaissance des IG de l'UE et le positionnement plus général de l'UE contient une reconnaissance implicite de l'axe principal de la politique agricole de l'UE, à savoir approvisionner le segment haut de gamme du marché de l'UE (et mondial), où les décisions d'achat du consommateur sont basées sur la qualité et pas seulement sur le prix. C'est en suivant cette trajectoire de la production agricole de l'UE, et en axant la politique de développement rural de l'UE sur la création d'opportunités de revenus non agricoles dans les zones rurales, que des débouchés pour des volumes d'importations agricoles plus importants sur le marché de l'UE se créeront avec le temps. Toutefois, les marges de prix élevées caractéristiques des marchés agricoles de l'UE au titre de l'ancienne PAC ne seront plus valables.

L'expérience de l'Afrique du Sud dans le secteur des vins et des spiritueux suggère que l'insistance de l'UE sur les appellations d'origine géographique pourrait causer de sérieux problèmes aux producteurs des PED de certains aliments et boissons dont les noms communs sont largement utilisés et reconnus mais pourtant liés à des zones géographiques de l'UE. À l'inverse, certains pays ACP pourraient avoir un intérêt à assurer la reconnaissance internationale de certaines IG, par exemple le café « Blue Mountain » de la Jamaïque ou le sucre « Demerara » de Guyana. Il n'est toutefois absolument pas certain que les petits PED aient un intérêt commercial suffisamment fort pour solliciter et protéger ces droits exclusifs. Certains pays étant opposés aux propositions de l'UE dans ce domaine, notamment les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la position de l'UE demeure fort contestée.

3.4.3 PED importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) et la crise des prix alimentaires

La réforme du soutien agricole dans les pays développés devrait, le cas échéant, permettre aux prix mondiaux de certains produits d'augmenter à un niveau proche de celui des coûts de production. Cela devrait profiter aux producteurs rentables, y compris ceux des PED. Cependant, les PMA, et en particulier les pays importateurs nets de denrées alimentaires, peuvent en souffrir.

Dans la « Décision sur les PDINPA », dans le cadre de l'accord à l'OMC, les ministres ont convenu:

‘[...] d'établir des mécanismes appropriés pour faire en sorte que la mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay en matière de commerce des produits agricoles ne soit pas préjudiciable à la mise à disposition de l'aide alimentaire à un niveau qui soit suffisant pour continuer d'aider à répondre aux besoins alimentaires des PED, en particulier les pays les moins avancés et les PDINPA. À cette fin, les Ministres conviennent:

- d'examiner le niveau de l'aide alimentaire établi périodiquement par le Comité de l'aide alimentaire en vertu de la Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire et d'engager des négociations dans l'enceinte appropriée pour établir un niveau d'engagements en matière d'aide alimentaire qui soit suffisant pour répondre aux besoins légitimes des PED pendant la mise en œuvre du programme de réforme ;
- d'adopter des lignes directrices pour faire en sorte qu'une part croissante des produits alimentaires de base soit fournie aux pays les moins avancés et aux PDINPA, intégralement à titre de don et/ou à des conditions favorables appropriées, conformément à l'Article IV de la Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire ;
- de prendre pleinement en considération, dans le contexte de leurs programmes d'aide, les demandes d'assistance technique et financière des pays les moins avancés et des PDINPA pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles.

Les Ministres conviennent en outre de faire en sorte que tout accord se rapportant à des crédits à l'exportation de produits agricoles prévoie de manière appropriée un traitement différencié en faveur des pays les moins avancés et des PDINPA [...].

L'accord cadre du 31 juillet 2004 a réitéré l'importance de satisfaire aux besoins des PDINPA, et dans un contexte de flambée des prix des denrées alimentaires, d'accorder davantage d'attention aux inquiétudes des PDINPA.

L'analyse commanditée par ICTSD a suggéré que les « éléments du cycle de Doha pourraient avoir un impact positif durable en alignant la production agricole intérieure sur les marchés internationaux », mais « les exceptions, les flexibilités et les ambitions en baisse menacent les bénéfices potentiels du cycle tout en permettant à certaines pratiques ayant des effets de distorsion des échanges de continuer sans qu'on leur oppose une résistance ». Elle souligne que si le dénommé « package de Lamy » en matière de réductions du soutien interne aurait établi des plafonds « quasiment deux fois supérieurs aux dépenses prévues (et actuelles) », cela « aurait fourni une garantie importante contre les augmentations futures des paiements aux exploitations ». L'analyse reconnaît que les disciplines sur les subventions « laissent beaucoup à désirer » et que les craintes concernant les disciplines sur les subventions agricoles intérieures sont aggravées par le « manque de clarté concernant le traitement des biocarburants ». L'analyse d'ICTSD note qu'en rendant l'aide directe compatible avec l'OMC, l'accord proposé aurait permis aux producteurs de l'OCDE de « continuer à surproduire », ce qui aurait « découragé la production de cultures de base par les PED ». À contrario, cette mesure, en promouvant la « surproduction », aurait servi à contenir les pressions sur les prix, qui suscitaient certaines craintes dans les ACP PDINPA. La question est toutefois compliquée, le démantèlement des mécanismes d'intervention publique de l'UE ouvrant la voie à la spéculation financière dans les marchandises agricoles et alimentaires de base, étant donné l'absence d'une influence modératrice des stocks publics sur la spéculation liée aux prix.

Note de synthèse

Juin 2008

La réforme de la PAC

Table des matières

1. Champ d'application de la politique agricole commune	121
2. Le processus de réforme de la PAC	122
2.1 Le «bilan de santé» de la PAC	123
2.2 La réforme dans son contexte: les implications pour l'OMC	124
2.3 De la quantité à la qualité	127
2.4 Importance croissante du développement rural	129
2.5 Objectif global de la réforme de la PAC	131
3. La PAC et le commerce agricole ACP-UE	133
3.1 La PAC et les préférences traditionnelles envers les pays ACP	133
3.2 Rappel des conséquences de la réforme de la PAC	134
3.3 Exportations des pays ACP	134
3.4 Importations des pays ACP	138
3.5 Réponse politique au renforcement de la compétitivité des exportations de l'UE	143



Résumé

Cette note de synthèse passe en revue le champ d'application de la PAC, c'est-à-dire sa structure de base, le nombre de produits couverts, ses objectifs et son évolution depuis 1992. L'examen du processus de réforme de la PAC souligne :

- le changement en terme politique, dont l'objectif est désormais moins la quantité de la production agricole de l'UE que la qualité des produits agricoles et alimentaires et les différents aspects touchant à la qualité;
- le rôle croissant de la politique et des instruments de développement rural dans le cadre de la PAC et leur interaction avec les processus plus larges de réforme de la PAC;
- le lien entre le processus de réforme de la PAC et les positions adoptées par l'UE dans le cadre des négociations agricoles au sein de l'OMC, notamment la relation avec l'objectif final qui est de diminuer l'écart du niveau des prix de l'UE avec ceux du marché mondial.

La section consacrée à l'incidence de la réforme de la PAC sur le commerce agricole ACP-UE se focalise sur les questions suivantes:

- l'incidence de la réforme de la PAC sur la valeur des préférences commerciales traditionnelles accordées aux pays ACP;
- la nécessité que les exportateurs ACP réagissent d'une manière proactive aux changements intervenus sur les marchés de l'UE de produits agricoles et alimentaires;
- l'importance pour les autorités des pays ACP et les opérateurs du secteur privé de répondre aux défis de la sécurité des denrées alimentaires et du coût croissant de l'accès au marché de l'UE;
- les tendances observées en ce qui concerne les exportations de produits agricoles et alimentaires à faible valeur ajoutée de l'UE vers les marchés ACP;
- l'importance de développer une réponse politique efficace au défi qui se pose pour cette raison dans le domaine de la concurrence et la nécessité d'y inclure une analyse par filière pour soutenir le développement de la production agricole et alimentaire à plus forte valeur ajoutée à l'échelon local dans les pays ACP.

1. Champ d'application de la politique agricole commune

Les premières avancées accomplies dans le domaine de la politique agricole commune (PAC) ont été fortement influencées par la nécessité d'approvisionner les pays de l'UE en produits alimentaires durant l'après-guerre, alors que les pénuries alimentaires restaient présentes dans les esprits et que la confrontation avec l'Union soviétique se poursuivait durant la guerre froide. Au départ, on visait essentiellement à assurer la stabilité de l'approvisionnement alimentaire en Europe. Les prix élevés ont stimulé la production et permis l'établissement de régimes de base possédant les caractéristiques suivantes :

- des systèmes de soutien des prix (prix à l'intervention, prix minimum garanti au producteur, etc.) ;
- une protection tarifaire (pour soutenir les prix internes) ;
- des mécanismes de soutien du marché (entreposage et écoulement en cas de surplus) ;
- des restitutions à l'exportation (pour équilibrer les marchés).

Les relations commerciales faisaient pour cette raison partie intégrante du régime de la PAC. Au titre de l'ancien régime, l'objectif de base était d'accroître la «productivité de l'agriculture», de promouvoir un meilleur niveau de vie pour les agriculteurs et de garantir la stabilisation du marché. À de nombreux égards cette politique a été un succès remarquable, en particulier en ce qui concerne la hausse de productivité et la stabilisation du marché.

La PAC ne couvrait pas tous les produits agricoles mais uniquement ceux qui s'inscrivaient dans l'organisation commune des marchés (OCM) conformément à l'accord conclu entre les États membres de l'UE. Actuellement, l'OCM couvre les groupes de produits suivants :

PRODUITS RELEVANT DE LA PAC

Grandes cultures :				Viande et produits laitiers:
céréales	lupins doux	pois	fèves	viande bovine
aliments pour animaux	coton	houblon	sucré	lait et produits laitiers
lin textile et chanvre	huile d'olive	riz	fourrage séché	viande porcine
fleurs et plantes vivantes	tabac	semences	miel	viande de volaille et œufs
fruits et légumes	graines de lin	coton	oléagineux	viande ovine et caprine
vers à soie	pommes de terre		vin	

Outre les produits relevant officiellement de chaque OCM, de nombreux produits agricoles ne bénéficient pas de ces mécanismes mais de dispositifs de protection douanière et d'assistance spécifiques à la production. Par ailleurs, les produits «ne relevant pas de l'annexe I» et étant des produits mixtes composés de matières premières agricoles de base relevant de la PAC, étaient soumis à des arrangements spécifiques à l'importation et l'exportation. Enfin, certains autres produits, dont les pommes de terre, étaient soumis à des normes de commercialisation même s'ils ne relevaient pas d'une OCM. Ces dispositions peuvent avoir une incidence sur les systèmes d'exportation des produits vers les marchés africains.

Sous ce système, les prix élevés ont été de nature à contenir la demande interne et à stimuler une «production excédentaire» de sorte que les pouvoirs publics ont dû supporter une charge financière importante. Les bénéfices engendrés par les restitutions à l'exportation ont également entraîné le «dumping» de produits agricoles de base excédentaires sur les marchés des pays tiers, cette politique a suscité des protestations à l'échelon international et engendré des préoccupations quant aux conséquences pour le développement à plus long terme.

Évolution des dépenses au titre de la PAC : augmentation des dépenses et diminution des restitutions à l'exportation et des aides aux frais de stockage

	Total	Restitutions à l'exportation		Aides aux frais de stockage	
	€ million	€ million	%	€ million	%
1989	24 084	9 708	40.3	2 804	11.6
1990	24 936	7 722	31.0	4 097	16.4
1991	30 551	10 080	33.0	5 602	18.3
1992	30 350	9 487	31.3	5 267	17.4
1993	33 659	9 999	29.7	5 358	15.9
1994	32 205	8 075	25.1	1 070	3.3
1995	34 492	7 802	22.6	339	1.0
1996	39 108	5 700	14.6	1 392	3.6
1997	40 423	5 884	14.6	1 597	4.0
1998	38 748	4 826	12.5	2 008	5.2
1999	39 541	5 573	14.1	1 568	3.9
2000	40 467	5 646	14.0	951	2.4
2001	42 083	3 400	8.1	1 060	2.5
2002	43 214	3 432	7.9	1 162	2.7
2003	44 461	3 730	8.4	928	2.1
2004	44 761	3 384	7.6	322	0.7
2005	48 928	3 052	6.2	*852	1.7
2006	49 865	2 494	5.0	757	1.5

* Reflète les difficultés liées à l'importation des céréales sur les marchés des nouveaux États membres
 Source : extrait de "Agricultural situation in the European Union", rapports annuels, tableau 3.4.4.

2. Le processus de réforme de la PAC

Alors que certains aspects de l'ancien système demeurent, des réformes de fond ont été entreprises depuis 1992 et se sont accélérées en 2000 et 2003 tandis qu'un «bilan de santé» a été réalisé en 2008 (les autres réformes ayant été instaurées dans l'intervalle entre ces cycles de réforme majeurs sur une base quasiment continue). Auparavant, on n'a guère tenu compte de la durabilité des systèmes de production agricole mis en place au titre de l'ancienne PAC ni des questions touchant à la sécurité des denrées alimentaires ni des effets externes des excédents de l'UE. Ce n'est qu'après les changements intervenus à l'échelon international que ces questions d'une portée suscitant des préoccupations plus générales ont été intégrées progressivement au programme de la politique agricole de l'UE.

L'origine de la réforme remonte à 1991, le coût de la PAC devenant trop important. Toutefois, ce facteur ne doit pas être surestimé, le processus de réforme ayant entraîné une hausse substantielle des dépenses au titre de la PAC. En effet, le coût du soutien octroyé aux agriculteurs de l'UE qui était supporté par les consommateurs (qui payaient un prix élevé) doit l'être désormais par les pouvoirs publics (qui versent des aides directes aux agriculteurs). La fin de la guerre froide en Europe a également joué un rôle déterminant dans le processus de réforme, car elle a supprimé la nécessité de garantir l'autosuffisance alimentaire. En outre, la conclusion imminente du cycle d'Uruguay des négociations commerciales multilatérales offrait l'opportunité d'orienter davantage la politique agricole de l'UE vers le marché (bien que cette évolution reposait sur un accroissement du financement assuré par les pouvoirs publics via le soutien direct octroyé aux agriculteurs). Ces considérations ont incité les décideurs politiques de l'UE à démarrer la réforme en 1992 au moyen des réformes McSharry.

À la suite de cette réorientation de la politique agricole de l'UE lancée en 1992, la PAC a été fondamentalement modifiée. Cette évolution peut être divisée en trois phases qui se chevauchent:

- 1re phase : passage du soutien des prix à l'aide directe aux agriculteurs ;
- 2e phase : passage partiel de l'aide directe aux agriculteurs liée à la production aux paiements de l'aide directe découpée de la production ;
- 3e phase : passage intégral au paiement de l'aide découpée de la production (découplage intégral) pour tous les produits relevant de la PAC.

La réforme a impliqué la hausse du soutien direct octroyé aux agriculteurs pour compenser la baisse du prix minimum garanti. Un des objectifs explicites de l'augmentation de l'aide directe est de ramener les prix au niveau de ceux du marché mondial. Cette évolution a été rendue possible par l'instauration de l'aide directe aux agriculteurs pour «compenser» l'incidence sur les revenus des exploitations des réductions du prix à l'intervention (qui soutenait les prix du marché). Ce processus a été progressivement étendu à un nombre croissant de cultures et a permis d'atteindre les objectifs suivants:

- stimuler la consommation ;
- réduire l'écart entre les prix de l'UE et du marché mondial ;
- réduire les stocks (en stimulant la consommation interne et les possibilités d'exportation).

Depuis les réformes de 1992, le système d'aides directes a été remanié une nouvelle fois pour supprimer le lien existant entre l'aide directe de l'UE et les niveaux de production. Ce processus qui s'est accéléré depuis 2003 est appelé «découplage». Le principal instrument de découplage est le passage au régime de paiement unique (Single Payment Scheme - SPS). En 2007, tous les secteurs relevant de la PAC ont été soumis au régime de paiement unique même si les paiements couplés ont été partiellement maintenus dans un certain nombre de secteurs. Cette évolution a très largement contribué à mener à terme le processus visant à remplacer par une OCM unique les 21 régimes existants.

Au moment du lancement de la proposition en décembre 2006, il a été avancé que la création d'une OCM unique contribuerait à rationaliser la législation dans le secteur agricole, améliorer sa transparence et rendre la PAC plus facilement accessible. L'objectif visé par la réforme est de faire en sorte que la PAC soit couverte entièrement uniquement par quatre actes principaux du Conseil : l'OCM unique, au régime d'aide directe, le développement rural et le financement de la PAC. Le passage au système de paiement unique est en voie de consolidation suite à la présentation d'une série de propositions au titre du «bilan de santé» de la PAC.

2.1 Le «bilan de santé» de la PAC

Le 20 mai 2008, des propositions ont été officiellement déposées au Conseil Agriculture de l'UE, elles portaient sur dix mesures essentielles afin de « moderniser, simplifier et rationaliser » la PAC, dans l'objectif de supprimer les dernières restrictions imposées aux agriculteurs et les aider à satisfaire la demande croissante en produits alimentaires. Les mesures proposées sont les suivantes:

- l'abolition du système des jachères, qui impose aux agriculteurs la mise en jachère de 10% des terres cultivables;
- le retrait progressif des quotas laitiers à travers cinq hausses annuelles de 1% entre 2009-2010 et 2010-2014;
- le découplage intégral de l'aide directe à l'exploitation afin que la production demeurant liée aux paiements soit intégrée dans le régime de paiement unique (excepté les primes pour les vaches, les chèvres et les brebis allaitantes);

- donner aux États membres la possibilité d'abandonner le système traditionnel de paiement au profit d'un système plus uniforme afin de mettre un terme aux anomalies qui ont été constatées dans le passé entre les régions quant aux niveaux des paiements à l'exploitation;
- l'extension du régime de paiement unique à l'exploitation dans dix des douze nouveaux États membres après la période 2010-2013;
- la simplification des normes d'«éco conditionnalité» au titre desquelles les agriculteurs reçoivent une aide en échange de la mise en conformité aux normes environnementales, de bien-être animal et de qualité des aliments;
- l'instauration d'une plus grande souplesse pour fournir une «assistance aux secteurs rencontrant des problèmes spécifiques», sous le plafond de 10% du budget national autorisé aux États membres;
- l'augmentation progressive du niveau de «modulation» de 5% à 13% d'ici à 2012 et, ainsi réduire les aides directes aux grandes exploitations, de manière à libérer les fonds nécessaires à la mise en place de mesures de développement rural dans le domaine du changement climatique, des énergies renouvelables, de la gestion de l'eau et de la biodiversité;
- l'abolition des achats à l'intervention du blé dur, du riz et de la viande porcine, l'établissement de l'intervention à zéro pour les céréales destinées au fourrage (tout en maintenant le système en cas de besoin) et l'instauration de dispositions en matière de marché public pour le blé, le beurre et le lait écrémé de manière à renforcer la réactivité des agriculteurs vis-à-vis des signaux de marché;
- l'établissement d'un paiement minimum de 250 euros par exploitation ou pour une superficie minimum d'un hectare ou les deux.

Présentant les propositions au Conseil Agriculture, la Commissaire à l'agriculture Mariann Fischer Boel a tenté de remplacer le «bilan de santé» dans son contexte. Elle a avancé qu'il était inutile de micro gérer l'agriculture européenne puisque «même les meilleurs gestionnaires ne peuvent deviner les besoins en produits agricoles à l'échelon mondial – ni affecter les ressources d'une manière efficace pour satisfaire ces besoins». Elle a toutefois rejeté de la même manière l'idée qu'il était temps d'abolir la PAC, avant d'ajouter que «le marché a un rôle déterminant à jouer mais que laissé à lui-même il ne se souciera pas de nos paysages ni ne répondra aux autres demandes sociétales. Elle conclut que «si nous ôtions toutes les protections à disposition en situation de crise dans le domaine de l'agriculture, nous prendrions un risque pour notre offre de produits alimentaires». Le «bilan de santé» de la PAC «doit contribuer à lever les obstacles empêchant les agriculteurs de répondre aux signaux du marché [...] doit rendre notre système de soutien plus efficace, effectif et simple - et en accord avec la compétitivité [...] et doit aider les exploitations et les entreprises des pays tiers à relever les différents défis à venir, dont notamment le changement climatique. Le paquet global «nous fera progresser davantage vers une agriculture concurrentielle et durable – qui nous aidera à répondre à la demande et aux défis plus larges auxquels le monde est confronté».

2.2 La réforme dans son contexte: les implications pour l'OMC

Le passage du système de soutien aux prix à celui de l'aide directe a contribué à réduire l'écart entre les prix du marché de l'UE et ceux du marché mondial, et a également eu des implications sur la politique commerciale agricole. Il a en effet permis à l'UE de cesser, dans une certaine mesure, de recourir aux mesures de protection tarifaire et aux restitutions à l'exportation, et de cette façon, d'envisager une réduction tarifaire substantielle et la suppression des restitutions à l'exportation (d'ici à 2013). Le processus de réforme marque aussi toutefois les limites de la position de l'UE dans le cadre des négociations à l'OMC. Comme l'a déclaré sans équivoque le commissaire à l'agriculture, «nous ne laisserons pas le cycle de Doha dicter la conduite de notre politique intérieure relative aux régions agricoles et rurales dans les prochaines années».

Alors que la CE bénéficie d'une flexibilité moindre dans le cadre des négociations de l'OMC, elle reconnaît que le processus de réforme de la PAC supprime la nécessité de recourir aux instruments que sont les restitutions à l'exportation. Mme Fischer Boel a également fait valoir que quels que soient les résultats du cycle de Doha, l'UE devrait se passer des restitutions à l'exportation. La raison invoquée est que les politiques relatives aux restitutions à l'exportation ne sont plus pertinentes dans le cadre d'un régime agricole soutenu par le système de paiement unique, puisque ces dispositions permettent aux agriculteurs d'ajuster leur production à la demande du marché, contrairement au système précédent de soutien à l'agriculture lié à la production.

Les réformes de 2003 et le «bilan de santé» de la PAC de 2008 représentent un tournant vers les paiements découplés et sont destinés à permettre le découplage total dans le cadre du cycle de réforme de la PAC de 2013. Pour la majorité des produits agricoles, cette réforme a éliminé le lien existant entre les paiements aux agriculteurs et la superficie cultivée ou le volume de production d'une culture spécifique.

La mise en œuvre de la 2^{ème} phase vise à :

- permettre de nouvelles réductions tarifaires dans certains secteurs ;
- réduire davantage la nécessité des restitutions à l'exportation ;
- réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis des régimes de soutien agricole interne sanctionnés par l'OMC, en déplaçant une partie du soutien agricole de l'UE de la catégorie bleue vers la catégorie verte.

L'objectif est de permettre à l'UE d'inscrire la plus grande partie du soutien à l'exploitation dans la catégorie verte, qui n'est pas soumise aux disciplines de l'OMC.

Évolution du système des paiements de l'aide directe

La base du système de paiements de l'aide directe à l'exploitation de l'UE a considérablement évolué en fonction des étapes franchies dans le cadre de la réforme. Au démarrage, les paiements de compensation étaient fondés sur le volume de la production. Ce régime a ensuite été modifié avec l'instauration des paiements liés à la superficie, les multiplicateurs régionaux spécifiques ayant été utilisés pour tenir compte des variations au niveau des rendements. L'étape finale de ce processus est le passage au régime de paiement unique à l'exploitation, qui couvre un grand nombre de produits et qui est nominalement «découplé» de la production – ce qui signifie qu'il n'est plus lié à la production de produits spécifiques ou à la superficie cultivée. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'à ce jour les paiements découplés sont conditionnés par l'éligibilité aux paiements de l'aide au titre du régime précédent (la période de référence étant 2000-2002), qui était basée sur la superficie et avant cela sur le niveau de production. Le «bilan de santé» propose désormais aux États membres de l'UE de ne plus appliquer le système de paiement passé pour adopter un système plus uniforme. Cela, dans la lignée de l'instauration du découplage complet (excepté pour les primes à la vache, la chèvre et la brebis allaitantes) est destiné à supprimer le couplage à la production en vue d'instaurer le régime de paiement unique et de cette façon garantir sa compatibilité avec les dispositions à l'OMC sur les formes de soutien n'ayant pas d'effet de distorsion des échanges.

C'est là que réside toute l'importance du processus de réforme de la PAC qui permettra à l'UE de maintenir les régimes de soutien agricole pour réaliser des objectifs politiques plus larges, sans transgresser les règles de l'OMC. Les membres de la Commission européenne en charge de l'agriculture ont défendu avec insistance que l'UE avait le «droit souverain» d'œuvrer à la réalisation de ces objectifs politiques élargis tant qu'elle ne provoquait pas de distorsion des échanges.

La mise en œuvre progressive de ce processus de réforme de la PAC en trois étapes ne signifie pourtant pas que l'UE a pu se passer entièrement des formes traditionnelles de soutien agricole dont notamment les restitutions à l'exportation. L'UE continue à faire usage de cet instrument lorsque la conjoncture l'impose. En effet, depuis 2000, l'appréciation de l'euro par rapport au dollar a été une source de difficultés pour la réalisation des objectifs de l'UE qui sont d'établir la parité entre les prix de l'UE et du marché mondial. Il a fallu à plusieurs reprises affecter des ressources supplémentaires pour les restitutions à l'exportation malgré les efforts permanents consentis pour supprimer la nécessité du déploiement de ces instruments, qui ont un effet de distorsion des échanges incontestable. Les augmentations des prix du marché mondial qui ont suivi ont permis d'établir à zéro les restitutions dans un certain nombre de secteurs et d'écouler les stocks détenus par les pouvoirs publics. Les prix élevés ont même permis d'établir à zéro les droits à l'importation sur plusieurs céréales. Il convient de noter que le fait d'établir à zéro les restitutions à l'exportation et les droits n'est pas assimilable au démantèlement du système de restitutions à l'exportation et de protection tarifaire. Un seuil de zéro couplé au maintien des instruments politiques existants permettra d'augmenter à l'avenir le niveau de soutien ou de protection si la situation du marché l'exige pour maintenir la stabilité sur les marchés de l'UE. Il conviendrait que les gouvernements ACP prennent note de ce détail stratégique car il est significatif dans le cadre des négociations sur le retrait des droits de douane dans les secteurs agricoles sensibles.

La modification structurelle du soutien agricole de l'UE doit être appréciée compte tenu de deux tendances politiques qui sont les suivantes :

- l'importance croissante accordée à la qualité de la production agricole et non pas à son volume;
- le renforcement et l'extension du pilier du développement rural de la PAC, le développement rural n'étant plus synonyme de développement de la production agricole.

Le régime de paiement unique à l'exploitation

Le paiement unique à l'exploitation sera versé une fois par an et il remplacera la plupart des paiements de l'aide directe spécifique par produit. La dotation budgétaire nationale du régime de paiement unique à l'exploitation équivaudra au maximum que chaque État pourrait dépenser en aides directes pendant une période de référence historique dans chaque État membre.

Les paiements seront accordés à tous les agriculteurs en activité à la date où chaque Etat membre instaure le nouveau régime. Les droits de chaque agriculteur seront définis en fonction de ceux qu'ils ont acquis durant la période de référence (généralement 2000-2002, même s'il en existe d'autres). « Chaque droit est calculé en divisant le montant de référence par le nombre d'hectares concernés par les paiements pendant les années de référence ». « Les hectares éligibles comprennent normalement tous les types de terres agricoles, sauf les terres utilisées pour les cultures permanentes et la sylviculture ». « Les exploitations peuvent produire toutes les cultures, à l'exception des cultures permanentes, des fruits et légumes et des pommes de terre de conservation ».

Le paiement se fait sous certaines conditions (« éco conditionnalité ») relatives au bon état agricole et environnemental de la terre, et de la mise en oeuvre de bonnes pratiques agricoles.

Les États membres disposent de plusieurs options pour calculer et faire les paiements. Celles-ci peuvent être fondées sur les montants perçus par les agriculteurs durant la période de référence historique ou sur les moyennes établies pour la région ou l'État.

Durant la période de transition, les paiements couplés peuvent être maintenus sous certaines conditions (découplage partiel). Tous les paiements qui ont été effectués doivent être réduits de 3 % en 2005, de 4 % en 2006 et de 5 % en 2006, conformément au principe de modulation, qui est conçu pour libérer des fonds pour les activités plus globales de développement rural.

Selon la CE, « le régime de paiement unique fournit une aide stable permettant aux agriculteurs de produire suivant la demande du marché et de planifier l'avenir ».

2.3 De la quantité à la qualité

Le marché de l'UE est scindé en deux catégories distinctes, celle des « achats de nécessité » et des « achats de produits de première qualité ». Les « achats de nécessité » concernent les produits pour lesquels les décisions d'achat sont prises exclusivement sur la base de considérations liées au prix. S'agissant des « achats de produits de première qualité », par contre, les décisions d'achat sont prises non pas principalement en fonction du prix mais en fonction des spécificités du produit en termes de qualité perçue. Selon une étude financée par la CE, les tendances démographiques de l'UE indiquent qu'il n'y aura pas d'expansion de la demande globale de produits agricoles et alimentaires dans la prochaine période.¹ Les citoyens de l'UE auront plutôt tendance à s'enrichir et les modèles de consommation alimentaires évolueront, les consommateurs préférant de plus en plus les produits de première qualité et les aliments prêts à l'emploi (produits des « achats de produits de première qualité »). Ces produits sont moins sensibles à la baisse des prix et sont généralement soumis à des tendances de prix stables ou soutenues. En revanche, face à la libéralisation progressive des importations de produits agricoles de base, on s'attend à ce que les prix réels des produits agricoles indifférenciés en Europe (« achats de nécessité ») baissent dans le courant des prochaines années.

C'est dans ce contexte qu'un volet de plus en plus important de la PAC vise à faire évoluer la production des produits agricoles et alimentaires européens de la quantité à la qualité, de l'approvisionnement des marchés des « achats de nécessité » aux marchés des « achats de produits de première qualité ». La CE considère que le passage progressif de la production de produits en vrac de l'UE à celle de produits différenciés de meilleure qualité et destinés aux marchés local, national, européen et international, constitue désormais un aspect fondamental de la nouvelle politique agricole commune. Mariann Fischer Boel, alors membre de la Commission en charge de l'agriculture, s'est attardée sur cette question en octobre 2005 lorsqu'elle a souligné l'émergence de puissants nouveaux intervenants sur la scène internationale qui a donné lieu à de nouvelles normes en matière de productivité et a fortement stimulé la concurrence. Dans un tel cadre, « faire preuve de compétitivité dans le domaine de la qualité n'est pas superflu [...] mais essentiel à la stratégie future de l'UE ». Ce point de vue a été relayé par le commissaire en charge du commerce Mandelson au Royaume-Uni le 27 février 2006, lorsqu'il a déclaré aux agriculteurs britanniques que la transition à la production de biens de qualité et à valeur ajoutée était essentielle puisque « l'Europe n'a aucune chance de pouvoir faire concurrence à des producteurs tiers du Brésil, d'Argentine ou d'ailleurs ».

C'est la raison pour laquelle les considérations relatives à la qualité sont désormais placées au centre de la PAC, les instruments politiques relatifs au développement rural de la PAC étant conçus pour faciliter le passage à la production de produits de qualité. En effet, la politique de développement rural renforcée et étendue peut être considérée comme étant un second pilier pour la nouvelle PAC, avec le régime de paiement unique. Toutefois, l'utilisation des dépenses relatives au développement rural à l'appui de cet objectif n'est pas un processus simple. La Cour des comptes qui a rendu en 2006 un rapport sur l'efficacité des mesures d'investissement de développement rural a estimé que l'attention accordée aux projets financés et aux résultats atteints était insuffisante.

2.3.1 Les indications géographiques

D'autres aspects de la politique de l'UE visent par ailleurs à appuyer cette transition dont notamment la politique relative aux indications géographiques et appellations géographiques d'origine. C'est la raison pour laquelle tant d'importance est accordée à l'obtention à travers l'OMC d'un cadre de réglementation international reconnaissant les appellations géographiques d'origine et les indications géographiques. Cela pourrait permettre de renforcer la valeur commerciale de ces appellations exclusives de produits au-delà du marché de l'UE.

Le soutien financier interne de l'UE sert à respecter les normes de qualité

Dans son discours de mai 2003, devant les ministres de l'UE en charge de l'agriculture, au sujet de l'importance des normes de qualité dans le cadre de la PAC réformée, le commissaire Fischler a noté que les marques de qualité sont généralement synonymes de prix plus élevés et de baisse de rendement et que le marché ne permet pas toujours de compenser la hausse des coûts. A ce propos, M. Fischler a fait valoir que les producteurs qui sont disposés à respecter ces règles de qualité devraient recevoir des subventions de la part des pouvoirs publics. Dans un tel cadre, le soutien aux produits de qualité fait partie intégrante de la PAC. Quatre types d'assistance sont envisagés :

- un système visant à aider les agriculteurs à instaurer les nouvelles normes strictes ;
- un régime visant à promouvoir le bien-être animal : les éleveurs appliquant des normes plus strictes que les normes habituelles d'exploitation recevraient une aide constante pour compenser la hausse des coûts et les pertes de revenus qu'elles engendrent ;
- un régime dont la durée d'exécution est de cinq ans pour soutenir les programmes de certification des agriculteurs ;
- un régime pour faire la publicité des produits labellisés fabriqués par les groupes de producteurs.

Le commissaire a ajouté que les mesures prises pour améliorer la qualité auraient indiscutablement un effet sur les coûts de production et que les membres de l'OMC devraient reconnaître cela pour que le soutien puisse être étendu afin d'offrir une compensation aux exploitants couvrant les hausses de prix ou les baisses de recettes.

Outre ces instruments spécifiques, une fraction du prix payé par les exploitations pour respecter les normes plus strictes de l'UE est incluse dans les régimes d'aide directe instaurés par l'UE. Par ailleurs, au niveau des entreprises de transformation, les programmes de soutien au développement rural prévoient un soutien à l'investissement pour renforcer la compétitivité, notamment dans les mesures visant à respecter des normes plus élevées en ce qui concerne la sécurité des denrées alimentaires.

C'est dans un tel contexte qu'il a été proposé que l'UE aide les producteurs ACP à respecter les normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE. Étant entendu que si elle ne le faisait pas, le coût engendré par le respect de ces normes réduirait considérablement l'intérêt qu'il y a à approvisionner le marché de l'UE, compte tenu notamment de la baisse de prix des produits de base.

Source : discours de M. Fischler (SPEECH/03/238-13/05/2003)
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/23...>

2.3.2 Sécurité des denrées alimentaires

L'importance croissante accordée à la sécurité des denrées alimentaires est un autre aspect étroitement lié à la réorientation de la production de la quantité vers la qualité. Depuis 2000, la CE s'est employée à élaborer un ensemble cohérent de nouvelles mesures destinées à garantir la sécurité des denrées alimentaires « de la ferme à la table ». Ces mesures concernent tout à la fois l'adoption d'une approche intégrée en matière de sécurité des denrées alimentaires couvrant tous les secteurs de la chaîne de production alimentaire, y compris la production d'aliments pour animaux, la production primaire (au niveau de l'exploitation), la transformation, le stockage, le transport et la vente au détail des produits alimentaires.

Alors que, sous de nombreux aspects, ces mesures ont visé à réagir aux crises de sûreté sanitaire fortement médiatisées qui se sont manifestées (ESB/MCJ et crise de la dioxine en Belgique), elles font également partie de l'action menée par la CE pour réorienter la production agricole de l'UE de la quantité vers la qualité.

Pour encourager cette réorientation, l'UE a dû élaborer de nouveaux instruments dans le domaine de la politique agricole, qui vont des programmes ciblés visant à soutenir les organisations de producteurs et les programmes de qualité (notamment dans le secteur des fruits et légumes), aux critères de conditionnalité liés au paiement de l'aide directe, et aux dotations budgétaires destinées à soutenir la modernisation de la transformation agricole et le renforcement de la compétitivité dans le cadre du développement rural.

Les pouvoirs publics et les entreprises agricoles du secteur privé des pays ACP devront évaluer attentivement les conséquences du passage de la quantité à la qualité avant de développer de nouvelles relations dans le domaine des échanges de produits agricoles avec l'UE.

2.4 Importance croissante du développement rural

Depuis 1995, le pilier du développement rural de la PAC a été renforcé. Un changement est toutefois intervenu en 2000 et une dotation financière spécifique a été incluse dans le budget. La politique de l'UE dans le domaine du développement rural vise à réaliser un double objectif : le premier est de renforcer la compétitivité du secteur agricole et alimentaire de l'UE et le deuxième est d'encourager le développement d'activités non agricoles dans les régions rurales.

L'importance accordée au développement a encore été renforcée par la réforme de la PAC de 2003, qui a instauré le concept de « modulation » et étayé la notion de développement rural. La notion de modulation permet de lisser les fonds payés aux grandes exploitations agricoles, les paiements étant progressivement libérés et ensuite redéployés pour la réalisation d'objectifs plus larges de développement rural. En ce qui concerne l'élargissement des mesures de développement rural, le règlement relatif à l'assurance de la qualité alimentaire, aux programmes de certification, et au soutien fourni aux associations de producteurs pour promouvoir les produits obtenus grâce à ces systèmes (y compris les produits portant une désignation géographique et les produits biologiques) a été complété, ce qui renforce encore l'importance accordée au niveau politique au passage de la quantité à la qualité.

Depuis 2003, la politique de développement rural a subi une refonte complète, notamment la consolidation de tous les instruments de financement du développement rural dans un instrument unique à savoir, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Au titre de la nouvelle politique approuvée en septembre 2005 par le Conseil des ministres de l'UE, les activités de développement rural doivent être organisées selon quatre axes (cf. tableau ci-dessous).

Alors que 10% minimum du financement du développement rural est expressément destiné à améliorer la compétitivité des produits agricoles et alimentaires de l'UE, en réalité 37% en moyenne du budget destiné au financement du développement rural total qui a été réservé sur le budget général pour la période 2007-ont été attribués aux mesures expressément destinées à renforcer la compétitivité des entreprises dans le secteur agricole et alimentaire. Ce pourcentage du budget affecté aux mesures visant à renforcer la compétitivité atteint 74% dans les territoires français d'outremer de la région des Caraïbes, soit la région de l'UE possédant les structures économiques qui se rapprochent le plus de celle des économies ACP.

Dépenses au titre du développement rural pour la période 2007-2013 (total et axe 1) de mai 2007 à avril 2008 (en millions d'Euros)

Période	Programme total	Axe 1 (renforcement de la compétitivité)	Axe 1 (en % du total)
Avril 2008	142 152,5	52 709,7	37,08 %

Au titre du «bilan de santé» de la PAC, la CE a proposé d'étendre progressivement la modulation pour accroître les fonds disponibles pour le développement rural «dans le domaine du changement climatique, des énergies renouvelables, de la gestion des eaux et de la biodiversité». La politique de développement rural de l'UE continue à prendre de plus en plus d'importance quant au soutien des changements structurels dans le secteur agricole et alimentaire de l'UE.

Nouvelles politiques et mécanismes de développement rural de l'UE

Les principales caractéristiques de la nouvelle politique de développement rural sont les suivantes:

- création d'un instrument de financement : le fonds FEADER;
- création d'une stratégie de développement rural assortie de priorités spécifiques ;
- amélioration des contrôles et des déclarations ;
- renforcement de l'approche ascendante dans le domaine de la conception et de la mise en œuvre des programmes.

La nouvelle politique se déploie selon quatre axes principaux :

- amélioration de la compétitivité des entreprises agricoles et sylvicoles ;
- amélioration de la gestion de l'environnement et du paysage ;
- amélioration de la qualité de vie et diversification des activités économiques dans les régions rurales;
- extension des programmes LEADER existants.

Les mesures prises au titre du premier objectif peuvent englober différentes formes de soutien, dont notamment les suivantes :

- soutien à l'amélioration et au perfectionnement des infrastructures destinées au développement de l'agriculture et de la sylviculture et à leur évolution ;
- soutien à la participation des agriculteurs aux programmes de qualité des denrées alimentaires;
- soutien à l'établissement de jeunes agriculteurs ;
- soutien à l'agriculture de semi subsistance dans les nouveaux États membres.

Les mesures prises au titre du deuxième objectif peuvent englober différentes formes de soutien, dont notamment les suivantes :

- dédommagement aux agriculteurs défavorisés des régions de montagne ;
- mesures agricoles et environnementales ;
- paiements en ce qui concerne le bien-être animal ;
- soutien aux activités dans le cadre du programme NATURA 2000.

Les mesures prises au titre du troisième objectif peuvent englober différentes formes de soutien, dont notamment les suivantes :

- diversification aux activités non agricoles ;
- création de microcontrôleurs ;
- promotion du tourisme ;
- restauration des villages.

On encourage systématiquement la conception et la mise en œuvre des activités au niveau local. Le soutien apporté aux agriculteurs et aux entreprises agroalimentaires pour faire respecter les normes de sûreté sanitaire des denrées alimentaires et promouvoir le bien-être animal fait également partie intégrante des programmes de développement rural.

Tous les fonds consacrés au développement rural seront réunis dans le nouveau fonds européen agricole de développement rural (FEADER).

Pour la CE, la politique de développement rural de l'UE est « le principal instrument permettant la restructuration du secteur agricole et la promotion de la diversification et de l'innovation en milieu rural ». Elle affirme qu'il « est essentiel pour la croissance macroéconomique de mener à bien le processus de restructuration », la politique de développement rural visant également à « contribuer à orienter ce processus dans le sens d'une économie plus flexible apportant plus de valeur ajoutée ». Dans tous les États membres, la politique de développement rural joue un rôle significatif dans la promotion de « la compétitivité des secteurs agricole et alimentaire ». Cette importance ne doit pas être sous-estimée. Le secteur des produits agricoles et alimentaires de l'UE (y compris le secteur des boissons) représente 19 millions d'emplois dans l'UE à 27, soit 9% de l'emploi. Ce sont par conséquent les activités de transformation des produits alimentaires à forte valeur ajoutée qui possèdent le meilleur potentiel de croissance des revenus et de l'emploi dans l'UE contrairement au secteur agricole *per se*.

Cependant, la politique de développement rural de l'UE ne se cantonne pas à la création d'emplois dans le secteur de la transformation alimentaire : elle vise également la diversification rurale. De fait, l'étude Scenar 2020 note que depuis 1997, l'agriculture se pose de moins en moins en tant que la force motrice de l'économie rurale, et ce dans de nombreuses régions, et qu'à l'avenir, les « politiques rurales et agricoles doivent être distinctes ». L'agriculture n'est plus synonyme de développement rural mais est considérée simplement comme un des aspects (importants) d'une conception beaucoup plus large de l'avenir des régions rurales de l'UE. Les implications de cette évolution ont été expliquées avec un certain franc-parler par la commissaire à l'agriculture dans un discours informel lors du Conseil Agriculture de l'UE, qui s'est tenu à Mayence le 22 mai 2007. Mme Fischer Boel a fait valoir que « la diversité du secteur agricole va se renforcer durant les dix prochaines années [...] les exploitations les plus concurrentielles continueront à se spécialiser dans des secteurs extrêmement spécifiques tels que par exemple les aliments de première qualité et les énergies renouvelables, tandis que d'autres exploitations se concentreront sur les services ». Elle a également affirmé que « la plurifonctionnalité est désormais une des caractéristiques d'un grand nombre d'exploitations agricoles en Europe et cette tendance devrait probablement se renforcer ». C'est dans ce contexte qu'elle a souligné que dans le déploiement du budget des pouvoirs publics, la politique de l'UE devrait favoriser la fourniture d'un soutien à l'investissement au lieu de simples subventions. C'est cette approche qui sous-tend la proposition relative au « bilan de santé » de la PAC qui vise à accroître la clé de modulation permettant de libérer les fonds déployés auparavant pour l'aide directe pour un redéploiement vers des programmes d'investissement dans les régions rurales, au titre de l'instrument de développement rural.

2.5 Objectif global de la réforme de la PAC

Le modèle agricole européen promu par la réforme permettra de réduire progressivement les prix à mesure que les programmes de soutien des prix seront remplacés par les programmes d'aide directe aux agriculteurs qui sont de plus en plus découpés de la production. Le déploiement de ce soutien sera lié aux exigences en matière de conditionnalité et à d'autres mesures destinées à assurer le passage de la production agricole et alimentaire de produits en vrac à celle de produits alimentaires de qualité spécialisés et différenciés dont la valeur sera plus élevée.

En outre, lorsque la transition du système de soutien des prix à l'aide directe sera amorcée dans tous les secteurs, il est probable que la CE tentera d'étendre le concept de « modulation dynamique » pour réduire progressivement la valeur réelle des paiements d'aide directe et promouvoir des systèmes de récolte plus efficaces dans les différentes régions de l'UE. Ces mesures pourraient mener à terme à la concentration des cultures dans les régions où les conditions sont les plus favorables à la production, ce qui devrait augmenter la productivité et la compétitivité. Ces évolutions seront constatées à mesure que les régions plus marginales cesseront leur production.

L'objectif ultime de ce processus de réforme est de créer des conditions permettant d'aligner les prix internes de l'UE sur les prix internationaux ; dans cette optique, la production agricole de l'UE est destinée à alimenter une industrie alimentaire et des boissons orientée vers le marché international et à se spécialiser de plus en plus dans les produits alimentaires et les boissons de qualité et à valeur élevée. Cette évolution s'inscrira dans un contexte où les économies rurales seront de plus en plus diversifiées avec une hausse des opportunités d'emplois dans les secteurs autres que celui de la transformation des produits agricoles et alimentaires (à savoir, dans un secteur de services diversifié).

Si la transition se concrétise, l'agriculture européenne subira une réorientation complète. La politique agricole ne sera plus destinée à assurer la sécurité alimentaire dans l'UE, les excédents accidentels éventuels étant exportés à l'aide des restitutions à l'exportation financées par les pouvoirs publics.

Elle visera au contraire la production de denrées alimentaires de première qualité destinées aux marchés des « achats de produits de première qualité » de l'UE et du monde entier et à offrir à l'industrie des produits alimentaires et des boissons de l'UE un accès aux matières premières au prix du marché mondial ; lesquelles sont utilisées par les industries de produits alimentaires et boissons à forte valeur ajoutée écoulant leur production sur le marché international à des conditions concurrentielles. Ce processus est désormais bien engagé, les produits alimentaires et les boissons constituant le plus grand sous-secteur à forte valeur ajoutée de l'UE. Toutefois, il convient de noter que l'industrie concurrentielle des produits alimentaires et des boissons de l'UE continuera à dépendre de l'octroi d'une aide publique substantielle, mais déployée de manière plus efficace, en soutien au système de production agricole de base et en appui aux investissements destinés à la modernisation de la production selon l'évolution des tendances du marché.

Le modèle changeant du commerce agricole de l'UE

Selon une étude réalisée par la CE et intitulée « Situation and perspectives pour les zones agricoles et rurales de l'UE », le commerce de produits agricoles et alimentaires de l'UE ont considérablement évolué ces dernières années. L'étude précise par ailleurs:

« que malgré la baisse des parts de l'UE sur plusieurs marchés de produits alimentaires (par exemple, le sucre, le beurre, le lait en poudre, les céréales), sa compétitivité s'est progressivement et régulièrement améliorée pour plusieurs produits durant les toutes dernières années. En 2003, l'UE a dépassé les États-Unis et est devenue le premier exportateur de produits agricoles dans le monde. Les exportations de l'UE se sont encore renforcées pour atteindre en 2006 un niveau sans précédent de 72,5 milliards d'euros. L'UE est donc devenue exportatrice nette de produits agroalimentaires en 2006. Pour la première fois depuis l'instauration de la PAC, la balance du commerce des produits agricoles de l'UE est devenue positive se rapprochant de 4,5 milliards d'euros. Le renversement de la balance du commerce des produits agricoles de l'UE est d'autant plus marquant qu'il intervient malgré l'appréciation de l'euro par rapport au dollar et l'élargissement, qui a provoqué (par la force des choses) l'augmentation des importations agricoles nettes. Depuis 2004, les exportations de l'UE ont augmenté plus rapidement que les importations, ce qui explique les améliorations constatées de la balance commerciale.

Ce sont tout particulièrement certains produits finis spécifiques (marchandises prêtes pour la consommation finale) qui dominent le commerce de produits agricoles et alimentaires de l'UE étant donné qu'ils représentent deux tiers des ventes à l'exportation. Lorsque le commerce de produits finaux est considéré de manière isolée, la balance est positive et s'est considérablement améliorée en 2006. En d'autres mots, le dynamisme des produits finaux est un facteur clé qui explique le renversement de la balance commerciale agricole de l'UE. Cette évolution est parfaitement conforme aux objectifs visés par la PAC réformée.

Source: «Situation and prospects for EU agriculture and rural areas», AGRI G.2/BT/LB/PB/TV/WM/D(2007)
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/prospects12_2007_en.pdf

3. La PAC et le commerce agricole ACP-UE

3.1 La PAC et les préférences traditionnelles envers les pays ACP

Une politique agricole avec des prix élevés a été assortie de règles strictes en ce qui concerne les produits agricoles, et ce pour prévenir l'importation dans l'UE des produits meilleurs marché vendus au prix du marché international, d'une part, et l'affaiblissement des marchés internes, d'autre part. Le nombre de produits couverts par le régime commercial externe a toujours dépassé le nombre de produits couverts par la PAC parce que ce régime s'applique à tous les produits qui pourraient concurrencer les produits de l'UE relevant de la PAC, ainsi qu'aux produits à valeur ajoutée fabriqués à partir de matières premières d'origine agricole relevant de la PAC (par exemple, le jus de litchi, qui pourrait concurrencer le jus d'orange, relève du régime des fruits et légumes transformés).

Les pays ACP bénéficiaient de cet arrangement puisque dans le cadre des accords commerciaux préférentiels ils avaient un accès contrôlé à ces marchés de l'UE mieux côtés. Bien qu'ils ne bénéficiaient pas d'un accès en totale franchise de droits et de quotas pour les produits agricoles (le principe de base de l'accord commercial ACP-UE), plusieurs systèmes d'accès en franchise de droits ou à droits réduits sur des quotas limités ont été établis. Les principaux arrangements commerciaux qui ont été établis ont été les protocoles sur les produits (protocole sur le sucre, le protocole sur la viande bovine et le protocole sur les bananes), ainsi que les dispositions de la déclaration XXII (déclaration conjointe relative aux produits agricoles relevant de l'article 1(2) (a) de l'Annexe V).

Un accès préférentiel aux marchés communautaires mieux côtés a engendré des transferts de revenus substantiels vers les producteurs agricoles ACP bénéficiant des préférences commerciales. (Le calcul du « transfert de revenus » peut être réalisé en utilisant une comparaison simple entre les gains dérivés des exportations vers le marché de l'UE au titre des arrangements préférentiels et ce qu'il y aurait à gagner si le même produit était vendu sur le marché mondial). Les principales préférences commerciales accordées dans le secteur agricole l'ont été au titre du protocole sucre. C'est en effet dans ce secteur qu'on observe les plus fortes disparités entre le prix de l'UE et le prix international. Par conséquent, alors que la PAC limitait l'accès en franchise de droits de douane accordé aux exportations agricoles des pays ACP, elle a également permis aux exportateurs ACP de bénéficier de préférences commerciales spécifiques, ce qui leur a permis d'engranger des revenus supplémentaires substantiels parce que les prix internes étaient maintenus à un niveau élevé au titre de la PAC. Pendant plusieurs années, les pays ACP ont bénéficié de l'essentiel des préférences commerciales accordées par l'UE dans le secteur agricole. La situation a commencé à évoluer à partir de 1994 : après le lancement de la réforme de 1992 de la PAC, l'accélération de la libéralisation multilatérale des échanges, et le lancement de la politique de libre-échange de l'UE.

Dans un discours prononcé au Japon en juillet 2002, M. Franz Fischler, qui était alors membre de la Commission en charge de l'agriculture, avait déclaré que l'objectif final de l'UE était d'établir un régime agricole communautaire pouvant être maintenu sans obstacles commerciaux, en passant du régime de soutien de la production au soutien des producteurs. Cette évolution a eu des conséquences profondes en ce qui concerne les préférences commerciales dont les pays ACP bénéficiaient dans le secteur agricole et elle a provoqué l'érosion progressive de la valeur des préférences commerciales habituellement octroyées aux pays ACP.

3.2 Rappel des conséquences de la réforme de la PAC

Du point de vue des pays ACP, la réforme de la PAC, qui comporte de multiples aspects, a des conséquences significatives qui sont les suivantes :

- elle rend le marché de l'UE moins attrayant pour les exportations de produits agricoles de base en abaissant les prix du marché de l'UE et en affaiblissant la valeur des préférences commerciales traditionnelles ;
- elle crée un marché plus différencié et oblige les producteurs ACP à abandonner la production de produits en vrac et à commercialiser des produits différenciés sur le marché de l'UE ;
- elle augmente le coût de l'accès au marché de l'UE parce qu'elle renforce les normes en matière de sûreté sanitaire des denrées alimentaires et de procédures de contrôle de l'UE ;
- elle renforce la compétitivité des exportations de l'UE, notamment celle des produits à valeur ajoutée simple.

3.3 Exportations des pays ACP

3.3.1 Exportations ACP vers l'UE : la valeur des préférences

À mesure que le régime de l'UE a évolué du système de soutien des prix (qui permet à l'UE de garantir un prix élevé pour les produits agricoles de base) à celui de l'aide directe aux agriculteurs, le prix des produits agricoles de base sur le marché de l'UE a baissé. Dans un certain nombre de secteurs cette évolution a une incidence directe sur la valeur des préférences commerciales ACP traditionnelles.

Le processus de réforme de la PAC a provoqué la chute brutale du prix de la viande bovine produite dans les pays ACP. La baisse, qui était de 30 % au départ, sous l'effet combiné de la réforme de la PAC et de la crise de l'ESB, devrait se stabiliser à 20 % à long terme, après que les consommateurs ont repris confiance, la consommation de viande bovine ayant rebondi jusqu'aux niveaux atteints avant la crise de l'ESB. Dans le secteur du riz, le dernier cycle de réformes en date (2003) s'est accompagné d'une chute des prix de l'UE comprise entre 16 % et 37 % selon la variété de riz cultivée. Cette baisse a été partiellement compensée par la hausse brutale du prix des denrées de base, provoquant un redressement des prix en 2006 et 2007, cependant leur niveau demeurait inférieur aux niveaux record atteints avant la réforme. En 2004, cette évolution a été suivie par une baisse de 24 % environ sous le seuil atteint en 2001 du prix du riz importé de Guyane et du Surinam.

Prix sur le marché du riz de l'UE

(€ par tonne)	Riz rond italien	Riz long grain italien	Riz espagnol demi long	Riz espagnol «Indica»
2001 Jan-Mai	300 – 333	301 – 316	315 - 339	285 - 298
2002 Jan-Mai	296 – 300	303 - 308	270 - 281	281 - 284
2003 Jan-Mai	280 – 283	281 – 286	284 - 326	285 - 293
2004 Jan-Mai	224 – 239	270 – 277	269 - 281	262 - 287
2005 Jan-Mai	185 – 189	165 – 190	224 - 239	178
2006 Jan-Mai	224 – 262	221 – 235	205 - 210	178
2007 Jan-Mai	245 – 288	240 – 250	219 - 235	218 - 242

Alors que le prix moyen obtenu pour le riz importé dans l'UE s'est amélioré quelque peu par la suite, en 2007 les prix étaient encore inférieurs de 17,5% au prix moyen par tonne obtenu en 2001. Qui plus est, les prix obtenus sur le marché de l'UE pour les exportations de riz ACP depuis 2000 ont été nettement inférieurs aux prix obtenus au début des années 1990. À son niveau le plus haut, la Guyane a obtenu 431 euros par tonne pour les exportations directes de riz décortiqué et de riz brun vers l'UE, le prix le plus bas, soit 340 euros par tonne, ayant été obtenu en 1996, ce qui est encore largement supérieur au prix maximum par tonne obtenu depuis 2000.

Prix moyen obtenu par la Guyane et le Surinam par tonne de riz

	Guyane		Surinam	
	Tonnes	Valeur unitaire (€/tonne)	Tonnes	Valeur unitaire (€/tonne)
2001	99,246	318.6	27,152	341.2
2002	93,083	298.0	40,789	302.8
2003	101,123	258.9	21,194	265.5
2004	131,133	241.4	17,366	257.0
2005	96,613	263.3	25,648	264.3
2006	90,888	270.1	14,759	298.9
2007	133,402	263.3	15,735	284.8
% changement 2001-07		- 17.4%		- 17.5%

Dans le secteur du sucre, les réformes ont été conçues pour que le prix du sucre ACP baisse de 36% d'ici à octobre 2009, tandis que les arrangements relatifs à l'accès au marché établis au titre des différents APE (remplaçant le protocole sur le sucre qui expire en octobre 2009) provoqueront une nouvelle baisse du prix du sucre ACP de cinq points, si les quantités d'importation augmentent conformément aux prévisions de la CE. En effet, l'élimination de toutes les garanties pour le prix du sucre ACP à compter d'octobre 2012 pourrait entraîner un nivelingement des prix du marché de l'UE sur ceux du marché mondial (selon, bien entendu le taux de change entre le dollar US et l'euro, et le prix du marché mondial pour le sucre à compter d'octobre 2012).

À plus long terme, tous les pays ACP exportant des produits couvert par la PAC subiront les effets du passage au système de paiement unique découplé. Excepté pour les secteurs du sucre et la banane, ces effets sur les prix se sont déjà fait ressentir et ont déjà affecté la valeur des préférences commerciales accordées aux pays ACP pour les produits agricoles. Les effets les plus marqués de la baisse des prix ont toutefois été en partie atténusés dans certains pays ACP par l'appréciation de l'euro par rapport au dollar américain.

L'incidence de ces baisses de prix se reflète néanmoins dans la stagnation de la valeur des revenus à l'exportation des produits agricoles et alimentaires ACP entre 1999 et 2006. Cette tendance n'a été que partiellement atténuée par l'augmentation des prix des produits agricoles en 2007.

Commerce total de produits agricoles et alimentaires ACP-UE entre 1999 et 2006

	1999 (en millions d'euros)	2006 (en millions d'euros)	Évolution entre 1999-2006 en %
Exportations ACP vers l'UE	8 981	8 892	- 1%
Exportations de l'UE vers les pays ACP	3 643	5 060	+ 38,9 %
Excédents ACP	+ 5 337	+ 3 832	- 28,2 %

Source:

Exportations de l'UE http://ec.europa.eu/agriculture/agristat/tradestats/2006/eur25ch/page_071.htm

Importations de l'UE http://ec.europa.eu/agriculture/agristat/tradestats/2006/eur25ch/page_072.htm

Cette évolution doit être prise en compte dans la phase finale des négociations des APE complets, notamment en ce qui concerne les instruments politiques nécessaires à la résolution des problèmes qui se posent quant au processus d'érosion des préférences, au processus de l'évolution en cours sur les marchés des produits agricoles et alimentaires de l'UE et au processus de changement dans le cadre des relations commerciales ACP-UE produits agricoles. La question qui se pose est la suivante: comment la question de l'érosion des préférences peut-elle être résolue avec efficacité? Quels instruments et mécanismes d'aide au développement faudra-t-il mettre en place pour s'assurer que les économies des pays ACP continuent à profiter du commerce de produits agricoles et alimentaires avec l'UE?

Réponses politiques possibles à l'érosion des préférences

En formulant une réponse au processus d'érosion des préférences en cours dans les relations commerciales ACP-UE, six mesures spécifiques peuvent être identifiées. Trois d'entre elles constituent essentiellement des mesures commerciales ou des mesures liées au commerce, tandis que les trois autres sont des mesures « d'aide au commerce » ciblées soutenant les ajustements commerciaux requis en conséquence de l'érosion des préférences. Parmi les mesures ayant spécifiquement trait au commerce citons :

- le retrait immédiat de tous les droits et quotas restants sur les exportations agricoles et alimentaires des ACP vers l'UE, afin de pouvoir tirer pleinement profit des marges préférentielles ;
- une coopération dans le domaine administratif pour réduire les coûts de transaction sur les exportations vers l'Europe, en particulier pour les petits fournisseurs et pays ACP se lançant dans la diversification ;
- la mise en place de procédures claires et assorties d'échéances pour la résolution des différends relatifs aux questions SPS, notamment la mise en place d'accords d'arbitrage en cas de non résolution d'un différend dans les délais impartis.

Seule une mesure, à savoir le retrait de la totalité des restrictions tarifaires et contingentes sur les exportations de produits agricoles et alimentaires ACP a été mise en œuvre dans le cadre des négociations d'APE. L'arrangement transitoire établi pour le sucre limite la valeur de ces arrangements dans l'immédiat puisque les prix demeurent élevés sur le marché de l'UE.

Dans le domaine de l'aide au développement et de « l'aide au commerce », les mesures spécifiques requises sont :

- la mise en place de packages « d'aide au commerce » afin d'aider les ajustements de la production à accroître l'efficacité et réduire les coûts, à répondre aux normes de qualité, à améliorer la commercialisation et faciliter le développement des activités de transformation ;
- la création d'instruments d'aide pour soutenir la diversification des secteurs affectés (y compris la fourniture d'un soutien technique et financier) aussi bien dans le secteur de l'agriculture qu'en dehors ;
- un soutien aux ajustements sociaux dans les secteurs et communautés affectés pour réduire les coûts de transition et soutenir le maintien d'un environnement propice aux investissements. Dans chacun de ces domaines, il conviendra d'élaborer des mesures détaillées et des modalités appropriées pour leur mise en œuvre, spécifiques à chaque secteur, pays et région.

3.3.2 Exportations ACP vers l'UE : réagir face à l'évolution du marché de l'UE

La différenciation croissante du marché de l'UE indique qu'il faut développer davantage les capacités nécessaires à la commercialisation de produits différenciés spécifiques, et non pas de produits en vrac, sur le marché de l'UE. De fait, les exportateurs ACP doivent se doter de ces capacités pour ne pas être entraînés par la baisse des prix des produits agricoles de base. Le développement des capacités nécessaires à la commercialisation est une activité faisant appel à une main d'œuvre abondante mais, malgré les difficultés qui se posent en termes de main d'œuvre dans les pays ACP, cette transition a déjà été entamée par certains producteurs (par exemple par le secteur horticole Kenyan et le secteur de viande bovine de Namibie). De manière plus globale, toutefois, il semble qu'il faudrait établir des programmes pour aider les producteurs ACP à opérer cette transition.

Tendances futures des prix des céréales

Des conditions favorables sur les marchés mondiaux et la hausse de la demande interne devraient favoriser la hausse du prix des céréales en termes nominaux par rapport à la décennie écoulée. Toutefois, malgré les niveaux records atteints en 1983, 1989, 1995, 2003 et 2006 les prix des céréales devraient continuer à baisser à moyen terme, ce qui attire l'attention sur le fait que la production augmente plus vite que la demande et ce malgré la fréquence des records de prix dus aux mauvaises conditions météorologiques.

Source: «Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE 2007-2014» (mars 2008)
<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007b/fullrep.pdf>

Les engagements pris par la CE et les États membres de l'UE en octobre 2006 visant à étendre le financement de «l'aide au commerce» semblent offrir des perspectives financières considérables permettant de relever les défis qui se posent. Qui plus est, la CE a acquis une grande expérience dans le domaine des programmes de développement rural de soutien aux organisations d'agriculteurs et aux associations sectorielles dans l'UE dans l'ajustement de la production et du commerce en réponse à l'évolution des conditions du marché. Des instruments et programmes analogues pourraient également être mis en place pour les organisations de producteurs ACP.

3.3.3 Exportations ACP vers l'UE : le prix de l'accès au marché de l'UE

Les pertes subies par les exportateurs ACP bénéficiant d'un accès au marché de l'UE offrant un prix élevé risquent d'être aggravées par le coût engendré par le respect des normes sanitaires de plus en plus strictes imposées par l'UE.

Outre que l'investissement et les frais récurrents associés à la nécessité de la mise en conformité avec les normes plus strictes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE ont un coût, il convient de tenir compte du fait que la vérification de la mise en conformité a également un coût. L'investissement peut constituer une charge financière considérable pour les petits producteurs et représente par ailleurs un domaine dans lequel un dialogue pourrait être efficace pour définir les systèmes de vérification de la conformité tout en minimisant le coût d'administration de ceux-ci.

La question qui se pose ensuite est celle du rôle fondamental joué par les organismes publics dans le suivi et le contrôle de la mise en conformité avec les normes de l'UE. De plus en plus, les autorités chargées de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP se voient confier la responsabilité de vérifier la conformité aux normes de l'UE, alors que dans un certain nombre, le développement des capacités institutionnelles en est à un stade embryonnaire.

Le règlement de 2004 en matière de contrôle des denrées alimentaires et des aliments pour animaux de l'UE ne se focalise plus sur les normes en vigueur dans les établissements individuels de production mais sur l'évaluation de «l'efficacité des autorités compétentes dans la mise en œuvre globale des systèmes nationaux de contrôle et principalement dans leur capacité à transposer, mettre en œuvre et appliquer efficacement les normes légales communautaires». Selon la nouvelle démarche, les pouvoirs publics des pays ACP devront assumer des responsabilités importantes en ce qui concerne la certification et la vérification du respect des normes de sûreté sanitaire des denrées alimentaires de l'UE. A défaut, les exportations agricoles et alimentaires concernées risquent de se voir interdire l'accès au marché de l'UE, quel que soit le niveau de respect des normes dans les entreprises exportant leurs produits vers l'UE. Étant donné les problèmes de ressources humaines et de capacités institutionnelles rencontrés au sein des autorités ACP chargées de la sûreté sanitaire des aliments, ces dispositions constituent de nouveaux défis pour les pouvoirs publics des pays ACP.

Suite aux progrès accomplis, on devrait assister, durant les prochaines années, à la prolifération des différends concernant les normes SPS notamment après 2008 lorsque l'Office Alimentaire et Vétérinaire (OAV), qui est actuellement surchargé, aura mené à bien son programme prioritaire en ce qui concerne les contrôles internes en matière de sécurité des denrées alimentaires. Il y aura lieu de prévoir une aide au développement pour favoriser le respect des normes techniques et des contrôles de sûreté sanitaire des aliments à l'échelon national. L'UE a déjà lancé des programmes de soutien dans un certain nombre de secteurs (un programme sur les pesticides doté d'un budget de 29 millions d'euros et un autre dans le secteur de la pêche doté d'un budget de 45 millions d'euros). Le financement de ces initiatives devra toutefois être accru durant les prochaines années dans le cadre du programme d'aide au commerce qui a récemment été annoncé par la CE et les États membres.

Par ailleurs, il conviendra d'établir des procédures dans le cadre des négociations d'APE en ce qui concerne les consultations et l'arbitrage des différends relatifs aux normes SPS, et également de fixer des procédures et des calendriers précis pour leur règlement. Il est indispensable de prendre ces mesures pour permettre aux producteurs ACP de continuer à approvisionner les marchés agricoles et alimentaires de l'UE aux conditions établies après la réforme de la PAC.

3.4 Importations des pays ACP

3.4.1 Exportations de l'UE vers les marchés ACP : tendance sous-jacente

L'UE a fait valoir que le paiement de l'aide directe fausse moins les échanges que le soutien des prix et les subventions à l'exportation. Toutefois, du point de vue des économies ACP qui dépendent de l'agriculture, on ne voit pas bien quels pourraient être les effets positifs du paiement de l'aide directe qui n'est pas supposé avoir d'effet de distorsion. Si le paiement de l'aide directe renforce la compétitivité des fournisseurs de l'UE (ce qui est l'objectif déclaré de la réforme de la PAC) et qu'il permet aux producteurs de l'UE de remporter des contrats et de supplanter les producteurs et les industriels ACP, le fait, qu'au niveau macro-économique, le paiement de l'aide directe fausse moins les échanges que d'autres formes d'aides publiques est une bien maigre consolation. Même si les producteurs ACP sont plus efficaces économiquement que leurs homologues européens, ils perdront des marchés au profit des producteurs de l'UE et subiront une perte de compétitivité. Cette situation pourrait avoir des conséquences désastreuses pour les pays ACP qui souhaitent élargir leurs marchés et conférer de la valeur ajoutée aux matières premières d'origine agricole pour promouvoir un modèle de croissance économique durable et axé sur la lutte contre la pauvreté.

Malgré les allégations de la CE qui affirme le contraire, à ce stade fondamental le processus de réforme de la PAC ne permettra pas d'éliminer totalement l'effet de distorsion des échanges engendré par les programmes de soutien à l'agriculture de l'UE. Même dans le cadre du «bilan de santé» de la PAC, il revient aux États membres de décider dans quelle mesure ils renonceront au système de paiement fondé sur la situation passée (en fonction des droits acquis par les agriculteurs entre 2000 et 2002) pour passer à un régime plus uniforme. A moins que les États membres tirent le meilleur parti possible de cette opportunité, le risque est que les distorsions passées resteront en place jusqu'au réexamen obligatoire de cette question en 2013.

Perspectives en ce qui concerne les marchés agricoles de l'UE

La dernière publication de la CE sur les «Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE 2007-2014» prévoit une augmentation de 3,84 % de la production céréalière totale de l'UE entre 2008 et 2014 et une baisse de 4,43 % des exportations de céréales de l'UE, durant la même période.

Dans le secteur de la viande bovine, la CE prévoit une baisse de 4,51 % de la production, en grande partie en raison de la réduction de la taille du cheptel des vaches laitières provoquée par le maintien des restrictions contingentaires et l'amélioration des rendements laitiers. Entre 2008 et 2014, une baisse de 41,56 % des exportations de viande bovine est également estimée.

Dans le secteur de la viande de volaille, on prévoit une hausse de 5,35 % de la production utilisable mais une hausse de 6,11 % de la consommation, les exportations devraient donc baisser de 8,16 %. Cependant, puisque les consommateurs de l'UE préfèrent la poitrine de poulet et qu'il est nécessaire d'exporter les morceaux de poulet, la hausse de la consommation constitue un indicateur clé du point de vue des ACP, puisque ce sont vers ces marchés que les morceaux de poulet sont exportés. La hausse de la consommation de poitrine de poulet dans l'UE pourrait ainsi engendrer une hausse des exportations de morceaux de poulet vers les marchés ACP, dans le contexte général d'une baisse des exportations de viande de volaille de l'UE. Les tendances spécifiques en la matière seront fortement influencées par les politiques commerciales internes adoptées par les pays ACP dans le secteur de la viande de volaille.

Dans le secteur de la viande porcine, la CE projette une hausse de 2,7 % de la production entre 2008 et 2014. Toutefois, avec une hausse de 3,19 % de la consommation, les exportations de viande porcine de l'UE devraient baisser de 5,6 % entre 2008 et 2014. Les exportations devant encore être supérieures à 1,17 million de tonnes, la baisse est marginale.

D'une manière générale, sur le marché mondial de la viande, la CE projette un renforcement de la demande à l'importation car la consommation augmentera plus vite que la production. Les principaux bénéficiaires de cette tendance devraient être les fournisseurs à bas coût d'Amérique latine. Cette tendance internationale pourrait toutefois alléger certaines pressions exercées sur le marché de la viande dans un certain nombre de pays africains. Il convient toutefois noter que face à l'intensification de la concurrence exercée par les pays en développement à bas coût sur ses marchés traditionnels, les exportateurs de l'UE se sont tournés vers les marchés africains en dernier ressort dans les périodes difficiles. Il faut tenir compte de cette tendance en permanence.

Dans le secteur des produits laitiers, la production laitière de l'UE devrait se renforcer en raison de la hausse probable des quotas laitiers, dans le cadre du retrait progressif du système de quotas. La production fromagère de l'UE à 27 devrait augmenter de 10 % à moyen terme par rapport au niveau de 2005 (+ 6,47 % entre 2008 et 2014), en raison de la hausse de la demande interne (+ 7,91 % entre 2008 et 2014). Les exportations devraient baisser de 12,5 % par rapport aux niveaux de 2008. La production de beurre de l'UE devrait baisser de 6,65 % entre 2008 et 2014, les exportations devant également reculer de 40 %. La production de lait écrémé en poudre devrait aussi baisser de 9,63 % entre 2008 et 2014 (après une baisse de 7,17 % entre 2005 et 2008). Malgré la baisse de la consommation qui devrait s'établir à 2 % environ, les exportations devraient baisser fortement de 67,5 %.

Dans l'ensemble, la demande importante de consommation devrait être satisfaite grâce à la hausse de la production interne. Cela constitue une condition favorable au développement de la production laitière dans les pays ACP, pour autant que le coût des intrants puisse être contrôlé. Si une menace devait peser sur la reprise de la production laitière ACP, elle viendrait essentiellement d'Australie et de Nouvelle-Zélande, qui devraient augmenter leurs exportations de beurre et de lait entier en poudre, tandis que les États-Unis et l'Inde devraient augmenter fortement les exportations de lait écrémé en poudre. Ces perspectives attirent l'attention sur certaines préoccupations exprimées par les pays ACP en ce qui concerne l'incidence des mesures de réforme de la PAC sur les niveaux de production et les résultats commerciaux. Elles illustrent également le fait que la compétitivité de l'UE ne dépendra plus à l'avenir du déploiement des restitutions à l'exportation qui font l'objet d'une sanction de l'OMC. Elle dépendra au contraire des effets liés à l'offre du système de paiements de l'aide directe, qui permet non seulement de réduire les prix sans pour autant affecter les niveaux globaux de production, mais également d'équilibrer les marchés au prix du marché mondial. Cet effet pervers de la réforme de la PAC est en partie le résultat de l'engagement pris d'éviter l'abandon des terres, qui a été au centre de l'accord politique définitif relatif au paquet de réformes de juin 2003. Cet engagement a une incidence directe sur le niveau des paiements de l'aide directe qui a été établi et affecte à son tour la superficie cultivée. Les agriculteurs de l'UE obtiennent de plus en plus de meilleurs rendements dans la totalité des principales cultures et cette évolution a pour effet d'accroître les niveaux globaux de production de l'UE. Le secteur du sucre fait figure d'exception en la matière car les règles de l'OMC relatives à la promotion des exportations a une incidence sur le fonctionnement du régime du sucre (à savoir le subventionnement croisé des exportations de sucre « C » par rapport au prix du quota « A » et « B ») et a entraîné la fin des exportations de sucre « C ».

3.4.2 Exportations de l'UE sur les marchés ACP : le secteur des céréales

L'incidence directe du processus de réforme de la PAC sur les marchés agricoles est complexe, ce qui apparaît clairement dans l'analyse du secteur des céréales. Dans ce secteur, le passage aux programmes d'aide directe a provoqué, à partir de 1992, une chute brutale du prix des céréales de l'UE comprise entre 45 % et 50 %. Cette baisse de prix a stimulé la consommation de céréales en Europe et créé des conditions favorables à la hausse des exportations non subventionnées de céréales de l'UE.

Ambitions de l'UE dans le secteur des céréales

« Un alignement des prix de l'UE sur ceux du marché mondial devrait donc permettre d'exporter sans subvention, et donc sans plafond quantitatif. Les produits européens pourront ainsi bénéficier des opportunités d'un marché mondial dont le volume d'échange devrait, à moyen terme, s'accroître de manière significative. »

Source : http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/crops/index_fr.htm

Toutefois, la possibilité d'éliminer les restitutions à l'exportation dans le secteur des céréales ne s'est pas concrétisée immédiatement. En effet, la dépréciation du dollar US par rapport à l'euro et l'émergence des exportateurs de céréales non traditionnels à bas coût originaires de la région de la mer noire ont provoqué une hausse de l'écart entre les prix des céréales sur le marché de l'UE et le marché mondial, ce qui a entraîné la hausse des restitutions à l'exportation dans le secteur des céréales après une décennie de baisse ininterrompue. Ainsi, la hausse espérée des exportations sans subventions de céréales ne s'est pas produite (cf. tableau). Après la hausse du prix des exportations consécutive à la mise en œuvre complète de la réforme de 1992, la valeur des exportations de céréales de l'UE a diminué. Les exportations de céréales de l'UE ont connu une légère hausse en 2005 et 2006 dans les pays ACP essentiellement. En effet, en 2006 les pays du groupe ACP ont absorbé 20 % des exportations de céréales de l'UE, soit le niveau le plus élevé depuis 1998. Compte tenu de la concurrence accrue sur les marchés traditionnels de l'UE, les ACP sont dans une certaine mesure apparus pour les négociants en céréales de l'UE comme un marché de dernier ressort.

Exportations de céréales de l'UE (NC 10) exprimées en millions d'euros

Année	Exportations vers les ACP	Exportations mondiales	Part des ACP exprimée en %
1995	290	1 913	15.16%
1996	334	2 212	15.10%
1997	330	2 079	15.87%
1998	328	1 674	19.59%
1999	268	2 308	11.61%
2000	330	3 039	10,86%
2001	345	2 277	15.15%
2002	326	2 114	15.42%
2003	385	2 360	16.31%
2004	188	1 493	12.59%
2005	270	1 963	13.75%
2006	449	2 193	20.47%

Sources: Exportations de l'UE vers les pays ACP 1995-2004

http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/tradestats/eur15ch/Page_075.htm

Exportations de l'UE à l'échelon international 1995-2004

http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/tradestats/eur15ch/Page_001.htm

Exportations de l'UE vers les pays ACP 2005-06:

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/3712.pdf

Exportations de l'UE à l'échelon international 2005-06

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/372.pdf

La tendance est encore plus prononcée dans le domaine des produits alimentaires transformés à base de céréales, dans lequel l'importance du marché ACP s'est fortement accrue. En ce qui concerne les « préparations de céréales » (NC 19), les pays ACP absorbent désormais 10% environ des exportations de l'UE par rapport à 5% environ en 1995, tandis qu'en ce qui concerne les « produits de la minoterie », les pays ACP absorbent un environ un quart des exportations de l'UE contre un huitième en 1996.

Exportations de l'UE : préparations de céréales (NC 19) exprimées en millions d'euros

Année	Exportations vers les ACP	Exportations dans le monde	Part des ACP en %
1995	127	2 387	5.32%
1996	152	2 712	5.61%
1997	202	3 022	6.68%
1998	228	2 948	7.73%
1999	233	2 830	8.23%
2000	285	3 242	8.79%
2001	373	3 700	10.08%
2002	356	3 659	9.73%
2003	347	3 568	6.92%
2004	359	3 374	10.64%
2005	385	3 689	10.44%
2006	420	4 055	10.35%
% changement 1996-2006	+ 230.7%	+ 69.9%	

Source: Tableaux 3.72 et 3.7.12 des rapports annuels «Agricultural situation in the European Union»

Alors que la valeur de la totalité des exportations de l'UE a augmenté de 70 % entre 1995 et 2006, les exportations de l'UE vers les pays ACP ont augmenté de 231 %, tandis que les exportations de « produits de la minoterie » de l'UE vers les pays ACP ont doublé alors que dans l'ensemble les exportations de l'UE de ces produits ont connu une légère baisse. Ces chiffres indiquent que les marchés ACP ont pris plus d'importance pour les exportateurs de céréales de l'UE. Cette tendance a été mise en exergue durant le séminaire organisé en juin 2007 par la DG Agriculture sur les exportations de produits agricoles et alimentaires qui a visé à identifier les intérêts offensifs de l'UE dans les négociations commerciales. Les représentants des entreprises du secteur des céréales de l'UE ont noté que l'UE souffre d'une surcapacité structurelle dans le secteur de la minoterie et que la concurrence exercée par les fournisseurs des pays en développement avancé à bas coût se renforce sur les marchés des pays tiers. On a noté que les ACP absorbaient désormais plus de la moitié de toutes les exportations de farine et qu'ils avaient lancé un appel pour obtenir que la CE soit particulièrement attentive au retrait des obstacles tarifaires et non tarifaires aux exportations de farine, dont l'effet combiné pourrait équivaloir à un droit à l'importation de 50% sur certains marchés ACP. L'exposé a mis en exergue le fait que dans le cadre des négociations d'APE on ne peut ignorer les intérêts des producteurs et exportateurs de l'UE et plaidé pour l'établissement d'un droit à l'importation acceptable de 5 % maximum. Dans au moins une région ACP, les dispositions pouvant *de facto* accéder à la demande des exportateurs européens de céréales sont devenues une source de désaccord en ce qui concerne les dispositions d'un APE intermédiaire.

Aussi, avons-nous observé qu'alors qu'au niveau agrégé, les marchés ACP joue un rôle mineur dans l'extension globale des exportations de produits alimentaires à valeur ajoutée de l'UE (les pays de l'ex-Union soviétique, l'Europe orientale et les pays en développement dont notamment la Chine et l'Inde sont considérés comme étant beaucoup plus importants), dans certains secteurs dans lesquels les problèmes liés à la compétitivité sont plus significatifs, les marchés ACP revêtent une importance considérable. De surcroît, du point de vue des pays ACP, compte tenu de la taille relative des économies de l'UE et des ACP, même une hausse relativement faible des exportations de l'UE vers les pays ACP peut avoir des conséquences profondes pour les industries agroalimentaires ACP à forte valeur ajoutée.

Exportations de l'UE de produits de la minoterie (CN 11), en millions d'euros

	Exportations vers les ACP (CN 11)	Exportations totales (CN 11)	Exportations de l'UE vers les pays ACP exprimées en % des exportations totales
1996	201	1 597	12,6
1997	333	1 978	16,8
1998	361	1 639	22,0
1999	302	1 398	21,6
2000	343	1 598	21,5
2001	336	1 749	19,2
2002	368	1 787	20,6
2003	340	1 696	20,0
2004	363	1 764	20,6
2005	368	1 536	24,0
2006	404	1 592	25,4
% changement 1996-2006	+101 %	- 0,3 %	

Source d'informations: Tableaux 3.72 et 3.7.12 des rapports annuels «Agricultural situation in the EU»

L'UE a longtemps défendu que les pays ACP devaient être encouragés à transformer davantage leurs matières premières destinées aux marchés locaux, régionaux et internationaux. S'ils recevaient un soutien en ce sens, les pays ACP pourraient jeter des bases plus saines pour promouvoir une croissance durable et focalisée sur la lutte contre la pauvreté. Toutefois, l'orientation actuelle de la réforme de la PAC, qui renforcera fortement la compétitivité des exportations de produits alimentaires et de boissons à valeur ajoutée simple de l'UE, devrait réduire les possibilités commerciales permettant de développer cette industrie dans les pays ACP.

Cette situation est particulièrement problématique actuellement étant donné que le secteur de agricole et alimentaire de l'UE traverse une période de transition passant d'une industrie focalisée sur la production de produits en vrac indifférenciés et essentiellement destinés au marché intérieur à une industrie axée sur la production de produits de meilleure qualité et de plus grande valeur destinés à un marché mondial de plus en plus libéralisé. Durant la période de transition, les marchés ACP, notamment ceux d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale pourraient être utilisés comme marchés de dernier ressort, tandis que les secteurs agricoles de l'UE sont confrontés à des pressions extrêmes sur les marchés traditionnels où des transformations de marché significatives s'opèrent – par exemple, l'interdiction des farines de viande et d'os dans les aliments pour animaux. C'est dans ce cadre qu'il convient de considérer les effets transsectoriels des réformes dans le secteur des céréales sur les exportations de viande de volaille.

La baisse moyenne de 45 % à 50 % du prix à l'intervention des céréales enregistrée dans les années 1990 a provoqué une baisse du prix des aliments pour animaux. La baisse du prix des céréales a fortement amélioré la compétitivité des producteurs de l'UE dans les secteurs où les aliments pour animaux représentent un coût majeur.

Ainsi la baisse du prix des céréales a permis de réaliser des économies significatives dans le secteur de la volaille, où le prix des aliments pour animaux a représenté jusqu'à 70 % des coûts de production. Cette évolution a contribué à la hausse de la production et des exportations de viande de volaille de l'UE de 400 000 à un pic de 1 million de tonnes, pour ensuite retomber à 800 000 tonnes en 2007. En effet, les économies ont été telles que malgré la hausse des exportations de viande de volaille de l'UE, le niveau de paiement des restitutions à l'exportation dans le secteur de la viande de volaille a très fortement baissé dans les années 1990.

Les marchés d'Afrique de l'ouest ont été particulièrement visés par les exportations de viande de volaille de l'UE au début de la période considérée en raison des changements qui se sont opérés dans les préférences des consommateurs en Europe (qui ont préféré la viande blanche à la viande rouge avant de se tourner vers la poitrine de poulet) et de l'instauration de l'interdiction de la farine de viande et d'os dans les aliments pour animaux, qui a provoqué une hausse des exportations de morceaux de poulet. Entre 1996 et 2002, les exportations de morceaux de poulet de l'UE vers l'Afrique de l'ouest sont passées de 3 884 tonnes à 42 443 tonnes, la part de l'Afrique de l'ouest dans les exportations de morceaux de poulet de l'UE passant de 1,34 % à 7,94 %. S'agissant du groupe des pays ACP, la part des exportations totales de morceaux de poulet de l'UE est passée de 5 % à 15 % durant la même période. Avec la hausse de la consommation de viande de poulet produite dans les pays ACP et importée, les exportations de morceaux de poulet devraient continuer à croître, qu'il s'agisse de poulets élevés dans les pays ACP ou de poulets importés.

Exportations de morceaux de poulet de l'UE (exprimées en tonnes) vers l'Afrique de l'ouest (AO)

Pays	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cap Vert	25	46	120	362	1 670	1 662	2 162
Gambie	8	58	15	291	1 059	446	314
Ghana	3 399	6 523	9 260	14 395	8 255	5 826	11 850
Mauritanie	257	1 321	1 899	1 100	2 561	2 990	5 098
Nigeria	11	13	39	1 245	3 081	8 983	14 705
Sénégal	184	415	712	730	1 449	2 500	7 314
Total AO	3 884	8 376	12 045	18 123	18 075	22 407	42 443
% AO	1.34%	2.42%	3.17%	4.71%	4.27%	5.37%	7.94%
Total ACP	14 570	27 846	39 848	47 759	57 952	52 701	79 752
Part ACP	5.0%	8.1%	10.5%	12.3%	13.7%	12.6%	14.9%
TOTAL UE	290 665	345 071	378 934	385 109	423 283	417 100	534 408

Source : Rapport 2003 du Service agriculture extérieure du département américain en charge de l'agriculture (USDA) intitulé "European Union's Broiler Situation".

Il semble que dans certains secteurs les effets du déploiement des mécanismes de la PAC soient plus complexes et moins directs parce que les bénéfices des paiements de l'aide directe dans un secteur sont relayés vers d'autres secteurs par le biais des mécanismes commerciaux « normaux ». Ces effets indirects de la PAC sur la compétitivité des producteurs ACP devront de plus en plus être pris en compte à mesure que la réforme de la PAC s'accélère et notamment à mesure que l'UE passe au régime du paiement unique à l'exploitation qui ne permettra plus d'établir une distinction entre les paiements de l'aide aux produits spécifiques.

3.5 Réponse politique au renforcement de la compétitivité des exportations de l'UE

En raison de la disponibilité croissante de produits de l'UE à un prix inférieur, les pays ACP qui produisent des produits concurrentiels doivent soit renforcer fortement la compétitivité de leur production soit trouver le moyen de protéger leurs marchés de la compétitivité croissante engendrée par le processus de réforme de la PAC et du caractère changeant du soutien agricole de l'UE. Etant donné les nouveaux flux commerciaux engendrés par la réforme de la PAC, les gouvernements ACP devraient envisager de prendre les mesures appropriées. Cela pourrait être la mise en place de programmes de soutien ciblés pour renforcer l'efficacité de la production agricole, les échanges et la transformation à l'échelon interne, ou l'application de mesures de sauvegarde rapides, simples et efficaces pouvant être déployées d'une manière préventive afin d'éviter les perturbations sur le marché.

Ces mesures pourraient reposer sur les mesures de sauvegarde existantes au titre de l'accord de Cotonou que l'UE peut invoquer. Ces dispositions permettent de prendre des mesures lorsque les importations présentent les caractéristiques suivantes :

- elles risquent ou menacent de provoquer des dommages graves ;
- elles risquent de provoquer des perturbations dans un secteur ;
- elles risquent de provoquer des perturbations pouvant mener à une détérioration économique dans une région.

Ces dispositions mettent l'accent sur la prévention des perturbations de marché grâce à la surveillance statistique et aux consultations préalables dans les secteurs dits « sensibles ». Dans ces secteurs, elles permettent de prendre des mesures sans qu'il soit nécessaire de fournir de justificatifs quant aux dommages provoqués parce qu'elles mettent l'accent sur la prévention des dommages, perturbations ou difficultés.

Ces types de dispositions de sauvegarde pourraient être utilement appliquées contre les exportations de l'UE de produits agricoles et alimentaires à forte valeur ajoutée dans un contexte où la réforme de la PAC favorise la compétitivité des produits de l'UE. L'établissement d'accords « de contrôle et de surveillance » dans les secteurs sensibles dans le cadre de dispositions de sauvegarde inspirées de celles utilisées par l'UE pourrait permettre d'éviter des perturbations de marché découlant des futurs accords commerciaux avec l'UE. Des initiatives ont été prises en ce sens dans le cadre de plusieurs APE, la valeur des mesures considérées étant déterminées par la manière dont elles seront appliquées en pratique. Dans ce contexte, les implications d'un certain nombre de dispositions touchant au commerce qui ont été proposées en vue d'être intégrées dans les APE devront être évaluées attentivement. Les dispositions de l'APE intérimaire conclu entre la SADC et l'UE qui traitent de la libre circulation des marchandises au sein du territoire des pays de la SADC ayant conclu l'APE (notamment la SACU) sont un exemple en la matière. Cette disposition pourrait imposer le démantèlement des arrangements en matière de licence d'importation qui sont utilisés pour réglementer les échanges de produits agricoles sensibles au sein de la SACU. Elle a été spécialement conçue en vue d'un traitement plus restrictif dans l'intérêt du développement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire à l'échelon national. Le démantèlement de ce système voulu par les dispositions proposées de l'APE intérimaire SADC-UE devrait provoquer l'effondrement presque immédiat du secteur de l'agriculture irriguée de céréales en Namibie.

Par ailleurs, les gouvernements ACP devront être attentifs à leurs propositions tarifaires dans le cadre des négociations des APE en ce qui concerne les produits agricoles et alimentaires. Pour protéger le développement d'une industrie de transformation à plus forte valeur ajoutée de la production agricole interne, les gouvernements ACP devront élaborer leur offre tarifaire par filières.

Accès au marché

Table des matières

1. Introduction	147
2. Accès au marché pour les pays ACP au titre des APE intérimaires	148
2.1 La proposition d'accès au marché de l'UE au titre des APE intérimaires	148
2.2 Périodes de transition pour le riz et le sucre	149
2.3 La question centrale des règles d'origine	150
3. Accès au marché pour les ACP PMA au titre de l'initiative TSA	152
3.1 Évolution de l'initiative TSA	152
3.2 Changements dans l'accès au marché: impact de l'initiative TSA	153
3.3 Principaux problèmes de l'initiative TSA	155
4. Accès au marché pour les pays ACP au titre du régime SPG	155
4.1 Application du régime SPG standard	155
4.2 Le débat autour du SPG+	155
5. Des marchés agricoles en mutation	156
5.1 L'impact de la réforme de la PAC sur la valeur de l'accès préférentiel pour les ACP	156
5.2 L'impact de la nouvelle politique commerciale de l'UE sur la valeur de l'accès préférentiel en faveur des ACP	158
6. Questions transversales	159
6.1 Normes SPS, sécurité des denrées alimentaires et inquiétudes du consommateur	159
6.2 La question des contraintes d'offre	161
6.3 Soutenir le développement d'une production à plus forte valeur ajoutée	162



Résumé

Les exportations de produits agricoles des pays ACP vers le marché européen sont soumises à trois régimes selon les pays : les dispositions commerciales des différents APE intérimaires ou complets, l'initiative TSA pour les PMA et le système SPG standard applicable à tous les pays en développement. Les dispositions d'accès en franchise de droits et de contingents des différents APE intérimaires et de l'APE complet conclu avec les Caraïbes sont modérées à trois égards : par les règles d'origine, par l'application des nombreuses clauses de sauvegarde et par les dispositions prévoyant une phase transitoire pour le sucre et le riz. Les avantages de l'initiative TSA pour les pays ACP moins avancés sont également tempérés par les règles d'origine, par l'application potentielle de dispositions transitoires pour le sucre jusqu'en octobre 2009, ainsi que par le double mécanisme de sauvegarde appliqué jusqu'en 2015. Les dispositions SPG standard ont à ce jour été peu utilisées par les pays ACP mais depuis le 1er janvier 2008, elles constituent la seule option d'accès au marché pour les 10 pays ACP non PMA n'ayant pas paraphé d'APE (Gabon, République du Congo, Nigeria, Îles Cook, Tonga, Palau, Nauru, Niue, Micronésie, Îles Marshall).

En ce qui concerne la valeur des dispositions d'accès au marché pour les produits agricoles des pays ACP, l'érosion de la valeur des préférences est pour l'essentiel la conséquence du processus de réforme de la PAC, les négociations multilatérales de réduction tarifaire actuellement en cours à l'OMC et les accords bilatéraux conclus entre l'UE et des pays tiers n'intervenant qu'au second plan. Non seulement les bénéfices engendrés sur certains produits, auparavant couverts par les protocoles produits, sont en chute libre, mais ce phénomène concerne également d'autres produits couverts par la PAC. Cela affecte la valeur des préférences commerciales des pays ACP quelles que soient les dispositions d'accès au marché. En outre, les barrières non commerciales ne cessent de gagner du terrain, essentiellement en raison du durcissement des normes de sécurité des denrées alimentaires et de la transition entamée par l'UE vers une production agricole de plus en plus tournée vers la qualité. La note conclue sur un examen des problèmes qui se posent aujourd'hui au commerce agricole dans les différents régimes commerciaux en vigueur.

1. Introduction

Depuis le 1er janvier 2008, l'accès au marché pour les exportations agricoles des pays ACP vers l'UE est régi par l'un des trois régimes suivants :

- les dispositions commerciales des APE intérimaires portant « uniquement sur les marchandises » ou, pour les Caraïbes, les dispositions de l'APE complet ;
- l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) pour les PMA ;
- le système de préférences généralisées (SPG) appliqué à tous les pays en développement.

Depuis juin 2006, la possibilité d'étendre le système SPG+ aux pays ACP non PMA fait débat, que ce soit sous sa forme actuelle ou améliorée. Il s'agissait là d'une option visant à établir une alternative non pénalisante aux APE pour ces pays dont les gouvernements estiment ne pas être en mesure de conclure un APE ; mais à ce jour la CE n'a pris aucune mesure administrative pour étendre l'application du système SPG+ aux exportations des pays ACP non PMA éligibles. Ce débat, ainsi que les implications pour les exportateurs ACP de produits agricoles sont brièvement analysés dans le cadre des APE intérimaires.

Dispositions d'accès au marché par pays ACP¹

APE complet	APE intérimaire	TSA	SPG standard
Antigua & Barbuda	Cameroun	République centrafricaine	Gabon
République dominicaine	Maurice Seychelles	Guinée équatoriale	République du Congo
St Kits & Nevis	Comores	République démocratique du Congo	Nigeria
St Vincent & Grenadines	Madagascar		
Trinidad & Tobago	Zimbabwe Kenya	Sao Tome Tchad	Îles Cook Tonga
Bahamas Barbade	Tanzanie Ouganda	Djibouti Somalie	Palau Nauru Niue
Belize Grenade	Burundi Rwanda	Érythrée Éthiopie	Micronésie;
Guyane Jamaïque	Namibie Botswana	Soudan Malawi	Îles Marshall
Surinam Dominique	Lesotho Swaziland	Zambie	
Ste Lucie Haïti	Mozambique Ghana	Angola	
	Côte d'Ivoire Fidji	Cap Vert Gambie	
	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Guinée Liberia	
		Sierra Leone Bénin	
		Burkina Faso Mali	
		Guinée Bissau Niger	
		Sénégal Togo	
		Mauritanie	
		Îles Salomon Samoa	
		Timor oriental Kiribati	
		Vanuatu Tuvalu	

¹ Tous les pays PMA demeurent éligibles aux préférences TSA, qu'ils aient conclu ou non un APE. Il est encore difficile de dire cependant si les PMA non signataires d'un APE intérimaires pourront bénéficier d'un accès au marché supplémentaire dans le secteur du sucre au cours de la saison de transition 2008/09, avant la pleine introduction de l'accès en franchise de droits et de contingents pour les exportations de sucre des PMA.

Un autre événement intervenu depuis juin 2006, et qui revêt une certaine importance pour la valeur de l'accès au marché accordé aux pays ACP, a trait aux implications pour les exportateurs agricoles des pays ACP du lancement de la « stratégie de partenariat renforcé pour assurer aux exportateurs européens un meilleur accès aux marchés extérieurs » de l'UE (cf. COM, 2007) 183 final). Dans le cadre de cette stratégie, la possibilité de la signature d'accords de libre-échange « ambitieux » entre l'UE et des pays en développement plus avancés est envisagée, ce qui pourrait avoir un impact sur les marges préférentielles dont bénéficiaient traditionnellement les exportateurs agricoles ACP. Les implications de ce processus sont analysées ci-après.

2. Accès au marché pour les pays ACP au titre des APE intérimaires

2.1 La proposition d'accès au marché de l'UE au titre des APE intérimaires

Les dispositions d'accès au marché des APE intérimaires, qui constituent la première étape avant la conclusion d'APE complets, se fondent sur la proposition d'accès au marché de la CE présentée le 4 avril 2007. La CE y propose de supprimer toutes les limitations contingentaires et tarifaires restantes pour l'accès au marché de l'UE pour les exportations ACP, immédiatement après l'entrée en vigueur des APE (à l'exception du sucre et du riz, pour lesquels des accords prévoyant des phases transitoires ont été mis en place). En dehors des secteurs du sucre et du riz (et des filières associées), tous les droits résiduels limitant l'accès au marché des exportations agricoles et alimentaires des pays ACP seront automatiquement supprimés. En ce qui concerne les bananes, toutefois, cet accès au marché fera l'objet d'une surveillance afin d'éviter toute perturbation du secteur bananier européen. Après la période de transition, un accès libre sera accordé pour le sucre et le riz.

L'accès en franchise de droits et de contingents accordé aux exportateurs ACP est cependant mitigé par les règles d'origine et les diverses dispositions de sauvegarde devant être appliquées au titre des différents APE intérimaires. Des règles d'origine temporaires basées sur celles prévues dans l'accord de Cotonou sont appliquées. Par la suite, de nouvelles règles d'origine seront définies, mais il n'existe pour l'heure aucun consensus entre la CE et les différentes régions ACP sur la véritable nature de ces nouvelles règles d'origine simplifiées et moins restrictives.

Dans les secteurs des produits agricoles et alimentaires, l'offre d'accès au marché de l'UE prévoit l'élimination des taxes et droits spéciaux qui seraient normalement appliqués à certains produits agricoles bruts et transformés en raison de leur contenu en matières premières couvertes par la PAC. Cela permettra d'aligner le traitement accordé aux exportateurs ACP non PMA sur le traitement accordé aux exportateurs PMA au titre de l'initiative TSA. L'exception reste la teneur en sucre de ces produits, qui au cours de la période de transition, continuera vraisemblablement à faire l'objet des droits spéciaux.

Outre les dispositions de sauvegarde générales, des sauvegardes spéciales seront appliquées aux importations de sucre des pays ACP. Les implications des sauvegardes spéciales pour le sucre à l'échelon national et régional sont encore à clarifier. Elles s'appliqueront à tous les pays ACP et impliqueront un « double » mécanisme (l'un pour les ACP dans l'ensemble et l'un pour les exportateurs de sucre ACP non PMA – voir la section plus après pour plus de détails). Si les implications de ce double mécanisme de sauvegarde à l'échelon national demeurent relativement floues, puisque les effets seront déterminés par l'évolution des exportations de sucre des divers pays ACP (en particulier les PMA), il est clair cependant que les incertitudes entourant les dispositions d'accès au marché, causées par ces dispositions de sauvegarde, compromet les investissements du secteur privé en faveur des exportateurs de sucre ACP non PMA et augmente le coût des emprunts pour la restructuration du secteur du sucre.

Les dispositions d'accès au marché pour les exportations ACP au titre des APE intérimaires et des APE complets subséquents mettront fin aux protocoles de produits, qui constituaient précédemment le cadre réglementaire des exportations de sucre, de bœuf et de bananes des ACP. Elles supplanteront également les dispositions de la Déclaration XXII de l'Accord de Cotonou intitulée, « Déclaration commune relative aux produits agricoles visés à l'article 1, paragraphe 2, point a) de l'annexe V », qui régissait précédemment le commerce d'autres produits agricoles sensibles.

La proposition d'accès au marché de la CE d'avril 2007 ne s'applique pas à l'Afrique du Sud, celle-ci restant soumise à la formule d'accès au marché prévue par l'accord ACDC, jusqu'à ce qu'elle adhère à l'ACP SADC-UE. À compter de son adhésion, les dispositions d'accès au marché étendues découlant du processus de négociations seront applicables aux exportations sud-africaines.

2.2 Périodes de transition pour le riz et le sucre

Les accords de transition pour le riz sont relativement simples. Une période de transition de deux ans est envisagée, avec une hausse substantielle (50%) de l'accès contingenté en franchise de droits au cours de la période de transition. Pour le sucre, les accords de transition sont bien plus complexes. Le tableau ci-après présente l'accord de transition en trois phases :

Première phase : 01/01/2008 - 30/09/2009

- Continuation du Protocole Sucre (avec prix garanti) jusqu'au 30/09/2009
- Amélioration substantielle de l'accès au marché pour les PMA pour la campagne 2008-2009 grâce à l'augmentation du quota prévu par l'initiative «Tout Sauf les Armes».
- Accès initial au marché pour les ACP non-PMA qui ne sont pas parties au Protocole Sucre.
- Accès au marché additionnel pour les ACP non-PMA parties au Protocole Sucre.

Deuxième phase : 01/10/2009 - 30/09/2015

- Accès libre pour le sucre ACP, sous réserve d'une clause automatique de sauvegarde liée aux quantités importées. Cette sauvegarde ne s'appliquerait qu'aux ACP non-PMA et permettrait une augmentation substantielle des exportations.
- Jusqu'à septembre 2012, les importateurs de sucre ACP ne pourront payer moins qu'un certain niveau de prix. Après 2012, un système d'information sur les prix, basé sur le système actuel, assurerait la transparence du marché.
- Pour éviter le contournement du régime d'importation du sucre, un nombre limité de produits agricoles transformés à haute teneur en sucre serait soumis à un mécanisme de surveillance renforcée.

À partir du 01/10/2015

- Le sucre ACP serait exonéré de droits de douane et de quotas, sous réserve d'une clause de sauvegarde spéciale pour le sucre. Cette clause de sauvegarde serait basée sur la clause de sauvegarde ordinaire des APE, avec les ajustements nécessaires pour prendre en compte le caractère sensible du sucre.

Les contingents supplémentaires spécifiques applicables aux exportateurs non PMA et PMA individuels sont définis dans les différents APE intérimaires et dans l'ACP complet signé entre l'UE et les Caraïbes. Au cours de la période de transition entre octobre 2009 et octobre 2015, un « double mécanisme » de sauvegarde sera appliqué aux exportations totales de sucre des ACP et, au sein de celles-ci, aux exportations de sucre des non PMA. Ce « double mécanisme » établit un plafond de 3,5 millions de tonnes d'importations de sucre en provenance des pays ACP considérées dans leur ensemble et les plafonds suivants pour les non PMA : 1,38 million de tonnes en 2009/10; 1,45 million tonnes in 2010/11; 1,6 million tonnes à compter de la saison 2011/2012 et pour les quatre saisons suivantes. Lorsque ce plafond est atteint, la mesure de sauvegarde impliquant une interdiction d'importations supplémentaires peut alors entrer en vigueur.

Les exportateurs de sucre ACP individuels espèrent que les quotas supplémentaires attribués pour la période 2008/09, conjugués aux quotas passés du protocole sucre, constitueront un niveau minimum d'accès garanti pour les exportateurs de sucre ACP non PMA, exemptés de l'application des sauvegardes. Cela ne reste cependant qu'une hypothèse pour les exportateurs de sucre ACP puisqu'à ce jour rien n'indique qu'il s'agisse d'un compromis partagé par la CE et les gouvernements ACP concernés. Bien sûr, plusieurs exportateurs de sucre ACP non PMA espèrent être en mesure d'augmenter leurs exportations de sucre vers l'UE si l'offre totale des ACP le permettait.

La mesure de sauvegarde spéciale appliquée au sucre aura également un impact sur les exportations ACP vers l'UE de produits alimentaires contenant du sucre, auxquels, des droits spéciaux sur la teneur en sucre seront encore appliqués au titre des différents APE intérimaires jusqu'en octobre 2009.

2.3 La question centrale des règles d'origine

Bien que des améliorations temporaires aux règles d'origine appliquées aux exportations ACP doivent être introduites dans le cadre des différents APE intérimaires, il demeure une différence d'approche essentielle entre la CE et les pays ACP concernant le fondement des règles d'origine à appliquer à long terme au titre d'un APE complet. Les ACP se sont longtemps plaints du caractère trop restrictif et tout simplement inadapté aux réseaux de plus en plus mondialisés pour l'approvisionnement d'intrants des règles d'origine. Les ACP sont favorables à l'utilisation d'un simple « changement de sous-position tarifaire » (CTSH). Ce changement est semble-t-il simple à appliquer d'un point de vue administratif et impose des coûts administratifs minimes aux exportateurs ACP. Ce dernier aspect est non négligeable puisque les réductions tarifaires de l'UE à l'échelon multilatéral érodent les marges de préférence dont bénéficient les exportateurs ACP.

La CE est pour sa part favorable à une approche basée sur la valeur ajoutée, plus facile à négocier et permettant l'établissement d'un système plus transparent à travers les différents accords commerciaux. Il s'agit là d'une différence d'approche fondamentale sur une question ayant trait à la valeur réelle des préférences commerciales étendues aux pays ACP dans le cadre des APE.

Quelle que soit l'approche adoptée, certaines régions ACP, notamment celles ayant un secteur agricole limité, favorisent des accords spéciaux pour les règles d'origine sur des produits alimentaires à forte valeur ajoutée, de façon à promouvoir le développement d'industries agroalimentaires orientées vers les exportations au titre des dispositions de franchise de droits et de quota des APE complets proposés. Il s'agit là d'une question essentielle pour les exportateurs ACP, pour qui des règles d'origine plus permissives permettraient un processus de transition vers la production et l'exportation de produits alimentaires et agricoles à plus forte valeur ajoutée. Cette question devrait par conséquent être considérée comme faisant partie intégrante de la réponse politique de l'UE à l'érosion des préférences commerciales traditionnelles des ACP. Bien que cette approche soit conforme à la division du travail émergente, son adoption lors des négociations d'APE complets est loin d'être garantie. Toutefois, il semble que l'APE intérimaire UE-Pacifique ait introduit des règles d'origine améliorées pour les produits de la pêche, les produits agricoles et le textile. Selon une déclaration conjointe, « les règles d'origine améliorées devraient apporter des opportunités d'investissement et d'emploi aussi bien en Papouasie-Nouvelle-Guinée qu'à Fidji ».

Le manque de clarté sur les règles d'origine à appliquer dans les APE complets ne permet pas d'apprécier pleinement la valeur de la proposition d'accès au marché de l'UE au titre des différents APE par rapport à l'objectif central qui consiste à promouvoir l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale, de façon à améliorer les moyens de subsistance et les opportunités d'emploi.

Résultats de l'étude de l'ODI sur les règles d'origine

Une étude approfondie de l'ODI sur les règles d'origine a révélé que les règles d'origine de l'UE définissent un seuil de valeur qui est souvent supérieur à la norme de valeur ajoutée appliquée aux transactions commerciales normales. Elle a en outre révélé que dans certains secteurs, les États membres de l'UE ont des niveaux inférieurs de valeur ajoutée dans leurs cycles normaux de production que ceux réclamés aux producteurs ACP au titre des règles d'origine de l'accord de Cotonou. Cela ne manque pas de soulever quelques questions quant au fait que les règles d'origine de l'UE « contraignent les pays pauvres à se plier à une structure industrielle désuète qui sera intenable si les préférences sont érodées ou supprimées ». Compte tenu de la variation des niveaux « normaux » de valeur ajoutée à travers les secteurs, l'étude a démontré qu'il serait « infaisable » de créer « un nouveau système à la fois simple et propice au développement ». Elle conclut qu' « il ne peut être « simple » seulement si les seuils sont trop élevés pour nombre d'entre eux ou ridiculement faibles pour d'autres ». Le premier rendrait les nouvelles règles moins propices au développement que les règles actuelles. »

L'étude démontre que dans de nombreux secteurs, une « transformation supplémentaire est requise au-delà du niveau normal possible pour une entreprise unique ». En d'autres termes, les « seuils de valeur ajoutée utilisés dans les règles actuelles de l'UE sont bien plus élevés que les niveaux normalement atteints par les entreprises. Dans un tiers des secteurs CITI, les chiffres Cotonou/SPG sont au moins deux fois supérieurs au niveau moyen de valeur ajoutée le plus faible ». « Il n'y a pas un seul exemple où le seuil Cotonou/SPG ne dépasse pas le seuil le plus élevé des trois moyennes », lesquelles correspondent aux pays à faibles revenus, aux pays à faibles et moyens revenus et à tous les pays.

Elle conclut que les règles d'origine actuelles de l'UE « faussent le jeu pour les entreprises des petites économies qui ne transforment pas des matières premières nationales ». Elle fait remarquer que « fort heureusement, la valeur ajoutée n'est utilisée comme critère unique du statut d'origine dans Cotonou et SPG que pour un dixième des produits exportés actuellement vers l'UE par les pays pauvres ... Dans la plupart des cas, les objectifs de valeur ajoutée dans les règles actuelles sont une alternative (ou un supplément) à une hausse tarifaire (le critère le plus couramment utilisé) ou une règle de transformation ». Toutefois, cela signifie que « le fait de n'utiliser que le critère de la valeur ajoutée représentera un changement colossal et disproportionné pour les pays exportant au titre du régime commercial de Cotonou ».

L'UE favorisant de plus en plus une approche basée sur la valeur ajoutée dans tous les accords commerciaux, un tel changement aux règles d'origine appliquées aux pays ACP représenterait « un changement bien trop important », certaines exportations ne pouvant plus satisfaire aux règles d'origine de l'UE (même si de nouvelles opportunités pouvaient apparaître dans d'autres domaines).

L'étude souligne que le principal défi auquel la CE doit faire face dans le domaine des règles d'origine est « d'éviter une complexité trop importante ou des seuils trop élevés pour certains mais trop faibles pour d'autres ». Elle suggère que si la CE venait à adopter l'approche de la valeur ajoutée, « il conviendra alors d'appliquer des seuils de valeur ajoutée d'environ 25% ou moins dans de nombreux secteurs pour rendre les APE plus propices au développement ». Si les critères de valeur ajoutée restent à 35% ou plus, les APE seront « nuisibles » au développement.

Source: 'Creating development friendly rules of origin in the EU', ODI Briefing Paper, n° 12, novembre 2006. http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_ROO_nov06_refs.pdf

Ce manque de clarté est particulièrement flagrant dans le secteur agricole et alimentaire, où l'accès préférentiel vers le marché européen a une véritable valeur. D'après une analyse postée sur le site web de la Banque mondiale, quelque 75,4 % des exportations des PMA africains et 74,6 % des exportations des non PMA africains vers l'UE sont acheminés en franchise de droits de douane quel que soit le régime commercial par lequel elles pénètrent dans l'UE. Lorsqu'il existe des préférences commerciales, celles-ci vont essentiellement aux produits agricoles et alimentaires. De fait, d'après cette analyse, les produits agricoles et alimentaires représentent 60,8 % des exportations des PMA d'Afrique subsaharienne vers l'UE couvertes par les arrangements préférentiels et 63,9 % des exportations des non PMA d'ASS vers l'UE. En outre, quelque 60,9 % des produits assujettis aux droits de douane des PMA africains bénéficiant d'un régime de préférences seraient confrontés à des droits NPF de plus de 6 % (45,4 % au-dessus de 9 %), tandis que 73,6 % environ des exportations des non PMA africains sont soumis à des droits dépassant 6 % (61 % au-dessus de 9%). Ces chiffres soulignent « l'importance des préférences commerciales pour les PMA et les pays d'Afrique subsaharienne » dans le secteur agricole.

3. Accès au marché pour les ACP PMA au titre de l'initiative TSA

3.1 Évolution de l'initiative TSA

L'UE avait annoncé son intention d'autoriser l'accès en franchise de droits au marché européen pour l'ensemble des produits en provenance des PMA dès la réunion ministérielle de l'OMC, organisée à Singapour en 1995. L'UE espérait ainsi inciter d'autres économies développées telle que les États-Unis, le Canada et le Japon à suivre le même exemple et à ouvrir leurs marchés à toutes les exportations des pays en développement. Cet engagement a été réitéré dans le texte de l'accord de Cotonou annonçant dès 2000, « un processus qui, à la fin des négociations commerciales multilatérales et en 2005 au plus tard, accordera un accès en franchise de droits à presque tous les produits provenant des pays les moins avancés ».

Des progrès en ce sens ont été enregistrés avec l'accès hors contingents des biens industriels en provenance des PMA. Le 20 septembre 2000, la Commission européenne annonçait l'adoption d'un plan visant à introduire l'accès hors taxes au marché européen pour toutes les exportations « originaires » des PMA, à l'exception des armes. Si, à l'origine, la proposition de l'UE couvrait tous les produits agricoles et alimentaires, le système final convenu par le Conseil de l'UE a exclu une série de lignes tarifaires couvrant le sucre, les bananes et le riz. Sur toute la période de transition (2007 pour la banane, 2009 pour le riz et le sucre), un accès contingenté hors taxes a été introduit. Dans le secteur sucrier, ceci a eu des conséquences inattendues pour des produits alimentaires à forte valeur ajoutée, essentiellement dérivés de la production dans d'autres secteurs, mais incluant le sucre en tant que composant central ou en tant que conservateur.

Malgré ces exclusions, ceci représentait une nette amélioration des dispositions d'accès au marché pour les pays ACP PMA par rapport à l'accès au marché élaborées pour les exportations agricoles au titre de l'Accord de Cotonou, en particulier via la suppression de droits et taxes spéciaux appliqués à certains produits agricoles et produits agricoles transformés en plus des droits de base. L'accès hors taxes a donc été étendu, pour une large part, aux exportations de produits agricoles des PMA en mars 2001. La conclusion d'APE intérimaires supprime effectivement l'avantage préférentiel dont bénéficiaient les PMA au titre de l'initiative TSA par rapport aux autres pays ACP. Cela pourrait avoir un impact sur les structures des flux d'investissement dans certaines régions (notamment en Afrique de l'Est).

Contingents tarifaires TSA pour le sucre et le riz

Année	Contingents tarifaires (tonnes)	
	Sucre	Riz
2001-02	74 185	2 517
2002-03	85 313	2 895
2003-04	98 110	3 329
2004-05	112 827	3 829
2005-06	129 751	4 403
2006-07	149 213	5 063
2007-08	171 595	5 823
2008-09	*197 335	6 696

* Un quota supplémentaire de 150 000 tonnes pour la saison 2008/2009 a été introduit pour les ACP PMA ayant paraphé un APE complet ou intérimaire.

3.2 Changements dans l'accès au marché: impact de l'initiative TSA

À ce jour, les études sur l'impact de l'initiative TSA de l'UE ont débouché sur des conclusions différentes en fonction de la méthodologie utilisée. En juin 2003, un document de travail de l'Institut WIDER a montré des « gains de bien-être modérés à partir de l'initiative TSA ». Toutefois, ces gains résultent pour une large part de l'accès au marché sucrier. Ce document a noté que les effets sur l'UE elle-même sont minimes, étant donné que l'accès accru au sucre PMA se fait au détriment de « pays bénéficiant d'autres préférences ».

En août 2003, l'étude du Département américain pour l'Agriculture (USDA) a mis en évidence le fait que le déficit commercial des PMA avec l'UE avait en fait augmenté, suggérant que rien ne permettait de supposer que les exportations vers l'UE aient augmenté à la suite de l'initiative TSA. Elle a identifié un certain nombre de raisons expliquant cet impact limité, notamment :

- les règles d'origine qui sont beaucoup plus strictes que celles de l'Accord de Cotonou ;
- les exigences restrictives pour répondre aux critères de « transformation suffisante » ;
- les coûts et les difficultés liés à la fourniture des documents nécessaires.

Parmi les raisons supplémentaires énoncées dans le document pour expliquer l'échec relatif de l'initiative TSA, il faut citer :

- le retrait éventuel de ces préférences, étant donné qu'elles sont unilatérales et ne sont pas liées à l'OMC ;
- des normes communautaires rapidement fluctuantes.

Ces deux études ont été réalisées dans les deux années qui ont suivi la mise en œuvre de l'initiative TSA. Cinq années plus tard, comment les exportations des PMA vers l'UE ont-elles évolué ?

Alors qu'entre 2000 et 2005 la valeur des exportations des pays ACP PMA vers l'UE est passée de 8 203 790 à 10 199 672, soit une augmentation de 31,8 %, cela était essentiellement dû à l'augmentation des exportations de produits minéraux, qui ont connu une hausse de la valeur en euros de 105,9% entre 2000 et 2005. Si l'on exclut les produits minéraux, les exportations des pays ACP PMA n'ont augmenté que de 4,3% sur cette période, la valeur des exportations de produits alimentaires et agricoles (les produits affectés par l'initiative TSA) augmentant de 5,2% sur cette période en euros. En termes absolus, les exportations de produits alimentaires et agricoles des pays ACP PMA ont augmenté de 108 millions d'euros, la moitié étant imputable à un accès étendu en franchise de droits accordé aux exportations de sucre des pays ACP PMA au titre de l'initiative TSA.

Il convient de faire remarquer que la tendance de la valeur en euros des exportations des pays ACP PMA au cours des six années entre 2000 et 2005 a été extrêmement variable. La valeur des exportations des PMA a connu un net déclin entre 2002 et 2003 et ensuite un déclin continu, quoique quelque peu réduit, entre 2003 et 2004, imputable aux mouvements de devises entre le dollar américain (devise dans laquelle les principales denrées sont négociées) et l'euro. En ce qui concerne les exportations des produits alimentaires et agricoles des pays ACP PMA, nous avons assisté à une légère augmentation marginale de la valeur entre 2000 et 2001, avant de perdre 8,1% en 2004 et de connaître ensuite une reprise fulgurante entre 2004 et 2005, avec une augmentation de 16,2%.

Cela laisse supposer que si l'initiative TSA a eu un quelconque effet positif sur l'ensemble des exportations de produits alimentaires et agricoles des ACP PMA vers l'UE, il semble que celui-ci ne se soit fait ressentir qu'à la fin de la période, entre 2004 et 2005. Au cours de cette année, cette hausse des exportations de 16,2% était deux fois supérieure à celle des exportations de produits autres que les produits minéraux des ACP PMA vers l'UE, qui ont augmenté de 7,9%. Ceci étant dit, il est possible que les bénéfices de la mise en œuvre du régime TSA soient passés inaperçus au niveau global, en venant compenser des pertes dans d'autres secteurs des produits alimentaires et agricoles, où les prix sur le marché de l'UE ou mondial n'ont cessé de chuter.

Soulignons la part croissante des aliments préparés, des boissons et du tabac dans le total des exportations de produits alimentaires et agricoles des ACP PMA vers l'UE (passant de 17,8% à 26,7%, suivant une courbe ascendante constante). Cette progression de produits moins sensibles à la chute des prix que les produits agricoles de base, si tant est qu'elle se produit réellement de manière soutenue, pourrait s'expliquer par l'impact de l'initiative TSA sur les décisions d'investissement dans les ACP PMA.

Valeur des exportations des ACP PMA vers l'UE entre 2000 et 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TDC I	691 035	780 001	811 796	726 713	660 057	716 055
TDC II	917 366	706 266	694 920	698 311	685 864	833 916
TDC III	90 401	92 467	86 179	57 062	45 761	45 281
TDC IV	368 974	405 678	444 487	509 647	479 920	580 400
Total TDC I-IV	2 067 776	1 984 412	2 037 382	1 991 733	1 871 602	2 175 652
Total des exportations PMA vers l'UE	8 203 790	9 470 748	9 724 771	8 312 363	8 199 672	10 808 040
TDC V	2 216 608	2 830 141	3 081 035	2 208 110	2 411 185	4 563 036
Total à l'exception de TDC V	5 987 182	6 640 607	6 643 736	6 104 253	5 788 487	6 245 004

Changement de la valeur des exportations ACP PMA vers l'UE d'année en année exprimé en pourcentage

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2000-05
TDC I	+13	+4	-12	-9	+8	+3.6
TDC II	-25	-2	-6	-2	+22	-9.1
TDC III	-6	-7	-34	-20	-1	-50.0
TDC IV	+11	+10	+10	-6	+21	+57.0
TDC I-IV	-4	+2.7	-2.2	-8	+16.2	+5.2
Total des exportations PMA vers l'UE	+12	+3	-21	-1	+32	+31.8
TDC V	+27	+9	-28	+9	+32	+105.9
à l'exception de TDC V	+10.9	+0.05	-8.1	-5.2	+7.9	+4.3

Légende: TDC I Animaux vivants, produits d'origine animale ; TDC II Végétaux ; TDC III Graisses animales ou végétales, huiles et cires ; TDC IV Aliments préparés, boissons et tabac ; TDC V Produits minéraux

Cela semble confirmer la conclusion initiale de l'étude menée par IDS selon laquelle l'impact de l'initiative TSA sur les PMA sera positif mais modeste, étant donné les capacités de production limitées des PMA.

Au-delà de ces études et statistiques, il est clair que l'existence des préférences TSA a eu un effet majeur sur les décisions d'investissement dans le secteur du sucre et un effet significatif sur les secteurs des fleurs coupées, des fruits et des légumes.

Depuis le lancement de l'initiative TSA, l'impact a été particulièrement important dans le secteur du sucre, avec des investissements majeurs dans l'expansion de la production au Mozambique, au Malawi, en Zambie, au Mali, en Éthiopie, au Soudan et en Tanzanie dans une certaine mesure. Il est probable que l'on assiste à une expansion majeure de la production et des exportations de sucre des ACP PMA au cours des prochaines années, à mesure que les restrictions contingentaires seront levées.

Cette expansion pourrait être une source de difficultés pour les fournisseurs de sucre ACP non PMA compte tenu de la manière dont la CE a structuré les dispositions de sauvegarde spéciales dans le secteur du sucre.

Toutefois, l'impact le plus important de l'initiative TSA pour les ACP PMA est qu'elle fournit une alternative non pénalisante à l'APE réciproque en termes d'accès au marché, une alternative suffisamment sûre pour attirer des investissements dans ces domaines où les marges de préférence pour les produits agricoles sont les plus importantes. Cette réalité sous-jacente est reflétée dans le tableau précisant les pays ACP ayant signé des APE intérimaires et les pays ACP ayant choisi de faire commerce au titre du système SPG à compter du 1^{er} janvier 2008 (soit l'initiative TSA soit le SPG standard pour trois pays africains et sept pays du Pacifique).

3.3 Principaux problèmes de l'initiative TSA

Pour les PMA négociant sous l'initiative TSA, les règles d'origine demeurent un problème épique. Les exportations agricoles en elles-mêmes sont peu affectées par les problèmes des règles d'origine, la plupart des exportations portant entièrement sur des produits originaires. Toutefois, des problèmes sont susceptibles de se poser lorsque les PMA tenteront de passer à une production de produits alimentaires ou floricoles plus sophistiqués, exigeant d'utiliser des produits non originaires. Bien qu'à ce jour ce type de production demeure assez rare dans les ACP PMA, le processus d'érosion des préférences en cours exige que les PMA abandonnent l'exportation de marchandises agricoles de base vers des marchés de masse, au profit de l'exportation de produits à forte valeur ajoutée vers des marchés différenciés. Il est par conséquent important que les règles d'origine au titre de l'initiative TSA soient plus permissives et plus favorables à cette évolution.

4. Accès au marché pour les pays ACP au titre du régime SPG

4.1 Application du régime SPG standard

Les pays ACP non PMA n'ayant pas conclu un APE intérimaire avec la CE au 31 décembre 2007 exportent dorénavant leurs produits sur le marché européen au titre du régime SPG standard. Ceci concerne dix pays ACP qui n'ont paraphé ni un APE intérimaire ni un APE complet. Pour les pays africains concernés, les exportations totales seront peu affectées. Par exemple, à peine 1% des exportations du Nigeria seront touché. Toutefois, il convient de noter qu'avec l'attribution du statut de PED au Cap Vert, le traitement SPG standard pourrait affecter ses exportations. En ce qui concerne les îles du Pacifique, l'analyse d'IDS suggère que Nauru et Tonga seront soumis à des hausses de droits sur les marchandises sur plus de 50% des exportations totales.

4.2 Le débat autour du SPG+

Bien qu'il y ait eu un débat approfondi sur la possibilité d'étendre le traitement SPG+ aux pays ACP non PMA, cette option n'a jamais été jugée être une politique viable par la CE. Les ministres ACP continuent cependant d'appeler l'UE à « honorer ses engagements pris au titre de l'Accord de Cotonou, de façon à veiller à ce que les États ACP qui ne sont pas en mesure de signer un APE soient pourvus d'un cadre commercial au moins équivalent à leur situation existante ».

5. Des marchés agricoles en mutation

5.1 L'impact de la réforme de la PAC sur la valeur de l'accès préférentiel pour les ACP

L'attrait du marché européen, pour les exportations ACP était basé sur les prix élevés obtenus grâce au système de soutien des prix qu'impliquait la PAC. Toutefois, depuis 1993, un processus de réforme de la PAC visant à abandonner le soutien des prix au profit des aides directes versées aux exploitations a débuté. Bien que le rythme de la réforme varie considérablement, tous les produits de la PAC sont aujourd'hui soumis à ce processus, l'idée générale étant de faire baisser les prix afin de les aligner sur les prix du marché mondial. Ce processus a pour effet de réduire les revenus engrangés par les exportations ACP de ces produits sur le marché européen et par conséquent l'attrait général du marché européen pour les exportations ACP de ces produits (et des produits concurrents). En outre, dans la mesure où la réforme de la PAC réduit l'écart entre les prix du marché européen et les prix du marché mondial, la nécessité d'appliquer des droits protecteurs élevés s'en trouve réduite, l'UE étant par conséquent susceptible de baisser progressivement ses droits, érodant ainsi toute marge de préférence dont bénéficient les exportateurs ACP au titre de l'initiative TSA ou des APE intérimaires.

Même si des marges de préférence significatives seront encore de mise à court terme, à long terme (c'est-à-dire au-delà de 2015), l'importance des préférences d'accès au marché accordées aux fournisseurs ACP déclinera de façon très nette.

L'expérience actuelle du secteur du sucre offre une illustration encore plus claire de l'ampleur de l'érosion de la valeur des préférences, puisque les réformes convenues réduiront les prix pratiqués de 36% à compter d'octobre 2009. Compte tenu de l'expérience vécue dans d'autres secteurs agricoles sujets à réforme, les prix pourraient encore être réduits à compter de 2013 pour atteindre un niveau 50% inférieur au prix avant réforme. En fonction de l'évolution du taux de change entre l'euro et le dollar américain, ainsi que des tendances du marché mondial pour le sucre, vers 2015, il se pourrait que le marché européen n'offre que peu ou pas de valeur supplémentaire à la vente de sucre brut comparé aux prix du marché mondial².

Des processus semblables d'érosion des préférences ont déjà eu lieu dans le secteur du bœuf depuis 1999, où les recettes d'exportations vers le marché britannique ont diminué d'un pourcentage compris entre 28 et 30 % (sterling). De manière similaire, les exportateurs de riz ACP affrontent aujourd'hui une diminution importante de leurs recettes d'exportations vers le marché communautaire suite aux mesures de réforme convenues en juin 2003 qui impliquent une diminution de 50% du prix d'intervention communautaire pour le riz. Cette tendance n'a commencé à se renverser qu'en 2007 lorsque les prix élevés du marché mondial pour les produits de base se sont répercus sur les prix du marché européen. Même si les prix de l'UE sont aujourd'hui en hausse, cela n'est qu'un reflet des prix du marché mondial et il n'y a donc aucune différence significative entre l'UE et le marché mondial où cette hausse des prix est en cours.

² En se basant sur un taux de change hypothétique de 1,15 dollar contre 1 euro et un prix de marché d'environ 11 à 12 cents la livre.

Globalement, la valeur des préférences commerciales agricoles octroyées aux pays ACP selon l'Accord de Cotonou et l'initiative TSA est en forte diminution et ce en raison de la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Ceci n'est pas sans conséquences puisque les exportations de produits alimentaires et agricoles sont les principaux domaines dans lesquels des marges préférentielles importantes existent actuellement, et ces exportations représentent jusqu'à 28,3% (2005) des exportations totales des pays ACP vers l'UE (l'importance étant davantage marquée dans certaines régions, voir tableau ci-dessous) et 45% des exportations non énergétiques vers l'UE.

Importance des produits alimentaires et agricoles dans les exportations des pays ACP vers l'UE

Région	Total des exportations en millions d'euros en 2004	Exportations des produits alimentaires et agricoles en millions d'euros en 2004*	% 2004	Total des exportations en millions d'euros en 2005	Exportations des produits alimentaires et agricoles en millions d'euros en 2005*	% 2005
ACP	28 347	8 462	29,9%	36 034	8 583	23,9%
Caraïbes	3 110	937	30,2%	3 787	916	24,1%
Pacifique	558	402	68,3%	1 245	428	34,5%
Afrique	24 648	7 125	28,7%	31 001	7 239	23,2%
CAE	1 805	1 231	68,1%	1 570	1 382	87,9%
SADC	8 109	1 628	20,1%	10 047	1 687	16,7%
CEDEAO & Mauritanie	10 534	3 288	31,2%	13 761	3 118	16,2%
CEMAC & STP & RDC	4 318	448	10,4%	5 392	526	9,8%
UEMOA	2 828	2 026	71,6%	2 837	1 805	63,6%
COMESA (excepté l'Egypte)	6 174	2 756	44,6%	7 863	2 915	37,0%
ACP PMA	8 200	1 872	22,9%	10 808	2 175	20,1%
PMA africains	8 152	1 843	22,6%	10 749	2 147	20,0%
Zone franc	6 423	2 460	38,3%	7 502	2 308	30,8%

* Basé sur la classification TDC I - IV pour les produits agricoles. Source COMEXT rs4, TradeC-2 (BS).

Outre les questions portant sur l'érosion de la valeur de l'accès préférentiel au marché, il existe des barrières non tarifaires importantes entravant le commerce avec l'UE, en ce compris celles résultant de la trajectoire particulière suivie par la réforme de la PAC en matière de production de qualité et de sûreté alimentaire. La barrière commerciale que constitue la réglementation sanitaire et phytosanitaire (SPS) préoccupe de plus en plus les exportateurs ACP. Il a été mentionné que les normes communautaires sont particulièrement strictes, étant donné qu'elles vont, et ce de plus en plus, au-delà du système CODEX. L'on s'aperçoit que les PMA et les petites économies non PMA affrontent des problèmes particuliers du fait des mesures SPS, étant donné qu'ils rencontrent non seulement des difficultés pour respecter les normes communautaires sur le plan des coûts associés, mais aussi pour vérifier la conformité à ces normes lorsque celles-ci sont respectées. Le problème qui se pose a essentiellement trait aux coûts unitaires de ces mesures. Selon une étude de la Banque mondiale de John Wilson, « une augmentation de 10% des normes sanitaires communautaires diminue les exportations africaines vers l'UE de 11% ».

5.2 L'impact de la nouvelle politique commerciale de l'UE sur la valeur de l'accès préférentiel en faveur des ACP

En septembre 2006, la CE a lancé sa nouvelle stratégie commerciale qui consacre le principe de l'ouverture de l'Europe aux importations et, d'autre part, préconise l'adoption d'une approche plus «proactive» dans la recherche de nouveaux marchés. En présentant la nouvelle stratégie à Berlin en septembre 2006, le commissaire en charge du commerce Peter Mandelson a appelé la CE à «aller plus loin que les accords de libre-échange bilatéraux existants en envisageant la conclusion de nouveaux accords de libre-échange visant à une plus grande ouverture des marchés et à des conditions d'échange plus équitables dans les nouvelles régions en expansion, particulièrement en Asie.»

D'après le commissaire, l'ouverture extérieure que la CE recherche « n'est plus simplement une question de droits de douane. Progressivement, les plus gros obstacles que rencontrent les Européens ne sont plus aux frontières. En réalité, ils sont aujourd'hui confrontés à une protection insuffisante des droits de propriété intellectuelle et des brevets, à des marchés fermés aux services et aux investissements, à des interventions étatiques qui distordent les prix et la concurrence ainsi qu'à des marchés publics qui restent fermés à la concurrence ». Pour le commissaire Mandelson, ces domaines, qui constituent la force de l'UE, ne sont pas correctement couverts par les règles ou normes de l'OMC. Dans ce contexte, les nouveaux accords de libre-échange devraient tenter de tirer profit de la libéralisation multilatérale en allant « au-delà de ce qui peut être réalisé au niveau mondial », mais en « préparant le terrain pour la prochaine libéralisation du commerce mondial, en veillant à ce que les nouveaux ALE soient un tremplin pour la libéralisation progressive au sein du système de l'OMC et non un obstacle ». Ces nouveaux ALE devraient également prévoir de « nouvelles initiatives portant sur un renforcement des droits de la propriété intellectuelle », l'ensemble de la politique faisant partie intégrante d'une stratégie économique plus vaste de l'UE axée sur la promotion de la croissance et la création d'emploi.

Il convient d'envisager les questions relatives à la valeur de l'accès préférentiel traditionnel des ACP dans le cadre de cette nouvelle politique ambitieuse d'ALE, par laquelle la CE souhaite obtenir de vastes engagements sur des domaines liés au commerce, le commerce des services et la réglementation en matière d'investissements de la part des pays en développement qui ont refusé de négocier ces problèmes à l'OMC. Une question se pose dès lors : qu'est-ce que la CE compte offrir à ces pays en développement plus avancés en échange de la conclusion d'accords dans des domaines où leurs gouvernements ont refusé de négocier dans un contexte multilatéral ? La réponse semble être un accès au marché amélioré pour leurs produits agricoles et alimentaires, puisqu'il s'agit là du seul domaine dans lequel des concessions tarifaires importantes peuvent encore être accordées aux pays en développement plus avancés. D'après certains rapports de presse, cette question a déjà été soulevée pour l'Amérique centrale (voir encadré).

Une prolongation des préférences est accordée au sucre et aux bananes d'Amérique centrale

L'Union européenne envisage d'accepter une hausse des exportations de sucre et de bananes des pays d'Amérique centrale si les pays de l'isthme se montrent, en échange, plus ouverts à l'exportation de biens et services de l'Europe. Le directeur général de la DG « Relations extérieures » de la CE, Eneko Landaburu, a annoncé la nouvelle au cours d'une réunion avec des journalistes d'Amérique centrale organisée à Bruxelles, avant l'inauguration des négociations pour un accord d'association commerciale entre l'UE et les pays de l'isthme... « Il s'agit d'une hypothèse de négociation mondiale où toutes les parties impliquées doivent sortir gagnantes » a ajouté Landaburu.

Sopisco News, semaine 41/07.

Ce processus ne ferait qu'exacerber le problème de l'érosion des préférences auquel sont confrontés les pays ACP. Un exemple très parlant est celui du secteur du bœuf. Le Brésil exporte déjà un volume substantiel de viande de bœuf contingenté sur le marché européen.

Si des concessions tarifaires étaient convenues sur ces exportations dans le cadre d'un accord de libre-échange entre l'UE et le Brésil, cela aurait pour effet de réduire les coûts du bœuf brésilien importé, exerçant ainsi une pression baissière importante sur les prix à l'importation de la viande de bœuf quelle que soit l'origine et affectant les prix pratiqués pour les exportations de bœuf de Namibie et du Botswana vers l'UE, ce qui pourrait potentiellement écarter ces exportateurs les moins compétitifs du marché européen.

6. Questions transversales

Il subsiste certaines questions ayant trait à l'accès futur des pays ACP sur le marché européen qui sont communes aux différents régimes d'accès au marché.

6.1 Normes SPS, sécurité des denrées alimentaires et inquiétudes du consommateur

Le grand défi commun consistera à répondre aux préoccupations croissantes de l'UE en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Il est très important de pouvoir instaurer rapidement un dialogue ACP-UE structuré concernant les défis posés par les normes européennes en matière sanitaire. Il conviendra d'aborder quatre domaines :

- l'établissement de normes ;
- les coûts de la conformité technique ;
- les coûts de vérification ;
- les dispositions transitoires.

Les coûts économiques associés au respect de normes d'hygiène élevées lorsqu'un pays ne possède qu'un volume de production limité sont particulièrement importants pour les PMA (ou d'autres petits pays), où des séries de production limitées peuvent fortement augmenter les coûts unitaires de transformation afin de respecter une norme permettant l'accès au marché européen. Il peut arriver que ceci constitue un obstacle important au commerce. Dans ce contexte, il conviendra de développer des dispositions dérogatoires permettant une utilisation étendue de matières premières qui ne satisfont pas aux règles d'origine lorsque ceci permet d'abaisser à un niveau économiquement viable les coûts unitaires de conformité avec les normes SPS dans les PMA concernés.

À défaut de procéder de la sorte et si l'on met, au contraire, l'accent sur le développement de dispositions administratives pour assurer un impact minimum sur les marchés européens, dans ce cas, les bénéfices immédiats mais également à plus long terme de l'initiative TSA seront limités.

Inspections basées sur le risque

Les inspections effectuées sur les exportations de produits alimentaires et agricoles vers l'UE sont de plus en plus basées sur des évaluations de risques. Lorsqu'un historique des exportations de ce produit existe et que les risques liés à ces exportations sont connus, les inspections peuvent se baser sur cette connaissance. Ainsi, les exportations de fleurs coupées du Kenya, pour lesquelles un historique exhaustif des inspections existe et dont les risques sont connus, à peine 5% des arrivages sont inspectés, et ce par des inspecteurs ne se penchant que sur les problèmes connus.

Pour un nouveau pays exportateur tel que le Rwanda, cependant, ne disposant d'aucun historique et dont les menaces de risques ne peuvent être évaluées, les exportations de fleurs coupées seront sujettes à des inspections beaucoup plus rigoureuses et la livraison sera inspectée dans son ensemble. Cela pourra entraîner des frais d'inspection à charge des nouveaux exportateurs 400 fois plus élevés que ceux pour les exportateurs établis et dont le profil de risque est connu.

Cela peut constituer une entrave commerciale importante au développement des exportations non traditionnelles et des accords appropriés doivent être mis en place pour défrayer les nouveaux exportateurs des coûts élevés qu'ils doivent supporter lors de l'établissement d'un historique de l'évaluation de risque.

Les exportateurs de produits agroalimentaires des pays ACP font également face aux difficultés suscitées par l'application de normes de plus en plus strictes par les entreprises du secteur privé de l'UE.

Ces normes dépassent souvent les exigences légales puisque c'est à l'importateur qu'il revient de s'assurer que les produits alimentaires importés sur le marché européen sont conformes aux normes de sûreté sanitaire. L'importateur qui ne peut prouver qu'il a pris toutes les précautions nécessaires pour empêcher l'introduction sur le marché européen d'aliments non conformes aux règles risque une amende pouvant aller jusqu'à 40 000 euros par envoi et une peine d'emprisonnement de deux années maximum.

Cette situation accroît la pression exercée sur les fournisseurs ACP par les importateurs de l'UE pour garantir que toutes les denrées alimentaires importées par l'UE sont saines et qu'elles respectent les exigences en matière de traçabilité. On insiste par conséquent sur l'adoption de «bonnes pratiques» depuis le champ jusqu'à l'embarquement, les vérifications étant confiées à des organismes indépendants. De nouvelles charges administratives sont par conséquent imposées aux exportateurs ACP (qui doivent également couvrir les coûts associés), des charges particulièrement coûteuses pour les producteurs à petite échelle. Enfin, dans certains cas, cette situation incite les importateurs européens à refuser de conclure des accords avec les fournisseurs qui ne peuvent garantir ces exigences.

Ces évolutions suscitent des préoccupations telles que les ministres au commerce de l'Union africaine ont demandé en avril 2006 que l'UE instaure des contrôles appropriés sur l'établissement de normes par les ONG spécialisées. Cette question a été soulevée lors d'une conférence sur le lien entre la certification de la qualité alimentaire et la transformation des produits agricoles, organisée par la DG agriculture de la CE en février 2007. Les conclusions de cette conférence notent que bien que les « normes privées pour les importations en provenance des pays en développement puissent améliorer l'efficacité de l'exploitation agricole, promouvoir de bonnes pratiques agricoles et stabiliser les relations commerciales [...] seuls les meilleurs agriculteurs sont en mesure d'être certifiés ; le plus faible peut être exclu [...] et les régimes peuvent être perçus comme des obstacles à l'accès au marché ». Elles appelaient les acteurs des pays en développement à jouer un rôle dans le développement de régimes de certification et à réclamer une assistance technique pour le renforcement des capacités. Le communiqué ajoute que « les agriculteurs et les premiers transformateurs, devraient participer à l'élaboration des régimes de certification - ou même en devenir les propriétaires ».

Le débat autour des normes privées était également présent au Comité SPS de l'OMC, certains pays membres ayant suggéré que les gouvernements assument la responsabilité de la compatibilité à l'OMC des normes volontaires établies par les entreprises sur le territoire national. Cela se vérifie en particulier depuis que le champ d'application des normes imposées par le secteur privé s'est élargi et touche à des questions telles que les méthodes de production, les préoccupations environnementales, la main-d'œuvre et le commerce équitable. La question de l'harmonisation entre les normes du secteur public et du secteur privé afin de réduire les coûts administratifs est devenue un problème majeur des relations commerciales entre les pays ACP et l'UE, un problème qui exige sans nul doute une intervention de l'UE.

Dans ce contexte, il convient de souligner que la CE a relayé les appels pour une meilleure coordination des labels privés afin de réduire les coûts administratifs de la mise en conformité supportés par les exportateurs des pays en développement. Toutefois, bien que compréhensive à l'égard des inquiétudes des pays en développement, la CE est peu désireuse de jouer un rôle formel dans ce domaine, et se montre davantage favorable à l'adoption d'un rôle de facilitation ou de coordination qu'à l'adoption d'une approche plus interventionniste.

Le dernier problème a davantage trait aux normes privées et aux préférences des consommateurs, plus particulièrement au débat sur les « kilomètres alimentaires ». En 2007, le débat s'est intensifié autour de l'impact environnemental du transport aérien des exportations horticoles et floricoles des pays ACP sur le marché européen. Même si cette pratique suscite des inquiétudes légitimes, il existe également des considérations commerciales liées à la différenciation des produits européens vis-à-vis des produits importés, afin d'attirer des prix plus intéressants.

En termes d'inquiétudes environnementales, ce n'est qu'en octobre 2007 que la Soil Association du Royaume-Uni a déclaré qu'elle poursuivrait la certification biologique des produits frais expédiés par avion malgré son « empreinte carbone », compte tenu des avantages de ce commerce en termes de développement pour les populations les plus démunies de certains pays très vulnérables. La présidente de Soil Association, Anna Bradley, a déclaré qu'il n'est « ni durable ni responsable d'encourager les agriculteurs à dépendre du fret aérien, mais nous devons reconnaître que la mise en place de marchés alternatifs offrant les mêmes avantages sociaux et économiques que les exportations biologiques ne se fera pas du jour au lendemain ». Ceci laisse supposer que la question des « kilomètres alimentaires » n'est pas prête de disparaître. Les associations de producteurs ACP dans les secteurs affectés devraient dès lors envisager de déplacer le débat des « kilomètres alimentaires » vers l'empreinte carbone globale de la production et du commerce, l'utilisation d'énergie par employé étant inférieure dans les pays ACP que dans l'UE.

6.2 La question des contraintes d'offre

Les contraintes du côté de l'offre dans les pays ACP constituent une autre question transversale qu'il conviendra d'aborder sérieusement. L'accès en franchise de droits et de quota n'est pas suffisant en soi pour attirer des nouveaux investissements dans les pays ACP, des investissements pourtant capitaux pour assurer la transformation économique structurelle qui est au cœur de l'approche des ACP aux négociations commerciales et aux questions d'accès au marché. Des programmes d'aide complets, conçus pour surmonter les contraintes d'offre qui se posent au développement de la production dans des pays et régions ACP pour des marchés européens particuliers, devront être conçus et mis en œuvre avant de pouvoir dégager de nouveaux investissements. Il s'agit là d'un agenda important valable pour tous les engagements d'aide au commerce pris par la CE et les États membres de l'UE.

6.3 Soutenir le développement d'une production à plus forte valeur ajoutée

La dernière question transversale devant être abordée a trait à la mise en place d'un soutien efficace aux pays ACP engagés dans une transition des marchés de masse, où à l'avenir les prix de l'UE seront plus ou moins les mêmes que les prix du marché mondial (le marché des produits dits de « nécessité ») vers un marché de produits agricoles et alimentaires à forte valeur ajoutée et de qualité, où les tendances de prix sont susceptibles de rester stables ou d'augmenter (le marché des produits dits de première qualité). Ceci représente l'un des agendas les plus importants de l'initiative de l'aide au commerce annoncée. Toutefois, il conviendra également de mettre en place des règles d'origine plus permissives et d'assurer une collaboration administrative plus étroite afin d'éviter que les normes afférant à la sécurité des denrées alimentaires et les normes SPS deviennent un obstacle au développement d'activités de transformation.

Sécurité des denrées alimentaires

Table des matières

1. Élaboration de la politique relative à la sécurité des denrées alimentaires	165
1.1 Contexte et approche	165
1.2 Harmonisation des seuils maximums de résidus et réexamen des pesticides	166
1.3 Législation alimentaire générale	167
1.4 Série de mesures relatives à l'hygiène	167
1.5 Règlement relatif au contrôle des aliments pour animaux et des denrées alimentaires	168
1.6 Normes du secteur privé	169
1.7 Problèmes émergents	170
2. Impact sur les pays ACP de la politique de l'UE relative à la sécurité des denrées alimentaires	170
2.1 Enjeux liés à la question de la sécurité des denrées alimentaires	170
2.2 Établissement de normes	171
2.3 Respect des normes techniques	172
2.4 Le coût du respect des normes techniques	172
2.5 Coût de la vérification et du contrôle	173
2.6 Arrangements transitoires	175
3. Tendances et conséquences pour les pays ACP	175
3.1 Importance de l'agriculture pour les pays ACP	175
3.2 Impact commercial du renforcement des normes de sécurité des denrées alimentaires	177
3.3 Programmes de soutien de la CE existants	179
3.4 Relever le défi de la sécurité des denrées alimentaires	181
3.4.1 Entamer le dialogue sur l'application des normes	181
3.4.2 Contribuer au coût de la mise à niveau avec les normes de l'UE	181
3.4.3 Satisfaire les besoins d'informations et d'assistance technique	181
3.5 Établir un dispositif spécial de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires	181
3.5.1 Résoudre le problème du coût de fonctionnement	182
3.5.2 Utilisation accrue des dérogations temporaires	182



Résumé

Bien que la sécurité des denrées alimentaires ait été une question significative pour l'UE au cours des dernières décennies, certaines évolutions récentes ont des retombées plus marquées sur les exportateurs. Parmi ces évolutions, on notera notamment : l'harmonisation des règles à travers tous les États membres de l'UE; la traçabilité et le principe de précaution au titre de la législation alimentaire générale de 2002; une série de mesures relatives à l'hygiène; et le règlement relatif au contrôle des aliments (y compris ceux pour les animaux). Ce dernier point pourrait être le plus significatif en termes d'impact car il confère des responsabilités supplémentaires aux gouvernements des pays exportateurs. En outre, certains organismes du secteur privé ont instauré des normes plus élevées que celles prévues par la législation.

Afin de réduire l'incidence négative sur les exportateurs ACP, des mesures doivent être prises dans cinq domaines: l'établissement de normes; le respect des normes techniques; le coût du respect des normes techniques; le coût de la vérification et du contrôle; et les dispositions transitoires. Des dérogations temporaires pourraient être nécessaires suite à l'interdiction de 430 pesticides.

Les tendances à plus long terme et les conséquences pour les pays ACP sont analysées à la vue de l'importance relative de l'agriculture dans les différentes régions et pays ACP et des secteurs des produits de base les plus affectés. Ces tendances comportent notamment les conséquences des normes SPS, ainsi que leur impact sur les activités à forte valeur ajoutée et sur le budget de l'État. Les programmes d'appui fournis par la CE sont analysés à la lumière de ces tendances.

Les réponses qui devront être apportées pour relever les défis font l'objet de discussions portant tour à tour sur les questions suivantes: amorce d'un dialogue sur l'application de normes; soutien financier pour le coût engendré par la mise à niveau des normes à celles fixées par l'UE; et satisfaction des besoins en termes d'information et d'assistance technique. Pour terminer, la note décrit les modalités de mise en place d'un dispositif de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires et estime les coûts de la mise en place d'un programme de mesures dans chaque pays /région.

1. Élaboration de la politique relative à la sécurité des denrées alimentaires

1.1 Contexte et approche

Les contrôles imposés par l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires sont une réalité depuis près de 40 ans et ont certainement été un facteur déterminant de la structure des échanges ACP-UE depuis la signature de la première convention de Lomé. Traditionnellement, les normes étaient appliquées au niveau sectoriel (dans le secteur de la viande bovine, par exemple) et devaient être respectées pour écouler des produits sur le marché européen. Dans les années 1990, toutefois, les contrôles de l'UE relatifs à la sécurité des denrées alimentaires ont été intensifiés en réponse à plusieurs crises relatives à la sécurité des denrées alimentaires, essentiellement provoquées par l'intensification de la production agricole de l'UE. Il y a eu notamment la crise de l'ESB au Royaume-Uni et le scandale de la contamination par la dioxine en Belgique. Ces problèmes, qui ont perturbé le secteur agricole de l'UE, ont incité la CE à lancer, à partir de 2000, une stratégie détaillée relative à la sécurité des denrées alimentaires destinée à garantir une sécurité des denrées alimentaires systématique et ce, du producteur au consommateur.

Cette stratégie a consisté à cibler les mesures visant à assurer la sécurité des denrées alimentaires aux points névralgiques de la chaîne d'approvisionnement, à savoir là où les risques sont les plus importants. Cette stratégie considère que la sécurité des denrées alimentaires est une démarche de gestion des risques et qu'elle exige l'instauration de normes et de contrôles à tous les niveaux de la chaîne logistique du producteur au consommateur. Elle exige également l'établissement et la gestion efficace de systèmes nationaux de contrôle et de vérification de la sécurité des denrées alimentaires pour s'assurer que les normes imposées sont respectées et que les contrôles nécessaires sont effectués de manière efficace.

La nécessité d'établir des contrôles et des vérifications en matière de sécurité des denrées alimentaires concerne essentiellement les États membres de l'UE mais elle s'applique à tous les aliments, y compris ceux pour animaux, écoulés sur le marché européen. Elle s'applique par conséquent *de facto* aux pays tiers qui souhaitent écouler des aliments sur le marché de l'UE, y compris les pays ACP.

On considère que quatre types de mesures réglementaires sont à l'origine d'une grande majorité des problèmes relatifs à la sécurité des produits alimentaires rencontrés dans les pays ACP concernant les échanges commerciaux avec l'UE :

- L'harmonisation des seuils de résidus maximums (directive 91/414) et le réexamen des pesticides;
- La législation alimentaire générale (178/2002);
- La révision des règles relatives à l'hygiène (852/2004, 853/2004) ;
- Le règlement en matière de contrôle des aliments pour animaux et des produits alimentaires (882/2004).

Certains craignent que lors de l'élaboration de normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de mesures de sécurité des denrées alimentaires, la CE aille au-delà des normes établies à l'échelle internationale. Bien que cela soit autorisé dans le cadre des règles de l'OMC, l'on peut craindre que l'application de normes SPS par l'UE pose *de facto* des barrières aux échanges commerciaux. Dans ce contexte, certaines régions ACP ont tenté lors des négociations d'APE d'établir une base institutionnelle pour le dialogue sur la mise en œuvre des normes SPS et des normes de sécurité des denrées alimentaires, afin que la prise en charge des préoccupations en matière de santé humaine, animale et végétale par l'UE veille néanmoins à minimiser les coûts supplémentaires supportés par les exportateurs dans les pays ACP.

En outre, les exportateurs ACP se montrent de plus en plus inquiets face à la prolifération des normes privées appliquées aux exportations vers l'UE et aux implications financières de ces normes.

1.2 Harmonisation des seuils maximums de résidus et réexamen des pesticides

Le processus d'harmonisation vise à consolider et simplifier la législation existante de sorte que tous les règlements s'appliquent de manière uniforme dans tous les États membres de l'UE, de la Suède à la Grèce et de la Pologne au Portugal. Ce processus a causé quelques problèmes pour les exportations traditionnelles des pays ACP.

En ce qui concerne les exportations d'agrumes du Swaziland vers le Royaume-Uni., par exemple, la tolérance zéro est appliquée pour la maladie cryptogamique dite «maladie des taches noires des agrumes». Si elle est détectée sur un fruit, la totalité de la cargaison doit être détruite et ce, bien que la maladie des taches noires des agrumes ne menace en aucune façon l'agriculture au Royaume-Uni., ce dernier ne produisant pas d'agrumes. La mesure est toutefois considérée comme étant justifiée parce que les marchandises peuvent circuler librement au sein de l'UE, le risque étant qu'une orange infectée soit acheminée vers l'Espagne et contaminer sous certaines conditions environnementales spécifiques les plantations du pays. Cette mesure risque d'affaiblir les échanges existants, la destruction d'une seule cargaison représentant une perte économique grave pour l'industrie des agrumes du Swaziland, étant donné sa petite taille.

Les problèmes provoqués par le processus d'harmonisation sont encore aggravés par les effets secondaires du réexamen des pesticides, qui augmentent en l'occurrence, le coût de traitement de la maladie. Le processus de réexamen des pesticides coûte cher car il exige qu'on vérifie la sûreté des pesticides devant être enregistrés. Il a incité les entreprises de produits agrochimiques à ne pas demander d'approbation pour les produits présentant un intérêt commercial moindre. Ces produits sont généralement utilisés dans les systèmes agricoles tropicaux et non pas dans les régions tempérées. Suite au réexamen, des licences ont été retirées pour certains pesticides qui sont utilisés depuis longtemps pour traiter les produits exportés vers l'UE. Cette évolution n'est pas justifiée sur le plan scientifique en termes de sécurité des denrées alimentaires mais est due aux considérations économiques des entreprises de produits agrochimiques. Dans certains secteurs, ce problème pose des difficultés sérieuses (parce que les produits plus récents sont souvent plus onéreux que les pesticides existants depuis plus longtemps) pour les producteurs ACP exportant sur le marché de l'UE. Dans le cadre du programme COLEACP, des efforts ont été consentis pour soutenir l'enregistrement de certains des pesticides les plus importants pour les exportateurs ACP, en dépit des réticences des sociétés concernées.

Le processus visant à fixer le seuil de résidus minimum constitue un problème supplémentaire parce que très souvent, le seuil minimum autorisé est établi en fonction des améliorations apportées au niveau des techniques permettant de mesurer les résidus (niveau de détection minimum), et non pas de la menace qu'ils constituent en termes de santé humaine. Cela signifie que le matériel installé dans les pays ACP peut rapidement devenir obsolète, ce qui augmente fortement le coût de l'investissement dans les technologies nécessaires pour mesurer et contrôler le respect des normes de l'UE. Certains pays ont résolu ce problème en envoyant tous les échantillons en Europe afin qu'ils y soient analysés. Toutefois, cette démarche est économiquement possible uniquement lorsque les volumes concernés sont particulièrement significatifs et elle pourrait être inabordable pour les exportateurs à petite échelle ou émergents.

1.3 Législation alimentaire générale

La législation alimentaire générale a été approuvée en 2002 et est entrée en vigueur en 2005. Elle couvre tous les types d'aliments, y compris ceux pour animaux, dans l'UE. Elle s'applique à toutes les entreprises impliquées dans la chaîne alimentaire (producteurs, transformateurs, négociants, importateurs) et établit les responsabilités communes de tous les États membres. Ses principes s'appliquent également aux aliments importés. On peut identifier deux principes importants dans le cadre de la législation alimentaire générale à savoir; la *traçabilité* et le *principe de précaution*.

La traçabilité vise à suivre la manutention des produits alimentaires du producteur au consommateur. À l'exception des produits relevant de règles spécifiques, les exigences juridiques en matière de traçabilité se limitent à prescrire l'étape précédente et l'étape ultérieure, à savoir la capacité de suivre à chaque étape le lieu d'origine du produit alimentaire et sa destination. L'objectif visé est de faciliter le retrait du marché des produits alimentaires provenant de certaines sources spécifiques en cas de crises sanitaires. La traçabilité a permis aux importateurs d'accroître leur emprise sur la chaîne logistique au détriment des producteurs à petite échelle des pays ACP.

Le principe de précaution permet de prendre des mesures lorsqu'il existe des risques d'effets dommageables. Selon ce principe, il n'est pas nécessaire de procéder à une vérification scientifique pour prendre des mesures. De surcroît, ce principe permet à la CE d'agir de son propre gré et de prendre des mesures pour réduire les risques en termes de santé publique.

1.4 Série de mesures relatives à l'hygiène

La série de mesures relatives à l'hygiène implique l'harmonisation des mesures existantes relatives à l'hygiène dans les États membres et ce, pour établir un régime unique relatif à l'hygiène applicable à tous les intervenants dans le secteur alimentaire. Il délègue la responsabilité de la sécurité des denrées alimentaires aux entreprises impliquées dans l'industrie à tous les niveaux et les constraint à mettre en œuvre un système «Analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise» (HACCP). De surcroît, les importations de tous les produits couverts par les règles relatives à l'hygiène doivent être conformes aux normes de l'UE. Alors que le respect de l'HACCP dans les pays tiers n'est pas une prescription légale, les importations doivent respecter les normes que le système de l'HACCP vise à faire respecter. En conséquence, les distributeurs insistent sur l'application «volontaire» du système de l'HACCP.

Série de mesures relatives à l'hygiène

Hygiène 1, 852/04 – dispositions générales, dispositions primaires, production, dispositions techniques, HACCP, enregistrement/approbation d'entreprises alimentaires, guides nationaux de bonnes pratiques. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Hygiène 2, 853/04 – règles spécifiques relatives à l'hygiène pour les aliments d'origine animale (approbation d'établissements, marquages sanitaires et d'identification, importations, informations relatives à la chaîne alimentaire). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Hygiène 3, 854/04 – règles détaillées pour l'organisation de contrôles officiels sur les produits d'origine animale (méthodes visant à vérifier le respect d'Hygiène 1 & 2 et des règlements relatifs aux sous-produits d'origine animale (1774/2002). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Hygiène 4, 2002/99/CE – portant dispositions des règles sanitaires relatives à la production, la transformation, la distribution et l'importation de produits d'origine animale. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Hygiène 5, 2004/41/CE – annulant les 12 directives existantes. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

1.5 Règlement relatif au contrôle des aliments pour animaux et des denrées alimentaires

La mesure qui pourrait être la plus significative et ayant le plus d'impact sur les exportations de produits agroalimentaires ACP vers l'UE est le règlement relatif au contrôle de l'hygiène des aliments qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Ce règlement octroie *de facto* aux différents départements des gouvernements ACP un nouveau niveau de responsabilités et ce, pour garantir la sécurité des denrées alimentaires écoulées sur le marché de l'UE. Selon la CE, le nouveau système devrait aider les pays tiers à respecter les normes de l'UE parce qu'il clarifie les exigences qui sont imposées.

Toutefois, du point de vue des pays ACP, ce règlement place désormais les autorités publiques des pays ACP au cœur des échanges de produits alimentaires et agricoles sur le marché de l'UE. Les opérateurs des pays ACP sont extrêmement préoccupés par la question de savoir si les institutions publiques sont capables de relever le défi constitué par la vérification du respect des règles détaillées relatives à la sécurité des denrées alimentaires, compte tenu du fait que leurs ressources financières sont limitées et qu'il existe dans les pays ACP des arrangements institutionnels en ce qui concerne le respect de la sécurité des denrées alimentaires.

Dans cette situation, même si les opérateurs du secteur privé respectent pleinement les normes de l'UE et si «les Autorités Compétentes» n'ont pas été en mesure de vérifier que les exigences posées par la CE ont été satisfaites, le marché européen pourrait être fermé aux exportations des pays ACP concernés.

La CE a reconnu les difficultés qui surviendront dans les pays en développement et, dans son règlement, s'est engagée à étendre le soutien accordé aux pays en développement pour respecter les conditions (voir la dernière partie consacrée aux programmes de soutien de l'UE).

Bien que la CE ait clairement laissé entendre qu'elle n'avait aucunement l'intention de prendre des mesures précipitées conformément à ce règlement, et de risquer ainsi d'interrompre les échanges commerciaux existants, elle a néanmoins déclaré en février 2007, que la surveillance de la mise en œuvre des normes communautaires par des pays tiers s'intensifierait dans le courant de 2007 et de 2008, avec des inspections de suivi et des contrôles sur le terrain plus fréquents. En novembre 2007, les conséquences de cette décision se firent plus précises lorsque, au lendemain d'une visite de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), cet organisme proposait le dé référencement de l'Afrique du Sud de la liste des exportateurs de viande d'autruche, de volaille, de lait, de miel, de porc et de bœuf. Ceci constitue une sérieuse menace au devenir de l'exportation de viande d'autruche actuellement d'une valeur de 1,2 milliards de rands, puisque l'UE absorbe 90% des exportations sud-africaines de viande d'autruche. Le porte-parole de l'UE Philip Tod a confirmé la recommandation de dé référencement, ajoutant que cet avertissement avait été donné après que des inspecteurs de l'UE aient jugé les systèmes de contrôle des résidus du pays « inefficaces et insuffisants ». Une décision finale est prévue pour décembre 2007.

La recommandation de la direction Santé et protection des consommateurs de l'UE selon laquelle, l'Afrique du Sud devrait être dé référencée est révélatrice d'un durcissement des contrôles sur les importations, au lendemain du programme prioritaire de vérifications et d'inspections internes. Dans les années à venir, la capacité de mise en œuvre des normes sanitaires des pays ACP devrait faire l'objet d'inspections rigoureuses, et si ces systèmes ne sont pas à la hauteur des exigences de l'UE, des interdictions *de facto* sur les importations des pays affectés pourraient être introduites. Si un pays riche en ressources humaines et financières tel que l'Afrique du Sud présente des « lacunes en termes de personnel local pour surveiller le système de contrôle », que dire des autres pays d'Afrique orientale et australie: sont-ils à même de doter le système de contrôle d'un personnel suffisant ?

Office Alimentaire et Vétérinaire de l'UE (OAV)

L'Office Alimentaire et Vétérinaire spécial a été établi sous les auspices du directeur général de la Santé et de la protection des consommateurs de la CE et sa fonction est de s'assurer que les systèmes de contrôle alimentaire sont en place dans l'UE et d'inspecter la capacité de contrôle national de la sécurité des denrées alimentaires des autorités nationales des pays tiers qui souhaitent écouler des produits alimentaires et agricoles sur le marché européen. L'OAV vise à atteindre les objectifs suivants:

- promouvoir des systèmes de contrôle de sécurité des denrées alimentaires efficaces;
- vérifier le respect des exigences de l'UE énoncées dans la législation relative à la sécurité des denrées alimentaires, au sein de l'UE et des pays tiers exportant vers l'UE;
- contribuer au développement d'une politique de sécurité des denrées alimentaires.

Il remplit son mandat par le biais d'un programme de visites d'inspection tant dans l'UE que dans les pays tiers. En matière d'inspection, les priorités sont identifiées sur une base annuelle et le programme d'inspections est disponible sur le site Internet de l'OAV. En fonction des résultats obtenus lors des inspections, l'OAV fait des recommandations visant à l'amélioration des contrôles de la sécurité des denrées alimentaires, ainsi qu'au respect des règles établies. L'autorité compétente dans le pays concerné est invitée à fournir un plan d'action sur la manière dont elle entend résoudre les problèmes rencontrés. Le plan d'action est évalué et sa mise en œuvre contrôlée. En fonction des résultats obtenus, l'OAV peut recommander des modifications aux règles de l'UE ou proposer des moyens de modifier les pratiques. Les membres du personnel de l'OAV sont au nombre de 163, dont 81 sont des inspecteurs.

1.6 Normes du secteur privé

Outre qu'ils sont confrontés aux difficultés causées par les quatre ensembles de mesures, les exportateurs de produits agroalimentaires des pays ACP font également face aux difficultés suscitées par l'application de normes de plus en plus strictes par les organismes du secteur privé européen. Ces normes dépassent souvent les exigences légales parce que c'est à l'importateur qu'il revient de s'assurer que les produits alimentaires importés sur le marché européen sont conformes aux normes de sécurité des denrées alimentaires. L'importateur qui ne peut prouver qu'il a pris toutes les précautions nécessaires pour empêcher l'introduction sur le marché de l'UE d'aliments non conformes aux règles de sécurité risque une amende pouvant aller jusqu'à 40 000 euros par envoi et une peine d'emprisonnement de quatre ans maximum.

Cette situation accroît la pression exercée sur les fournisseurs ACP par les importateurs européens pour garantir que toutes les denrées alimentaires importées par l'UE sont saines et qu'elles respectent les exigences en matière de traçabilité. On insiste par conséquent sur l'adoption de «bonnes pratiques» depuis le champ jusqu'à l'embarquement, les vérifications étant confiées à des organismes indépendants. De nouvelles charges administratives sont par conséquent imposées aux exportateurs ACP (qui doivent également couvrir les coûts associés) qui sont coûteuses particulièrement pour les producteurs à petite échelle. Enfin, dans certains cas, cette situation incite les importateurs européens à refuser de conclure des accords avec les fournisseurs qui ne peuvent garantir à la fois la traçabilité et la sécurité de leurs envois.

Ces évolutions suscitent des préoccupations telles que les ministres du commerce de l'Union africaine ont demandé en avril 2006 que l'UE instaure des contrôles appropriés sur l'établissement de normes par des ONG qualifiées.

Cette question a été soulevée lors d'une conférence sur le lien entre la certification de la qualité alimentaire et le développement des activités de transformation, organisée en février 2007. Les conclusions de cette conférence notent que bien que les «normes privées pour les importations des pays en développement pouvaient améliorer l'efficacité de l'exploitation agricole, promouvoir de bonnes pratiques agricoles et stabiliser les relations commerciales ... seuls les meilleurs agriculteurs sont en mesure d'être certifiés ; le plus faible peut être exclu ... et les régimes peuvent être perçus comme des obstacles à l'accès au marché ». Elles appelaient les intervenants des pays en développement à jouer un rôle dans le développement des régimes de certification et à réclamer une assistance technique pour le renforcement des capacités.

Le communiqué ajoute que « les agriculteurs et les premiers transformateurs, devraient participer à l'élaboration des régimes de certification - ou même en devenir les propriétaires ».

Le débat autour des normes privées a également été présent au Comité SPS de l'OMC, certains pays membres ayant suggéré que les gouvernements assument la responsabilité de la compatibilité à l'OMC des normes volontaires établies par les entreprises sur le territoire national. Cela se vérifie en particulier depuis que le champ d'application des normes imposées par le secteur privé s'est élargi et touche à des questions telles que les méthodes de production, les préoccupations environnementales, la main-d'œuvre et le commerce équitable. La question de l'harmonisation entre les normes du secteur public et du secteur privé afin de réduire les coûts administratifs est devenue un problème majeur des relations commerciales entre les ACP et l'UE, un problème qui exige sans nul doute une intervention de l'UE. Dans ce contexte, il convient de souligner que la CE a relayé les appels à une meilleure coordination des labels privés afin de réduire les coûts administratifs de la mise en conformité supportés par les exportateurs des pays en développement. Toutefois, bien que compatissante à l'égard des inquiétudes des pays en développement, la CE est peu désireuse de jouer un rôle formel dans ce domaine, et se montre davantage favorable à l'adoption d'un rôle de facilitation ou de coordination qu'à l'adoption d'une approche plus interventionniste.

1.7 Problèmes émergents

Ajoutons à cela deux nouvelles sources d'inquiétude, survenues en 2007, et pouvant avoir un impact potentiel sur certaines exportations de produits alimentaires et agricoles des ACP. La première a trait à l'application au sein de l'UE de nouvelles règles sur le transport animal, établissant des normes plus strictes pour les véhicules et les équipements ainsi qu'en matière de traitement des animaux durant le transport. L'importance de cette nouvelle réglementation réside dans les efforts de l'UE visant à « internationaliser » ces normes portant sur le bien-être des animaux. Cela pourrait s'avérer très coûteux pour les exportateurs de viande de bœuf ACP dont les systèmes de production sont basés sur des pâturages étendus souvent dispersés sur des milliers de kilomètres carrés. Dans certains pays, la conformité aux normes de sécurité sanitaire des aliments représente déjà 8 à 10 % des recettes totales engrangées par les exportations vers l'UE, et tout coût supplémentaire découlant de la réglementation en matière de bien-être animal pourrait nuire à l'attrait des exportations sur le marché européen. Cependant, il convient de souligner qu'il n'y a actuellement aucune proposition communautaire spécifique visant à étendre les dispositions en matière de transport animal à la manipulation du bétail à partir duquel la viande de bœuf est exportée vers l'UE.

2. Impact sur les pays ACP de la politique de l'UE relative à la sécurité des denrées alimentaires

2.1 Enjeux liés à la question de la sécurité des denrées alimentaires

Compte tenu de l'importance accordée au secteur agricole dans la plupart des pays ACP et du rôle essentiel des exportations de produits agroalimentaires des pays ACP vers l'UE, la politique plus stricte appliquée par l'UE dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires pourrait avoir des retombées importantes. Il est urgent que les décideurs politiques des pays ACP et les opérateurs privés du secteur agroalimentaire soient conscients des différents problèmes qui se posent au niveau de la politique commerciale en raison de l'application de la nouvelle politique de l'UE dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et qu'ils élaborent une stratégie appropriée pour résoudre ces problèmes.

Les problèmes rencontrés dans les pays ACP en ce qui concerne la politique relative à la sécurité des denrées alimentaires de l'UE peuvent être répartis en cinq catégories qui sont les suivantes:

- établissement de normes;
- respect des dispositions techniques;
- coût du respect des dispositions techniques;
- coût de la vérification et du contrôle;
- arrangements transitoires.

2.2 Établissement de normes

L'UE a clairement fait savoir qu'elle a le droit souverain d'établir ses propres normes en matière de sécurité des denrées alimentaires et qu'elle le ferait conformément au cadre de principes convenu de commun accord à l'OMC. Elle a également affirmé qu'elle ne négocierait pas avec les pays tiers sur les normes appliquées dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires dans l'UE. C'est un droit souverain de l'UE et pour autant que les normes de sécurité des denrées alimentaires s'appliquent sans discrimination aux fournisseurs de l'UE comme à ceux des pays tiers, l'UE n'enfreint aucune réglementation internationale. Il faut reconnaître et respecter cette argumentation.

Une question n'a toutefois pas été résolue, à savoir comment l'UE entend mettre en œuvre les différents nouveaux règlements relatifs à la sécurité des denrées alimentaires dans les conditions spécifiques de production et d'approvisionnement des produits agricoles provenant des pays ACP? Il semble qu'il est nécessaire d'engager un dialogue sur cette question pour que le coût du respect des normes de sécurité des denrées alimentaires demeure dans des limites raisonnables et ne fassent pas obstacle à la poursuite des échanges commerciaux. L'exemple des importations de viande bovine permet d'illustrer ce propos. Dans le secteur de la viande bovine des pays ACP, un certain nombre de questions se posent:

- Les objectifs fixés par les règlements de l'UE seront-ils atteints de la même manière dans tous les pays? L'UE pourra-t-elle adapter les exigences selon la situation dans chaque pays ? Les pays présentant un risque élevé de maladie seront-ils soumis à des contrôles plus stricts que les pays présentant un niveau de risque plus faible?
- Toutes les dispositions des règlements applicables de l'UE seront-elles applicables de la même manière à la production dans les pays tiers? Sera-t-il possible de déroger à certains points pour autant que la qualité de la viande destinée au marché européen ne soit pas affectée (en ce qui concerne la destruction des sous-produits animaux, par exemple)?
- Les exceptions concernant les échanges d'aliments pour animaux à petite échelle entre agriculteurs de l'UE seront-elles étendues aux échanges d'aliments pour animaux à petite échelle dans les pays tiers (compte tenu que la contamination des aliments pour animaux n'est problématique qu'à partir d'un niveau minimum d'absorption des aliments pour animaux incriminés)?

Plusieurs incertitudes subsistent quant à l'application des règles de sécurité des denrées alimentaires de l'UE dans le secteur de la viande bovine. Ces incertitudes doivent être clarifiées avant la mise en place de programmes coûteux voire inadéquats. Actuellement, ces questions sont traitées au niveau technique par la CE qui prépare des notes d'orientations et procède à des consultations informelles. Toutefois, ces dispositions ne fournissent ni garantie ni sûreté aux pays ACP en cas de changements intervenus au niveau du personnel ou des stratégies de l'UE relatives à la mise en œuvre de ces règlements. À ce propos, il pourrait être nécessaire d'établir des structures formelles de dialogue sur la question de savoir comment il est possible d'appliquer en pratique les différents règlements de l'UE relatifs à la sécurité des denrées alimentaires compte tenu de la situation spécifique de chaque pays ACP.

Un tel dialogue sur l'application des normes privées a déjà eu lieu récemment, notamment avec la reconnaissance de l'équivalence entre le référentiel KENYAGAP et le référentiel EUREPGAP (aujourd'hui GLOBALGAP), le référentiel KENYAGAP ayant été modifié pour tenir compte des réalités locales afin d'atteindre les objectifs sous-jacents de sécurité des denrées alimentaires tout en les rendant moins coûteux à mettre en œuvre. Si des dialogues d'une telle efficacité peuvent avoir lieu à l'échelle du secteur privé, ils devraient être également possibles au niveau des décideurs publics.

2.3 Respect des normes techniques

En ce qui concerne le respect des normes de sécurité des denrées alimentaires, la plupart des entreprises ACP exportant vers le marché européen n'ont aucune difficulté à assurer le respect des normes techniques appliquées par l'UE. Les capacités techniques et scientifiques suffisent pour respecter les normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE. La question qui se pose toutefois est celle du coût. Il s'agit d'un problème spécifique étant donné que plusieurs services publics, qui sont considérés comme un acquis dans les pays de l'UE, ne fonctionnent pas selon des normes analogues à celles qui sont appliquées dans l'UE. Les parties prenantes du secteur privé au processus d'exportation doivent supporter une partie des coûts qui devraient normalement être couverts par les organismes du secteur public européen.

2.4 Le coût du respect des normes techniques

Il ne faut pas sous-estimer le coût du respect des normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE dans les pays ACP. Souvent, le coût fixe de l'investissement nécessaire est élevé. Cela signifie que l'échelle doit être grande pour réduire le coût unitaire du respect des normes de sécurité des denrées alimentaires. Cette situation est désavantageuse pour les pays ACP car leurs économies ont une taille limitée et que le volume de production destiné au marché européen est également relativement limité. Le coût du respect des normes de sécurité des denrées alimentaires peut contribuer à la hausse du prix de la production ACP et à son exclusion du marché de l'UE. Cette situation se vérifiait notamment lorsque les règlements relatifs à la sécurité des denrées alimentaires de l'UE étaient en voie d'élaboration. Dans certains pays ACP, cette situation a mené à l'abandon des exportations vers l'UE dans certains secteurs (le gibier de Namibie, par exemple). Dans certains secteurs ou pays, le coût du respect des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) au niveau de l'entreprise représente entre 7% et 8% des coûts des entreprises (dans le secteur de la viande bovine namibienne, par exemple). Des études globales tendent à montrer que les normes SPS peuvent représenter entre 2% et 10% du chiffre d'affaires des exportations d'une entreprise.

En juillet 2007, les pays en développement menés par l'Argentine se sont plaints du fait que les nouvelles limites maximales pour les résidus de pesticides établies par les pays développés sont plus strictes que les limites maximales de résidus approuvées par le *CODEX Alimentarius* (un organisme international de normalisation conjoint FAO-OMS). Ils ont mis en avant le fait que les coûts supplémentaires induits de la mise en conformité avec les limites pour les résidus de pesticides doivent être payés par les pays qui ne subventionnent pas leur secteur agricole, ce qui est une pratique couramment appliquée par les pays établissant les normes. Ces pratiques sont de nature à restreindre l'accès au marché.

Besoins à l'échelon des entreprises

- soutien aux principes d'application de l'HACCP;
- soutien à l'adoption de nouveaux modèles rentables d'utilisation des pesticides;
- nécessité de la certification et de l'accréditation par les organismes locaux ou régionaux pour réduire les coûts;
- nécessité de compléter le personnel technique;
- nécessité de compléter le personnel d'encadrement;
- accès aux matériels didactiques et facilités de formation;
- accès à l'information;
- accès au matériel.

Des études ont mis en avant le fait que l'impossibilité d'obtenir un financement à bas coût est une des principales contraintes en ce qui concerne le respect des normes SPS à l'échelon des entreprises. Toutefois, des instruments et initiatives appropriés supplémentaires doivent être établis pour satisfaire d'autres besoins spécifiques (en matière d'accès à l'information et au personnel compétent, par exemple). En outre, la CE pourrait peut-être aider les producteurs ACP à supporter les coûts de la mise en conformité aux normes SPS et à la sécurité des denrées alimentaires en aidant les fournisseurs ACP à tirer pleinement profit des avantages commerciaux pouvant être engrangés d'une production de meilleure qualité. Il s'agit là d'un défi critique qui se pose à la CE et auquel une conférence de février 2007 s'est intéressée. L'extension du soutien à ce domaine pourrait empêcher la certification de la qualité de devenir ce que le directeur du programme PIP du COLEACP a décrit comme n'étant qu'un simple « ticket d'entrée onéreux » pour accéder au marché de l'UE.

2.5 Coût de la vérification et du contrôle

Il convient de ne pas sous-estimer le coût de la mise en place de contrôles sanitaires à l'échelon national dans les pays ACP pour garantir le respect des normes communautaires en la matière. Plusieurs pays ACP ne possèdent pas d'autorité en charge de la sécurité des denrées alimentaires et ces fonctions sont réparties entre plusieurs administrations. Bien que cela n'ait pas posé de problème lorsque les contrôles appliqués par l'UE étaient réalisés à l'échelon sectoriel, les difficultés vont désormais croissant parce que les contrôles s'appliquent à l'intégrité du système de contrôle national dans son ensemble. Les travaux entrepris pour le compte du CTA par le bureau d'études CERREX-Ltd UK ont permis d'établir que le développement des capacités institutionnelles en matière de sécurité des denrées alimentaires doit être réalisé à sept niveaux :

- accès à l'information concernant les normes proprement dites;
- doter la main d'œuvre des compétences nécessaires;
- coût de la main d'œuvre qualifiée;
- coût de l'acquisition de matériel pour les essais et les vérifications (équiper les laboratoires);
- cadre législatif et réglementaire inadéquat;
- nécessité d'élaborer des stratégies de contrôle;
- consolidation des institutions en vue de la prise en charge des responsabilités dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires.

Ces différents niveaux représentent un coût initial.

Coût initial du contrôle de la sécurité des denrées alimentaires	
	Coût indicatif exprimé en dollars US (2002)
Renforcement de la capacité institutionnelle en établissant un cadre de référence et de formation (niveau régional)	6 245 000
Sous-total région	6 245 000
Renforcement du cadre institutionnel des contrôles	86 000
Mise à jour du cadre législatif et réglementaire	76 000
Renforcement et rationalisation du service d'inspection alimentaire	604 000
Modernisation des capacités scientifiques et techniques des laboratoires de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires	1 505 000
Formation des responsables du contrôle de la qualité, y compris dans l'HACCP	120 000
Sous-total national exprimé en dollars US	2 391 000
Coût du maintien et de la gestion des dispositifs	Non disponible

Source: Martin Doherty, «Study of the consequences of the application of SPS measures in ACP countries», mai 2003, CTA.

L'essentiel des coûts sert toutefois à couvrir la gestion et l'entretien des dispositifs après leur création. Ce paramètre constitue toutefois la difficulté principale. En effet l'environnement commercial des organismes chargés des essais ne suffit généralement pas à produire des revenus suffisants pour financer les mises à jour nécessaires. Cela signifie qu'une partie des coûts supplémentaires devra être couverte par le budget du gouvernement de manière permanente et ce, pour que les conditions d'exportation vers l'UE ne soient pas compromises.

Une autre option proposée pour résoudre le problème rencontré dans le secteur de la viande bovine en Namibie a été l'élimination immédiate des barrières tarifaires résiduelles (situation antérieure à la signature d'un APE) et l'instauration d'un prélèvement payé par les industries et équivalant au retrait du tarif, afin de financer de manière permanente le coût du respect des normes de sécurité des denrées alimentaires (au prix de 0,15 £ par kilo pour 10 000 tonnes de viande bovine exportée cela permettrait de générer 1,5 million de £ par an pour couvrir le coût de fonctionnement).

Cette proposition suggère implicitement la nécessité d'« auto générer » des revenus pour financer la vérification de la mise en conformité avec les normes de sécurité des denrées alimentaires. Dans ce contexte, il conviendra peut-être d'envisager d'utiliser des prêts financés par des dons pour générer des revenus propres (voir section plus après pour plus de détails).

Pour aller au-delà du niveau institutionnel, il faut également examiner la manière dont les objectifs de l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires peuvent être atteints tout en étant compatibles avec la situation spécifique des pays ACP à l'échelon local. Les personnes impliquées dans le processus constituent un des aspects importants du respect des normes de sécurité des denrées alimentaires. L'élaboration de l'application des règles relatives à la sécurité des denrées alimentaires de l'UE peut exiger l'embauche d'un personnel qualifié pouvant opérer dans un système qui n'est guère compatible avec la situation des pays ACP concernés. Il est toutefois possible d'élaborer d'autres méthodes de gestion d'un personnel qualifié limité pour atteindre les objectifs établis en écoutant sur le marché européen uniquement les produits alimentaires sains et en excluant les produits non conformes. En ce qui concerne la Namibie, par exemple, la CE insiste sur le fait qu'en matière de sécurité des denrées alimentaires, il est nécessaire que les inspecteurs en place aient suivi une formation de type universitaire. Cette exigence pose des problèmes à deux niveaux. En premier lieu, que faire des inspecteurs expérimentés qui n'ont pas suivi d'enseignement de type universitaire? En deuxième lieu, comment financer l'augmentation des salaires qu'il faudra prévoir pour attirer et retenir les inspecteurs ayant suivi un enseignement de type universitaire?

Compte tenu du fait que l'espérance de vie baisse en raison de la pandémie du VIH/Sida (les inspecteurs qui se déplacent et sont sexuellement actifs constituent un groupe vulnérable) comment faire pour garantir que les inspections de la santé animale sont mises en œuvre à un coût durable, compte tenu des problèmes relatifs aux ressources humaines en Namibie?

À l'évidence, il est nécessaire de débattre plus avant de cette question pour faire en sorte que le fonctionnement du système ne soit pas conditionné par le niveau d'éducation exigé, qui implique une augmentation considérable des coûts, tout en respectant les normes en matière d'inspection animale.

2.6 Arrangements transitoires

Outre les problèmes généraux, certains problèmes spécifiques se posent durant la période de transition. Ils se sont déjà posés dans le secteur des fruits et légumes après l'instauration de la tolérance «zéro», des niveaux minimums de résidus autorisés, et du réexamen des pesticides. Suite au réexamen des pesticides, 430 pesticides approuvés auparavant ont été retirés du marché (pour de plus amples renseignements veuillez consulter le communiqué de presse de la CE¹. Les producteurs du secteur de l'horticulture et la floriculture des pays ACP ne sont donc plus autorisés à utiliser certains produits même si ceux-ci sont plus sûrs que les produits de remplacement existants ou s'il n'en existe aucun. Cette situation pourrait provoquer des problèmes considérables.

Des «déroga tions temporaires» pourraient être nécessaires pour apporter une solution à court terme en attendant de trouver des alternatives rentables. Une telle démarche permettrait d'étendre l'approche adoptée dans l'UE en ce qui concerne les produits considérés comme étant «indispensables». Il s'agit des produits qui n'ont pas été défendus par les fabricants, pour lesquels il n'existe pas d'alternative pour les récoltes concernées et qui ne comportent aucun risque en termes de sécurité des denrées alimentaires.

3. Tendances et conséquences pour les pays ACP

3.1 Importance de l'agriculture pour les pays ACP

Dans 52 pays ACP, le secteur de l'agriculture fournit 60% des emplois. Pour cette raison, elle est un aspect indissociable des mesures visant à lutter contre la pauvreté, notamment en Afrique. En 2005, les exportations de produits agricoles ont représenté 28,3% des exportations totales des pays ACP vers l'UE et 45% des importations non énergétiques de l'UE provenant des pays ACP. Dans certaines régions, le secteur agricole représente une part encore plus grande des relations commerciales ACP-UE. Dans la région de l'ESA, 57,8% environ des exportations vers l'UE sont des produits agroalimentaires, allant de 92,6% pour le Burundi à 10,2% pour Djibouti. Toutes ces exportations pourraient être affectées par les conséquences de la nouvelle politique relative à la sécurité des denrées alimentaires de l'UE.

¹ IP/03/957-08/07/2003), à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/957|0|RAPID&lg=EN&display=

Importance des produits agroalimentaires dans les exportations des ACP vers l'UE (millions d'€) * Basé sur la classification TDC I-IV pour les produits agricoles. Source : COMEXT

Région	2004			2005		
	Exportations totales	Exportations de produits agroalimentaires*	%	Total des exportations	Exportations de produits agroalimentaires	%
ACP	28 347	8 462	29,9	36 034	8 583	23,9
Caraïbes	3 110	937	30,2	3 787	916	24,1
Pacifique	558	402	68,3	1 245	428	34,5
Afrique	24 648	7 125	28,7	31 001	7 239	23,2
EAC	1 805	1 231	68,1	1 570	1 382	87,9
SADC	8 109	1 628	20,1	10 047	1 687	16,7
CEDEAO & Mauritanie	10 534	3 288	31,2	13 761	3 118	16,2
CEMAC & STP & DRC	4 318	448	10,4	5 392	526	9,8
UEMOA	2 828	2 026	71,6	2 837	1 805	63,6
COMESA (excepté l'Egypte)	6 174	2 756	44,6	7 863	2 915	37,0
ACP LDC	8 200	1 872	22,9	10 808	2 175	20,1
PMA africains	8 152	1 843	22,6	10 749	2 147	20,0
Zone franc	6 423	2 460	38,3	7 502	2 308	30,8

Les principales catégories de produits susceptibles d'être affectées par le renforcement des normes en matière de sécurité des denrées alimentaires sont les suivantes:

- produits dérivés de la viande;
- produits dérivés du poisson;
- fleurs coupées;
- légumes de consommation;
- fruits et fruits secs de consommation;
- café;
- thé;
- épices;
- céréales/farine;
- huiles animales et végétales;
- sucre et confiserie;
- cacao et confiseries dérivées du cacao.

Ces catégories de produits constituent la grande majorité des exportations de produits agricoles des pays ACP vers l'UE. La fermeture de marchés consécutive aux infractions constatées des normes en matière de sécurité des denrées alimentaires de l'UE est une caractéristique de plus en plus fréquente des relations commerciales ACP-UE. Les perturbations commerciales provoquées par l'application de nouvelles règles en matière de contrôle des aliments de l'UE aux importations des pays tiers risquent de se multiplier et porter sur un volume d'échange croissant étant donné que l'intégrité des systèmes nationaux de contrôle est remise en question. C'est la raison pour laquelle, en mars 2003, M. David Byrne, commissaire de l'UE en charge de la santé et la protection des consommateurs, a insisté auprès de la direction exécutive de la Banque mondiale sur l'importance de relever le défi de la sécurité des denrées alimentaires. Il a reconnu que les normes de sécurité des denrées alimentaires plus strictes sont difficiles à respecter dans les pays en développement notamment et fait valoir qu'il fallait s'efforcer d'aider davantage les pays en développement à respecter les normes de l'UE.

Toutefois, M. Byrne a également souligné que si des mesures ne sont pas prises pour renforcer la capacité de ces pays à respecter les normes en matière de sécurité des denrées alimentaires des pays développés, les possibilités que représente la libéralisation commerciale des produits alimentaires pourraient demeurer une illusion.

Compte tenu de l'importance des difficultés, il est décevant de constater que, dans le cadre de la discussion sur l'aide nécessaire, M. Byrne se soit focalisé presque exclusivement sur la promotion de la participation des PMA aux forums internationaux sur le thème des normes SPS et de la certification et non pas sur les programmes visant à aider les producteurs et institutions nationales à respecter les normes SPS et à les vérifier.

3.2 Impact commercial du renforcement des normes de sécurité des denrées alimentaires

Les analyses commandées par le CTA suggèrent que la complexité croissante et le coût du respect des normes SPS de l'UE ont des conséquences commerciales importantes. Un des domaines identifiés a trait à la concentration des pouvoirs dans la chaîne logistique au niveau des importateurs. L'étude menée en 2003 par le CTA a noté que des mesures SPS plus strictes obligaient des producteurs, qui étaient jusqu'alors indépendants, à conclure des contrats d'approvisionnement avec les principaux importateurs de l'UE qui, en échange, lesaidaient à respecter les normes SPS. À long terme, toutefois, ces pratiques affaiblissent les capacités de négociations commerciales des fournisseurs ACP vis-à-vis des importateurs européens. Dans ce contexte, la recommandation figurant dans les conclusions de la conférence de février 2007 sur le lien entre certification de la qualité alimentaire et valeur ajoutée, appelant à une coopération plus étroite entre les États membres et la CE pour « éviter toute collusion ou abus de position dominante », semble être on ne peut plus pertinente.

Un autre domaine qui a été identifié par l'étude du CTA a trait à l'impact sur le développement des activités de transformation à forte valeur ajoutée dans les pays ACP. Des normes SPS plus strictes empêchent les petits cultivateurs et producteurs de denrées alimentaires semi transformées de franchir la prochaine étape de développement et de se lancer dans la transformation, activité dont le potentiel est plus élevé en termes de valeur ajoutée. L'analyse suggère que le développement structurel des pays ACP le long de la chaîne de valeur agricole a été «gelé» en raison de l'application de normes de sécurité des denrées alimentaires plus strictes de l'UE.

Cette question est extrêmement préoccupante parce qu'une des principales réponses politiques que les pays ACP devront apporter à la question de l'érosion des préférences relatives aux produits agricoles de base sera de soutenir le processus de progression le long de la chaîne de valeurs pour réduire la vulnérabilité aux baisses du prix des produits agricoles de base. Il semblerait que les pays ACP sont confrontés à des difficultés accrues dans le processus de transition en raison de la politique plus stricte en matière de sécurité des denrées alimentaires.

Un troisième domaine ayant été identifié a trait à l'impact subi par les entreprises des pays ACP qui souhaitent s'étendre, au-delà de leur base nationale et régionale, au commerce international avec l'UE.

Plusieurs firmes sont capables d'exporter au niveau international mais n'ont aucun intérêt à payer le coût du respect des normes SPS pour écouler leurs produits sur les marchés extérieurs. Cette évolution est préoccupante parce qu'elle limite fortement la capacité d'intégration régionale qui permettrait pourtant de constituer une plateforme favorisant la croissance des exportations internationales ce qui multiplie plus encore les conséquences. En effet, dans certaines régions ACP, les économies les plus avancées et significatives sur le plan économique s'emploient à développer des normes en matière de sécurité des denrées alimentaires pouvant être considérées comme «équivalentes» aux normes de l'UE. Le cas échéant, le resserrement des normes de l'UE aura pour conséquence, non seulement de limiter la capacité des entreprises ACP à s'étendre sur les marchés internationaux, mais également de contraindre certains producteurs ACP à se retirer de leur marché régional à mesure que les critères imposés par l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires deviennent la norme. Dans le cadre du débat sur la reconnaissance mutuelle, les implications pour le commerce régional des normes plus strictes en matière de sécurité des denrées alimentaires de l'UE sont des questions auxquelles il convient d'être attentif.

Impact potentiel: l'exemple du secteur horticole des pays ACP

« Dans les pays ACP, les moyens d'existence de 45 millions de personnes environ dépendent des exportations de produits horticoles vers l'UE et les modifications législatives pourraient avoir les effets suivants:

- baisse de la production à l'exportation et hausse des coûts de production;
- élévation du risque de pertes et d'échecs au niveau des cultures;
- exclusion des petits cultivateurs de la chaîne d'approvisionnement;
- exclusion des plus petits pays de la chaîne d'exportation.

Les petits cultivateurs ont été les plus fortement touchés pour les raisons suivantes:

- les importateurs excluront les exportateurs travaillant avec de petits cultivateurs;
- les exportateurs ne s'approvisionneront pas auprès des petits cultivateurs lorsque d'autres sources d'approvisionnement existent;
- les coûts de production vont augmenter (en raison de la hausse du prix des produits chimiques et du nombre de contrôles);
- les petits exploitants pourront se tourner vers le marché local/l'économie de subsistance.

La main d'œuvre subira les effets néfastes suivants:

- pertes d'emplois notamment dans les PME;
- travail plus saisonnier et perte de la sécurité d'emploi;
- baisse des revenus;
- perturbations sociales.

Les évolutions en la matière sont les principaux moteurs de la création du programme initiative pesticides (PIP) du COLEACP visant à aider les exportateurs à respecter la nouvelle réglementation. »

« Le COLEACP indique que le risque encouru par le secteur horticole des pays ACP en ce qui concerne les exportations peut être évalué à 850 millions d'euros en raison de l'application de la réglementation de l'UE relative aux pesticides qui pourrait réduire ces exportations de 60 millions d'euros par an. De même, les estimations relatives à l'impact sur la réduction des taux d'aflatoxine dans les denrées alimentaires suggèrent que les exportations africaines pourraient baisser de 670 millions de dollars US environ (soit 64% environ du total). »

Source: Martin Doherty, «Study of the consequences of the application of SPS measures in ACP countries», Mai 2003, CTA.

Conséquences au niveau des recettes gouvernementales

Les nouvelles normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE dont notamment le règlement relatif aux aliments pour animaux et à l'alimentation confère de nouvelles responsabilités aux gouvernements ACP et auront, par ailleurs, des conséquences financières significatives en ce qui concerne le coût initial mais également le coût du maintien et de la gestion d'une autorité de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires. Dans les pays ACP de plus petite taille notamment (étant entendu que plus de la moitié des pays ACP comptent moins de 2 millions d'habitants), il est très improbable que le volume de la production à l'exportation suffise à instaurer une base durable pour le financement des institutions en charge de la sécurité des denrées alimentaires. Les administrations nationales devront recevoir un soutien sur une base permanente pour éviter que les petites économies ACP soient exclues des marchés d'exportation des produits agroalimentaires vers l'UE. Cela se vérifie notamment pour les PMA qui devront bénéficier de programmes d'assistance spéciaux.

3.3 Programmes de soutien de la CE existants

Actuellement, la CE soutient deux programmes sectoriels principaux pour soutenir le respect des normes de sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP à savoir:

- le programme initiative pesticide doté d'un budget de 29 millions d'euros, destiné à améliorer la compétitivité du secteur horticole et mis en œuvre par le COLEACP;
- le programme d'assistance aux exportateurs de poissons doté d'un budget de 42,7 millions d'euros afin de les aider à respecter les normes sanitaires internationales.

Outre ces programmes sectoriels, la CE a établi le programme *trade.com* doté d'un budget de 50 millions d'euros. Il est composé de trois éléments dont un a trait au financement de projets pilotes visant à résoudre les problèmes touchant aux institutions et à l'approvisionnement en accordant une attention particulière au renforcement des capacités des pays ACP à respecter les normes techniques et les exigences SPS. On déplore toutefois que cet aspect soit un élément relativement mineur du programme. En effet, ce programme se focalise sur la satisfaction de besoins immédiats à savoir, la formulation de stratégies et les négociations commerciales. La CE a cependant lancé une initiative de mise en conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires pan-ACP d'un montant de 30 millions d'euros, pour laquelle un appel à propositions initial a été lancé en octobre 2007 (le titre du programme est « Strengthening food safety systems through SPS measures in ACP countries » - Renforcement des systèmes de sécurité des denrées alimentaires au travers des mesures SPS dans les pays ACP : EuropeAid/125959/C/ACT/Multi).

Appui de l'UE en matière de SPS : perspectives possibles pour les ACP

En prenant des mesures pour mettre en œuvre la politique de la sécurité des denrées alimentaires de l'UE «du producteur au consommateur», les gouvernements des États membres de l'UE se sont dits préoccupés par le fait que le coût de la mise en œuvre des nouvelles normes pourrait provoquer une baisse de compétitivité chez les producteurs de l'UE. Dans ce cadre, en mai 2003, la CE a annoncé la création de quatre régimes de soutien aux agriculteurs de l'UE afin de les aider à supporter la hausse des coûts associée à la nouvelle réglementation puisque, comme l'a souligné M. Fischler, cette hausse de coût n'a pas été compensée par le marché². Ces quatre régimes sont les suivants:

- un régime visant à aider les agriculteurs à instaurer les nouvelles normes plus strictes;
- un régime visant à promouvoir le bien-être animal, les éleveurs appliquant des normes plus strictes que celles qui sont considérées comme étant normales recevant une aide permanente pour couvrir le coût supplémentaire et la perte de recette;
- un régime d'une durée de cinq ans visant à soutenir la participation des agriculteurs aux programmes de certification;
- un régime visant à faire la publicité des produits portant le label de qualité des groupes de producteurs.

Le budget 2004 de l'UE réserve quelque 248 millions d'euros pour les programmes de sécurité des denrées alimentaires et la protection de la santé animale, végétale et humaine.

Par ailleurs, alors qu'on reconnaît que le marché ne récompense pas toujours de manière adéquate l'amélioration de la qualité, les agriculteurs de l'UE reçoivent aussi une aide pour respecter les normes plus élevées en partie par le paiement de l'aide directe qui est prélevée sur le budget de l'UE et les entreprises de transformation reçoivent une aide au titre de l'enveloppe budgétaire globale du développement rural.

Pendant la période précédant l'élargissement, le programme spécial d'assistance au développement agricole et rural a fourni plus de 550 millions d'euros par an d'aide à la préparation du secteur agricole et des régions rurales afin de les intégrer pleinement au marché européen. Entre 2000 et 2004, quelque 1,33 milliards d'euros a été mis à la disposition des pays candidats à l'adhésion. Dans le cadre de ces programmes, la promotion de structures et d'entreprises concurrentielles dans le secteur de la transformation des produits agroalimentaires a été considérée comme étant une question prioritaire et deux tiers des dépenses ont été affectées à cette fin. Une partie significative du soutien est directement liée au respect des normes de sécurité des denrées alimentaires.

Outre ce programme, la CE soutient plusieurs initiatives au niveau national. Au Burundi, par exemple, la CE finance un programme de SPS au titre de l'ancien fonds STABEX et, en Namibie, elle a eu recours au budget du 9^e FED pour financer un programme constitué de mesures d'urgence visant à garantir le respect des normes sanitaires dans le secteur de la viande bovine dans les régions où les conclusions du rapport de l'OAV de l'UE portaient à croire que les échanges allaient être interrompus si des mesures urgentes n'étaient pas prises. De surcroît, ce programme a été financé au titre du PIN et attribué à un programme de développement rural de grande envergure qui était encore en préparation. Cette situation soulève des questions significatives en ce qui concerne l'affectation de ressources internes dans les pays ACP.

Alors que les responsabilités en matière de sécurité des denrées alimentaires sont souvent réparties entre les différentes administrations nationales, dans la plupart des pays ACP, il n'existe pas de base institutionnelle suffisamment saine pour mobiliser les ressources nécessaires et apporter une solution aux questions prioritaires dans le domaine de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires.

² Voir le discours du commissaire Fischler devant les ministres de l'agriculture de l'UE (SPEECH/03/238-13/05/2003) disponible à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/03/238|0|RAPID&lg=EN&display=

Cela signifie que les départements concernés ne sont souvent pas à même d'obtenir un financement dans le cadre d'un budget affecté à l'échelon national (le PIN, par exemple) lorsque les administrations plus importantes (transport, éducation, santé, agriculture), qui ont plus d'expérience dans le domaine de l'assistance octroyée par la CE, sont prioritaires dans les décisions budgétaires. Pour toutes ces raisons, les administrations et les autorités en charge de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP sont souvent privées des ressources nécessaires pour résoudre ces problèmes critiques.

En étendant le soutien aux pays ACP afin de les aider à relever le défi de la sécurité des denrées alimentaires, il faudra peut-être établir des dispositifs et des structures institutionnelles spécifiques pour que les structures institutionnelles en charge de la sécurité des denrées alimentaires des pays ACP reçoivent une aide efficace pour relever les défis auxquels elles seront confrontées. Bien que le dispositif pan-ACP d'un montant de 30 millions d'euros représente un premier pas dans cette direction, les ressources disponibles seront à peine suffisantes pour couvrir les besoins diagnostiques de départ et seront vraisemblablement insuffisantes pour financer les besoins d'investissement subséquents.

3.4 Relever le défi de la sécurité des denrées alimentaires

3.4.1 Entamer le dialogue sur l'application des normes

En ce qui concerne les normes de sécurité des denrées alimentaires, il semble qu'il faille établir des structures formelles de dialogue sur la question de savoir comment les différents règlements de l'UE en la matière peuvent être appliqués en pratique compte tenu de la situation spécifique de chaque pays ACP. C'est essentiel pour éviter la mise en place de programmes onéreux, qui pourraient être inappropriés et ensuite contestés par l'UE. Des structures de dialogue similaires semblent également nécessaires pour aborder la question des normes du secteur privé, en mettant à profit l'expérience récente du Kenya.

3.4.2 Contribuer au coût de la mise à niveau avec les normes de l'UE

Compte tenu des implications financières pour les pays ACP du respect des normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE, il pourrait être utile d'établir une facilité à bas coût pour aider les entreprises ACP à réaliser les investissements nécessaires pour respecter les normes de l'UE. Cette facilité devrait être établie à l'échelon local (pour éliminer les risques liés au taux de change) en employant les budgets employés en réalisant des avances sur titres à un taux d'intérêt à des conditions de faveur et elle devrait fonctionner comme un fonds de rotation de manière à fournir une source permanente de soutien visant à apporter des améliorations dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires.

3.4.3 Satisfaire les besoins d'informations et d'assistance technique

En outre, il paraît nécessaire de prévoir un certain nombre d'initiatives complémentaires pour permettre un accès en temps voulu aux informations relatives à l'évolution des exigences en matière de sécurité des denrées alimentaires et au soutien technique ciblé sur les entreprises ACP afin d'aider celles-ci à accéder à des moyens rentables pour respecter les normes imposées par l'UE en la matière et ce, en tenant compte de la situation spécifique de chaque pays ACP.

3.5 Établir un dispositif spécial de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires

L'établissement de capacités de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP est un domaine dans lequel il convient également de prévoir un subventionnement. En la matière, les besoins de la phase initiale à l'échelon national sont connus: son coût est évalué à 2 millions d'euros environ par pays ACP. À cela, il conviendrait toutefois d'ajouter 5 millions d'euros environ par pays au titre de certains dispositifs régionaux.

La subvention totale devra être de 180 millions d'euros environ pour les mesures initiales visant à renforcer la capacité de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP.

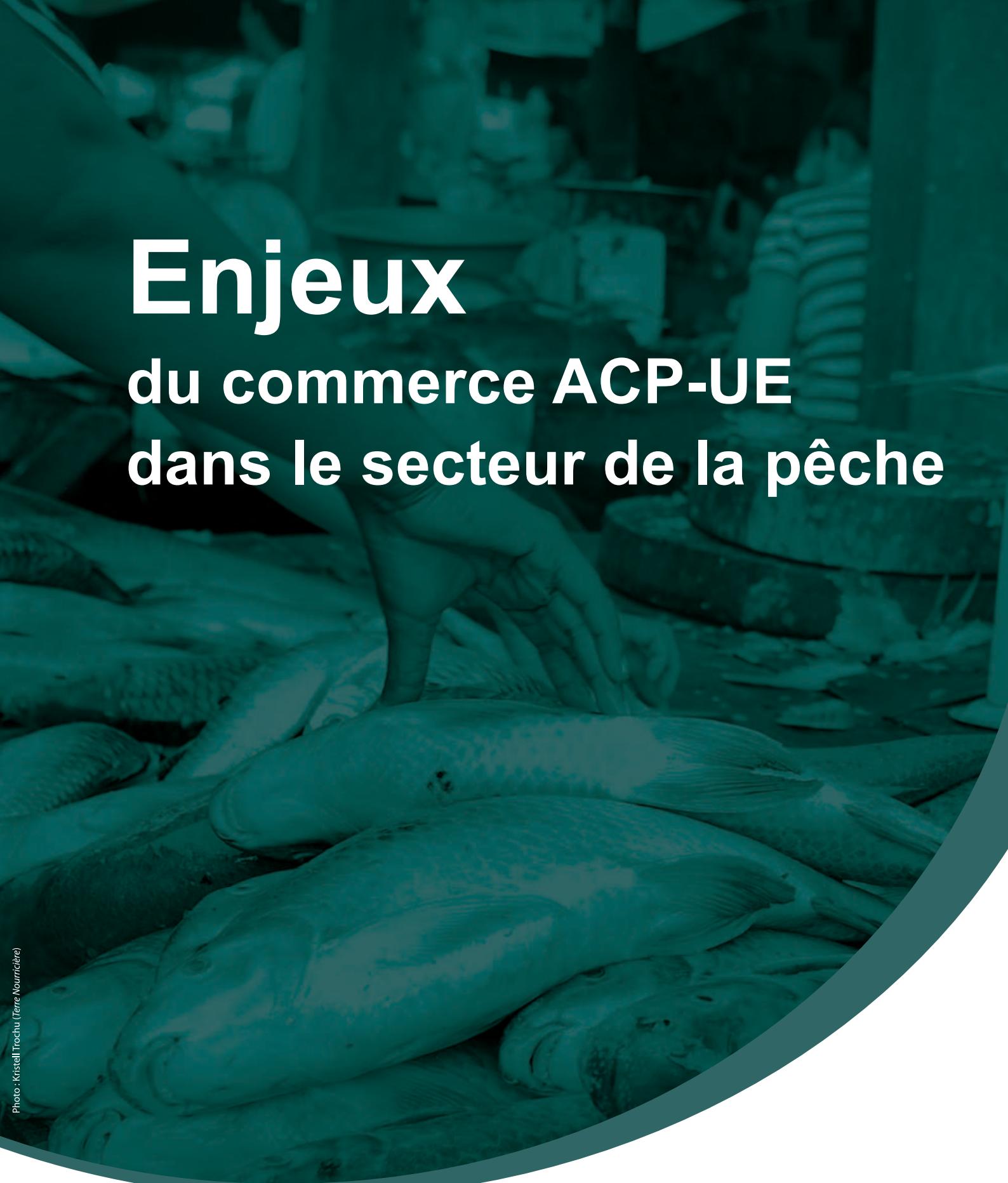
Compte tenu de l'ampleur du financement requis, il conviendra sans doute d'étendre le programme *Strengthening food-safety systems through SPS measures in ACP countries* (Renforcement des systèmes de sécurité des denrées alimentaires au travers des mesures SPS dans les pays ACP) par le biais de la création de *trusts funds* régionaux consacrés à la sécurité des denrées alimentaires dans le cadre des différents APE en cours de conclusion. Les fonds devront de toute évidence être plus facilement accessibles et disponibles aussi bien pour un programme glissant de mesures structurelles que de mesures d'urgence, si celles-ci devaient s'avérer nécessaires pour maintenir l'accès au marché existant. Les *trusts funds* régionaux, sous l'égide des conseils d'administration dirigés par le secteur privé, semblent constituer un modèle de déploiement de l'aide plus adapté à ce domaine que les programmes horizontaux établis par la CE à ce jour. Il s'agit là d'une condition essentielle parce que les organismes existants en charge de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP ne sont peut-être pas suffisamment influents au niveau institutionnel pour obtenir le budget nécessaire au titre du PIN concerné lorsque des administrations nationales plus importantes ont plus à dire dans le cadre du processus de programmation du PIN.

3.5.1 Résoudre le problème du coût de fonctionnement

Un domaine supplémentaire dans lequel il convient de faire preuve de créativité a trait au financement du coût de fonctionnement payé par les autorités chargées de contrôler la sécurité des denrées alimentaires à l'échelon national étant donné que dans plusieurs pays ACP l'environnement commercial dans lequel les organismes évoluent ne permet pas que ces dispositifs soient autofinancés via les utilisateurs. Il est nécessaire de résoudre ce problème pour éviter de compromettre la base des exportations vers l'UE. Une solution serait d'utiliser l'écart entre les taux d'intérêt sur les prêts financés par des dons prévus au titre du FED (la différence entre le taux d'intérêt payé à la BEI pour le prêt et le taux d'intérêt prélevé à l'emprunteur final). Les prêts financés par des dons peuvent être proposés via l'approche des *trusts funds* aux entreprises commerciales afin qu'elles investissent dans la mise en conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires. Le montant de l'écart entre le prix auquel les fonds de l'accord de Cotonou sont mis à disposition et le taux d'intérêt prélevé sur les prêts accordés aux entreprises commerciales (calqué sur celui du marché) pourrait alors être utilisé pour financer l'infrastructure nécessaire à la vérification de la mise en conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires.

3.5.2 Utilisation accrue des dérogations temporaires

Pour terminer, il y a également lieu de prendre des mesures en ce qui concerne les problèmes transitoires touchant au réexamen des pesticides. Il convient de tenir compte de l'utilisation plus généralisée de «dérogations temporaires» pour les produits qui ne sont pas soumis à l'approbation au titre des nouvelles procédures, qui ne présentent pas de risque, et pour lesquels il n'existe pas d'alternative rapidement disponible.



Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur de la pêche

Accès au marché dans le secteur de la pêche : aspects tarifaires et non tarifaires

Table des matières

1. Le contexte international du commerce ACP-UE des produits de la pêche	187
1.1 Contexte général et questions émergentes	187
1.2 Le Cadre juridique international	188
2. L'importance du marché de l'UE pour les exportateurs ACP de produits de la pêche	189
3. L'importance du poisson et des produits de la pêche ACP pour le marché de l'UE	189
4. La base des exportations ACP de produits de la pêche vers le marché de l'UE	190
4.1 Régimes tarifaires	190
4.2 La question des règles d'origine	192
4.3 Investissements	193
4.4 L'érosion des préférences	193
5. Les barrières non tarifaires	193
5.1 Problèmes liés à la sécurité des denrées alimentaires	194
5.1.1 Définition des normes	194
5.1.2 Critères d'éligibilité des pays	194
5.1.3 Les coûts de la mise aux normes	196
5.1.4 Conséquences de l'HACCP	196
5.1.5 Les coûts de la vérification	196
5.1.6 Assistance technique	196
5.2 La législation de l'UE sur les niveaux résiduels et les métaux lourds dans les produits de la pêche.	197
5.2.1 Résidus de médicaments vétérinaires	197
5.2.2 Les métaux lourds dans le poisson	197
5.3 L'étiquetage comme obstacle technique au commerce	198
5.4 Le système de certification des captures pour lutter contre la pêche INN	199



Résumé

Un peu moins de 40% de la production des pêcheries mondiales (capture et aquaculture), sont écoulés sur le marché international. La contribution de l'aquaculture à la production et au commerce international de produits de la pêche a rapidement augmenté au cours de ces dernières années. Le déclin des niveaux de captures a focalisé l'attention, y compris dans les pays ACP, sur les potentialités de l'aquaculture pour satisfaire les besoins croissants du commerce international et de la sécurité alimentaire locale.

Les cadres juridiques et politiques internationaux définissant la manière dont les pêcheries peuvent être exploitées et dont le poisson peut être commercialisé ont été définis par les Nations Unies et l'OMC. En ce qui concerne l'accès au marché des produits de la pêche, les principaux textes de référence sont le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO et le Codex Alimentarius FAO/OMS.

L'UE dans son ensemble est le plus grand marché du monde pour le poisson, et les pays ACP, en tant que groupe, comptent parmi les principaux partenaires commerciaux de l'UE. Depuis 1975, au titre des conventions de Lomé successives et maintenant au titre de l'accord de Cotonou, les exportations de poisson ACP ont bénéficié d'avantages préférentiels non réciproques autorisant un accès en franchise de droits sur le marché de l'UE. Ces avantages non réciproques devraient être remplacés par de nouveaux accords, les accords de partenariat économique (APE) compatibles avec les règles de l'OMC.

Dans le contexte actuel, quatre défis majeurs se posent aux exportateurs ACP de produits de la pêche qui tenteront d'accéder au marché de l'UE à l'avenir:

- l'érosion des préférences et la perte des avantages compétitifs des pays ACP en raison de la libéralisation multilatérale des échanges au titre de l'OMC (AMNA – Accès au marché des produits non agricoles);
- la conformité aux règles d'origine qui a toujours été considérée comme une barrière au commerce par de nombreux pays ACP exportateurs de poisson;
- la conformité à un ensemble de normes européennes de plus en plus complexes (publiques et privées) telles que les mesures SPS, la législation sur l'étiquetage et la législation sur les niveaux de résidus et de métaux lourds dans les produits de la pêche ;
- le *quid pro quo* que l'UE pourrait exiger au titre des nouveaux accords de libre échange.

1. Le contexte international du commerce ACP-UE des produits de la pêche

1.1 Contexte général et questions émergentes

Les chiffres de la FAO pour 2008 montrent que le commerce international de produits de la pêche a augmenté de 7% en 2007 : près de 40% des produits de la pêche et aquacole sont exportés, ce qui confirme la position dominante du poisson parmi les produits alimentaires et aliments pour animaux échangés sur le marché international. Les chiffres de la FAO montrent que l'UE est, en valeur, à la fois le plus gros exportateur de poisson avec 26% des exportations totales, et également le plus grand importateur, avec 43,5% des importations totales. En 2007, elle a importé 20,75 milliards de dollars de poisson et de produits de la pêche en provenance de fournisseurs non UE, soit une hausse de 11% par rapport à l'année précédente. Six pays de l'UE figurent parmi les dix principaux importateurs de poisson : l'Espagne, qui a importé 4,37 milliards de dollars en 2007, suivie du Royaume-Uni (US\$2,2 milliards), du Danemark (US\$2 milliards), de l'Allemagne (US\$1,9 milliard), de l'Italie (US\$1,8 milliard) et de la France (US\$1,77 milliard).

Une étude de l'Association européenne des transformateurs de poisson (2007) montre le déclin du taux d'autosuffisance de l'UE, qui atteint à peine plus de 30% en 2007. Dans l'ensemble, les approvisionnements de poisson de l'UE dépendent des importations à concurrence de 69%, mais pour certaines catégories, la dépendance à l'égard des importations atteint 90%, par exemple pour le poisson blanc.

Cette situation, parallèlement à l'élargissement de l'UE de 15 à 25 puis à 27 États membres en 2005 et 2007, offre des opportunités significatives aux exportateurs ACP, à condition qu'ils puissent se conformer aux règles d'origine et aux barrières non tarifaires que constituent les normes d'hygiène et autres normes de l'UE en vigueur.

Les pays en développement représentent maintenant la moitié de la valeur totale des exportations de poisson, la Chine étant le principal exportateur. La hausse des importations de la Chine résulte en partie de l'externalisation, puisque les transformateurs chinois recourent à du poisson d'autres régions, y compris de l'UE, pour ensuite le transformer et l'exporter.

La stagnation et le déclin des captures de poisson, et l'inquiétude concernant l'état des stocks halieutiques a attiré l'attention sur le potentiel de l'aquaculture pour satisfaire aux besoins croissants du commerce international et de la sécurité alimentaire nationale. Un rapport Globefish de 2008 montre que l'aquaculture représente maintenant 45% du poisson destiné à l'alimentation au niveau mondial et ce chiffre devrait atteindre 50% en 2015. La Chine compte pour près de 70% de la production aquacole. Certaines régions sont à la traîne et les pays ACP en particulier, où l'aquaculture représente moins de 2% de la production totale des pêcheries.

Plusieurs initiatives sont en cours, en particulier dans les pays africains après l'initiative « Poisson pour tous » du NEPAD destinée à promouvoir la production aquacole. Pour les pays ACP, les deux espèces les plus importantes en termes d'exportation sont le tilapia et la crevette/crevette rose, le développement d'autres types d'aquaculture (mollusques) y est maintenant préconisé, ce dernier requérant moins de soins, ayant des taux de survie supérieurs et pour lesquels l'exploitation s'avère moins coûteuse.

En 2006, la FAO a publié des directives techniques sur la mise en valeur de l'aquaculture visant à promouvoir les bonnes pratiques dans le secteur, dans le cadre de son programme de mise en œuvre du Code de conduite pour une pêche responsable. Ces directives soulignent les principaux enjeux du développement de l'aquaculture dans les pays en développement qui sont « d'exploiter des piscicultures de la manière la plus responsable d'un point de vue social et environnemental et de faire une contribution tangible au développement rural et à l'allègement de la pauvreté dans les zones côtières ».

La distribution des bénéfices le long de la chaîne de valeur est devenue une question cruciale si on veut s'assurer que les pêcheries ACP profitent du commerce international des produits de la pêche. Les intrants pour les producteurs de poisson ACP deviennent de plus en plus chers, en particulier le carburant et le transport. Les producteurs, pêcheurs et pisciculteurs ACP sont davantage « price taker » (preneurs de prix) que « price maker » (faiseur de prix) – ils ne peuvent pas répercuter l'augmentation des coûts sur les prix, en particulier lorsque les acheteurs sont d'importants détaillants européens. L'obtention d'un meilleur prix pour le poisson est indispensable pour l'avènement d'un développement durable, basé sur le paradigme « pêcher/cultiver moins, gagner plus ». Récemment, plusieurs pays ACP ont souligné que le développement du secteur de la transformation pouvait aider à engranger des bénéfices plus importants des ressources halieutiques. Cela n'est vrai que si toutes les conditions sont satisfaites pour produire des produits de haute qualité et conformes, plus particulièrement, aux normes SPS.

1.2 Le Cadre juridique international

Les Nations Unies et l'OMC ont la charge du cadre juridique et politique qui définit les pratiques et les modes de commercialisation des produits de la pêche. L'OMC propose une structure institutionnelle et une base juridique pour la libéralisation multilatérale du commerce et les Nations unies offrent une base juridique pour le développement et la gestion durables des ressources et pour parvenir à une production responsable. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), entrée en vigueur en 1994, demande aux États côtiers de gérer leurs ressources halieutiques de façon durable. La déclaration de Rio de 1992 oblige tous les États à faire face au problème des pratiques non durables de production et de consommation. Ces exigences sont également présentes dans le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (WSSD).

Le Code de conduite pour une Pêche Responsable, élaboré par la FAO en 1995, encourage les politiques et les pratiques de pêche durable et aborde des questions importantes comme la santé, la sécurité et les exigences de qualité dans la transformation et la commercialisation des produits de la pêche. Bien que non contraignant, ce Code est considéré comme un élément essentiel pour mettre le secteur de la pêche sur le chemin de la durabilité.

La Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius élabore les normes internationales en matière d'hygiène alimentaire, de contaminants, de technologie alimentaire, d'importation et d'exportation de produits alimentaires, de microbiologie et de produits de la pêche. Ces normes sont reconnues par l'OMS et constituent un critère de référence pour évaluer l'hygiène et les autres normes des pays importateurs. Elles constituent également des outils indispensables pour aider les pays en développement à faire face aux barrières non tarifaires (BNT) au commerce international.

La question du commerce durable est un des principaux piliers de l'OMC. Cette question figure dans la Déclaration de l'Accord de Marrakech qui a fondé l'OMC (1994) et ultérieurement dans la Déclaration ministérielle de Doha (2001). Cette dernière met l'accent sur le rôle du commerce dans la croissance économique des pays en développement (paragraphes 42 et 43). Elle engage l'OMC à l'objectif de développement durable (paragraphe 6), reconnaît les problèmes particuliers des pays les moins avancés (PMA) (paragraphes 42 et 43) ainsi que la nécessité du traitement spécial et différencié (paragraphe 44).

Toutefois, les progrès enregistrés au cours des négociations à l'OMC sur la manière d'éliminer les tarifs douaniers et de répondre aux exigences des pays en développement ont été lents et, en juillet 2008, le cycle de négociations à l'OMC s'est soldé par un échec. Pour certains observateurs, l'OMC perd petit à petit sa place d'organe édictant les règles à suivre et réglant les différends du commerce mondial, compte tenu du nombre croissant d'accords commerciaux bilatéraux, tels que les APE négociés entre l'UE et les pays ACP.

2. L'importance du marché de l'UE pour les exportateurs ACP de produits de la pêche

Il ne fait aucun doute que les ACP, ainsi que d'autres pays en développement, profitent du commerce international de poisson et de produits de la pêche. L'UE fournit aux pays ACP le marché le plus lucratif pour leur poisson. Toutefois, les ACP et autres pays en développement éprouvent quelques difficultés à en tirer profit. Une étude de 2007 indique que, bien que la valeur nominale et le volume global des exportations de poisson des pays en développement aient augmenté au cours de ces dernières années, la valeur relative a quant à elle décliné : en 1984, la tonne de poisson exportée par les pays en développement valait 28,4% de plus que celle des pays développés ; en 2004, elle valait 10,4% de moins. Ceci indique que les ACP et autres pays en développement pourraient considérablement augmenter leurs revenus à l'exportation pour le poisson et les produits de la pêche.

Mais la prudence est de mise. Les demandes du marché international exercent des pressions énormes sur les ressources halieutiques, encourageant une surpêche là où la gestion des ressources halieutiques est déjà faible et où l'usage d'engins de capture dommageables pour l'environnement est interdit. Certains s'inquiètent également du fait que la promotion du commerce international des produits de la pêche puisse avoir des conséquences négatives pour la sécurité alimentaire locale. L'un de ces impacts négatifs pourrait être un accès économique et physique réduit au poisson, en détournant le poisson des marchés locaux pour l'écouler sur les marchés internationaux et en augmentant le prix du poisson sur le marché local.

L'importance des marchés de l'UE pour les exportations de poisson ACP

Régions ACP	Exportations de poisson ACP vers l'UE ²⁷ (valeur moyenne 2004-2006, en 1000 US\$)	Exportations totales de poisson ACP (valeur moyenne 2004-2006, en 1000 US\$)	Importance relative du marché de l'UE
Afrique	1 241 172	2 178 036	57%
Caraïbes	100 783	204 526	49%
Pacifique	42 654	188 425	23%

Source: Statistiques FAO, flux de commerce du poisson par région, 2008

Pour toutes les régions ACP, l'UE est le marché d'exportation le plus important pour leurs produits de la pêche. Parmi les autres marchés importants pour les produits de la pêche des ACP citons les États-Unis, l'Asie du Sud-Est et les marchés régionaux.

3. L'importance du poisson et des produits de la pêche ACP pour le marché de l'UE

En tant que groupe, les ACP sont l'un des principaux partenaires commerciaux de l'UE dans le secteur de la pêche. Les statistiques commerciales de l'UE¹ montrent qu'en 2006, la valeur des importations de poisson de l'UE en provenance des pays ACP s'élevait à 1,4 milliard d'euros, soit environ 12% de la valeur totale des importations de poisson hors UE (13,3 milliards d'euros). Dans le tableau suivant figurent les dix principaux exportateurs de poisson ACP vers l'UE, la valeur et les quantités de poisson exporté, les types de produits exportés et la valeur moyenne à la tonne pour 2007.

¹ Statistiques Eurostat COMEXT, via le Export Helpdesk de l'UE <http://exporthelp.europa.eu/>

Pays	Valeur des exportations de poisson (€1000)	Volume des exportations de poisson (t)	Principaux poissons exportés (par ordre d'importance)	Valeur moyenne par t. (€1000)
Afrique du Sud	221 357	54 566	Poisson blanc frais/Poisson blanc congelé/Filets de poisson blanc	4
Namibie	231 336	68 279	Filets de poisson blanc/ Poisson blanc congelé	3.4
Ouganda	96 500	24 634	Filets de poisson blanc (frais)	3.9
Sénégal	170 027	41 326	Poisson blanc frais/Filets de poisson blanc /Poisson blanc congelé	4.1
Tanzanie	126 164	34 276	Filets de poisson blanc (congelé)	3.6
Madagascar	97 870	12 167	Crustacés (crevettes et crevettes roses)	8
Mauritanie	110 500	26 925	Mollusques (poulpe)/poisson frais /poisson congelé	4.1
Mozambique	61 692	8 559	Crustacés (crevettes et crevettes roses)	7.2
Nigeria	39 444	5 521	Crustacés (crevettes et crevettes roses)	7.1
Seychelles	19 040	11 711	Thon en conserve	1.6

Source : EU Export helpdesk, statistiques 2007.

Bien que d'autres facteurs puissent jouer un rôle, tels que les espèces de poissons concernées ou le niveau d'intégration entre les opérateurs ACP et de l'UE, ce tableau semble indiquer que les revenus à l'exportation pourraient être accrus si certains produits, par exemple le poisson frais haut de gamme, étaient davantage favorisés. Contrairement à une croyance fort répandue selon laquelle la transformation est toujours source d'ajout de valeur, ce tableau indique que pour certaines transformations, telles que le thon en conserve, la valeur peut s'en trouver réduite. Dans un contexte où plusieurs stocks de poisson ACP sont soit totalement exploités soit surexploités (ce qui signifie qu'il sera difficile d'augmenter les bénéfices en augmentant la production), la manière dont ces ressources seront exploitées et transformées aura des conséquences sur la mesure dans laquelle les pays ACP pourront maximiser ces bénéfices.

4. La base des exportations ACP de produits de la pêche vers le marché de l'UE

4.1 Régimes tarifaires

Depuis 1975, les pays ACP ont bénéficié d'accords spéciaux, non réciproques, leur permettant d'exporter vers l'UE en franchise de droits tout d'abord au titre des Conventions de Lomé successives (Lomé I – IV), et depuis 2000, au titre de l'accord de Cotonou. Elles permettent aux pays ACP d'exporter leurs produits de la pêche vers l'UE sans payer les droits à l'importation appliqués aux exportations de poisson en provenance d'autres pays, à condition qu'ils se conforment aux règles d'origine. Ceci a offert, et continue d'offrir aux ACP un avantage concurrentiel considérable.

Depuis 2001, les ACP et les pays de l'UE négocient de nouveaux accords commerciaux bilatéraux (accords de partenariat économique – APE) qui en 2008/2009 remplaceront les accords commerciaux non réciproques actuels. Même si ces accords mèneront à une ouverture progressive des marchés ACP aux importations en provenance de l'UE, l'accès des produits ACP au marché de l'UE sera maintenu et pour certains produits, amélioré. S'agissant des produits de la pêche, ils continueront à avoir accès au marché de l'UE en franchise de droits et de quota, à condition que les règles d'origine et les exigences de sécurité des denrées alimentaires soient respectées (cf. sections ci-dessous).

Les pays ACP qui n'ont pas signé ou paraphé un APE avant le 31 décembre 2007 bénéficient du Système de préférences généralisées (SPG) qui offre un accès préférentiel aux importations en provenance des pays en développement sur le marché de l'UE. Après l'approbation du règlement du Conseil le 22 juillet 2008, un nouveau système de préférences tarifaires généralisées s'appliquera du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2011. En réponse au souhait exprimé par les bénéficiaires du SPG d'assurer une stabilité, une prévisibilité et une transparence à long terme, le système demeure largement inchangé, et comprend trois accords différents :

- les accords généraux (SPG) ;
- les accords spéciaux pour les PMA, l'initiative dite « Tout sauf les armes » (TSA) ; qui depuis 2001 a fourni un accès en franchise de droits à pratiquement tous les produits en provenance des PMA ;
- le régime spécial d'encouragement pour le développement durable et la bonne gouvernance (également connu sous le nom de SPG+).

En termes d'accès au marché, le régime TSA et les APE offrent tous deux un accès en franchise de droits et de contingent pour les produits de la pêche et sont par conséquent plus avantageux que le SPG. Ceci explique pourquoi certains pays ACP non PMA ont décidé de se désolidariser de leur groupe régional et de parapher un APE en décembre 2007 afin de maintenir leur accès préférentiel au marché de l'UE (PNG, Ghana, Côte d'Ivoire, Seychelles, etc.).

Régime commercial après le 1^{er} janvier 2008 par pays ACP

Configuration régionale	ACP ayant signé ou initié un APE complet ou ayant paraphé un APE intérimaire (9 PMA, 26 non-PMA)	TSA (32 PMA)	SPG (10 non-PMA)
Cariforum	Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbade Belize, Dominique, République Dominicaine, Grenada, Guyana, Haïti, Jamaïque, St Christophe & Nevis, Ste Lucie, St Vincent & Grenadines, Surinam, Trinidad & Tobago		
Afrique centrale	Cameroun	République centrafricaine, RD Congo, Tchad, Guinée équatoriale, Sao Tomé	Gabon, Congo (Brazzaville)
Afrique orientale et australie (ESA)	Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zimbabwe	Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Malawi, Somalie, Soudan, Zambie	
Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)	Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Uganda		
Pacifique	Papouasie nouvelle Guinée, Fidji	Kiribati, Samoa, Îles Salomon, Tuvalu, Vanuatu	Îles Cook, Tonga, Îles Marshall, Niue, Micronésie, Palau, Nauru
Afrique de l'Ouest	Côte d'Ivoire, Ghana	Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Togo	Nigeria
Afrique australe	Botswana, Lesotho, Namibie, Mozambique, Swaziland	Angola	

4.2 La question des règles d'origine

Depuis janvier 2008, l'origine préférentielle pour les exportations ACP est établie par l'Annexe II au règlement 1528/2007 du Conseil (règlement d'accès aux marchés - RAM - applicable à 35 pays ACP ayant paraphé avec l'UE des accords compatibles avec les règles de l'OMC) et par les Articles 66-97 du règlement 2454/1993 de la Commission (système SPG/TSA applicable aux 43 pays ACP restants).

Le RAM a été introduit en tant que mesure transitoire et sera remplacé par les protocoles d'origine annexés aux APE dès qu'ils entreront en vigueur.

Les restrictions imposées par les règles d'origine ont longtemps été une source de contestation dans le cadre des relations ACP-UE dans le secteur de la pêche, notamment en ce qui concerne la pêche thonière dont la valeur est élevée. La définition de « poisson originaire » contraint l'industrie de transformation des pays ACP à s'approvisionner auprès de fournisseurs de l'UE qui pratiquent des prix élevés (puisque les pays ACP ne possèdent pas de flottes thonières et que les poissons pêchés par des navires de pays tiers ne sont pas considérés comme étant « originaires »), et ce pour produire des produits dérivés du thon qui soient originaires.

En limitant les sources d'approvisionnement possibles, les activités de transformation des pays ACP ont des difficultés à se développer. Cela encourage alors les pays ACP à accorder aux navires de l'UE un accès préférentiel à leurs ZEE afin d'assurer que leur conserveries de thon soient approvisionnées en « thon originaire ». Une étude récente commanditée par la CE (2007) affirme que les règles d'origine fournissent aux flottes thonières de l'UE un marché captif capable et désireux de payer le prix requis par les flottes de l'UE pour opérer de façon viable. Le fait que la hausse des coûts d'exploitation des flottes de l'UE soit répercutee sur les acheteurs de thon ACP soulève quelques questions sur leur capacité à être compétitif dans un marché extrêmement concurrentiel comme celui du thon en conserve. D'après certains observateurs, la marge préférentielle proposée aux pays ACP pour le thon en conserve originaire pourrait alors être considérée comme une forme de subvention en amont aux navires de l'UE via les accords d'accès aux pêcheries plutôt que comme une concession commerciale aux pays ACP.

Actuellement, les règles d'origine applicables au titre des protocoles dérivant du RAM incluent une série de changements par rapport à l'accord de Cotonou :

- suppression des prescriptions applicables à l'équipage, à l'armateur et au personnel dans les règles applicables aux navires de pêche ;
- simplification et reformulation du critère de propriété ;
- changement de la règle principale pour plusieurs produits des chapitres 3 et 16. Plutôt que l'exigence globale en ce qui concerne les matières du chapitre 3, 15% des intrants non originaires sont maintenant autorisés.

Il existe une dérogation spécifique pour les pays ACP du Pacifique (PACP- notamment la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji) au titre des APE. Cette dérogation offre à ces pays « la possibilité de ne plus se restreindre aux produits du cru pour l'approvisionnement en matières premières que requièrent les activités de transformation». Cet approvisionnement au niveau mondial est accepté sous certaines conditions, telles que la notification par le pays du Pacifique fournissant des informations concrètes sur les espèces concernées, les produits devant être préparés et les quantités faisant l'objet d'un assouplissement de la règle. Pour les PACP, cet assouplissement des règles d'origine pourrait constituer le seul moyen pour les conserveries de demeurer économiquement viables. Les effets commencent déjà à se faire ressentir en termes de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. Bien que l'UE ait insisté sur le fait que cette concession était due aux spécificités (géographiques, etc.) des PACP, elle montre comment l'assouplissement des règles d'origine pourrait profiter à d'autres groupes ACP, à condition que d'autres exigences de l'UE (normes d'hygiène, etc.) soient satisfaites.

4.3 Investissements

En août 2005, la réunion des gouvernements africains autour de l'initiative « Poisson pour tous » organisée par le NEPAD (Voir site <http://www.fishforall.org/ffa-summit/africasummit.asp>) a affirmé que : « des investissements stratégiques sont requis de toute urgence pour sauvegarder la contribution future du secteur de la pêche africain à l'allégement de la pauvreté et au développement économique régional. De manière générale, des investissements sont nécessaires pour (i) améliorer la gestion des stocks naturels de poisson ; (ii) développer la production aquacole ; et (iii) accroître le commerce de poisson sur les marchés intérieurs, régionaux et mondiaux ».

Les APE intérimaires contiennent des dispositions qui pourraient aider à atteindre ces objectifs, tout en améliorant la compétitivité des ACP, ce qui est un élément crucial pour contrer les conséquences de l'érosion des préférences. Les pays ACP devront veiller au maintien de l'investissement et de l'aide au développement de l'UE pour améliorer les infrastructures de débarquement, de transport et de transformation, et améliorer la capacité de leur secteur de transformation/exportation de poisson afin de satisfaire aux normes sanitaires et de traçabilité en vigueur au niveau international. Mais il convient de rester prudent : l'amélioration de la compétitivité au travers de la promotion des investissements européens ne doit pas se faire aux dépens des entreprises locales, des normes de travail, de la qualité de vie et de l'environnement local.

Étant donné que l'investissement est également une composante clé des Accords de Partenariat Pêche (APP- voir la note de synthèse à ce sujet), une approche cohérente devrait être développée par les ACP et l'UE afin de garantir qu'il existe une synergie entre les investissements promus au travers des APP et les APE, et qu'ils sont conformes au développement durable des pêcheries ACP.

4.4 L'érosion des préférences

Les marges préférentielles constituent le principal avantage des exportateurs de poisson des pays ACP dans le cadre de l'initiative TSA et/ou des APE. Ces marges préférentielles sont cependant progressivement mais inexorablement érodées par deux grands facteurs :

- Le premier est la libéralisation multilatérale du commerce via les négociations à l'OMC, par laquelle les barrières tarifaires et non tarifaires sont amenées à être supprimées. Deux pays de l'ASEAN ont contesté avec succès les avantages dont bénéficiaient les pays ACP sur le marché de l'UE, notamment pour le thon en conserve.
- Le problème du nouveau SPG est qu'il érode un peu plus encore les marges de préférences des ACP. À cet égard, les dispositions spéciales du SPG pour les PMA et le régime spécial d'encouragement pour le développement durable et la bonne gouvernance sont très importants, puisque au titre de ces accords, les pays latino-américains et asiatiques exportateurs de poisson bénéficient de réductions tarifaires sur le poisson et les produits de la pêche.

5. Les barrières non tarifaires

Bien que les exportateurs de poisson des pays ACP bénéficient d'un accès en franchise de droits et de quota sur le marché de l'UE, ils se heurtent à des normes de qualité de plus en plus strictes réglementant l'accès au marché européen. Les questions de sécurité des denrées alimentaires, d'identification des produits (espèce, origine, etc.), de traçabilité (de la prise à la consommation), et d'écolabels (pour la durabilité des stocks de poissons et l'aquaculture biologique) deviennent de plus en plus importantes pour les exportateurs de poisson ACP désireux d'accéder au marché de l'UE. Les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) doivent être respectées dans les usines de transformation du poisson et tout le long de la chaîne de contrôle (du navire au consommateur).

Il est également important de noter le pouvoir croissant des distributeurs internationaux qui ont été en mesure, parfois avec plus de succès que les gouvernements, d'imposer des normes de qualité et d'hygiène de plus en plus strictes pour les importations de poisson, mais également d'imposer aux producteurs des exigences en matière d'écolabels.

Bien que ces mesures soient importantes pour protéger les consommateurs européens, le revers de la médaille est qu'elles agissent également en tant que barrières non tarifaires (BNT), posant des contraintes considérables en termes d'accès au marché pour les producteurs et exportateurs de poisson ACP, en particulier les petites et moyennes entreprises. Les BNT au commerce empêchent les pays ACP d'accéder pleinement aux avantages potentiels de l'exportation vers l'UE. Les principales BNT pour les produits de la pêche ACP comprennent :

- les normes de l'UE en matière sanitaire et phytosanitaire (mesures SPS) ;
- la législation de l'UE sur les niveaux de résidus et de métaux lourds dans les produits de la pêche ;
- la législation de l'UE sur l'étiquetage ;
- la régulation future de l'UE sur la lutte contre la pêche INN, en particulier le système de certification des captures.

La conformité avec cette série complexe de réglementations de l'UE en matière de normes de qualité et de sécurité des denrées alimentaires constitue un défi considérable pour les exportateurs de poisson des pays ACP. Ils rencontrent d'abord des problèmes de coûts, en termes d'investissements dans les nouvelles technologies, les infrastructures et les institutions. Ils doivent aussi faire face aux risques d'embargo sur leurs produits d'exportation s'ils ne sont pas en conformité avec les réglementations de l'UE et avec les normes associées, sans compter les importantes pertes économiques qui pourraient en découler.

5.1 Problèmes liés à la sécurité des denrées alimentaires

5.1.1 Définition des normes

Les normes communautaires pour la sécurité des denrées alimentaires, la qualité et l'étiquetage des produits ont déjà été définies et sont en cours de mise en œuvre. Les détails du système de certification des captures pour lutter contre la pêche INN sont toujours en cours de développement, puisque le règlement n'entrera en vigueur que début 2010. Une communication et une série de séminaires sont prévues par la DG Mare pour début 2009 afin d'informer les pays en développement de ce que cela impliquera pour leurs relations commerciales avec l'UE.

Le cadre de base pour appliquer les normes SPS de l'UE aux produits de la pêche des pays ACP figure dans la Directive de l'UE relative à « la production et la mise sur le marché des produits de la pêche destinés à la consommation humaine ».

5.1.2 Critères d'éligibilité des pays

Pour tous les produits de la pêche, les pays d'origine doivent figurer sur une liste de pays autorisés pour le produit concerné. Les critères d'admission à cette liste sont les suivants :

Il doit exister dans les pays exportateurs une autorité compétente qui sera responsable des contrôles officiels à tous les niveaux de la chaîne de production. Cette autorité doit posséder les structures, les ressources et les pouvoirs suffisants pour effectuer des inspections efficaces et garantir une certification fiable des conditions d'hygiène requises.

Les poissons vivants ainsi que les mollusques bivalves vivants doivent respecter les normes en matière de santé animale. Pour ce faire, les services vétérinaires doivent assurer l'exécution efficace de tous les contrôles sanitaires et programmes de surveillance nécessaires.

Les autorités nationales doivent également garantir que les exigences appropriées en matière d'hygiène et de santé publique sont satisfaites. La législation relative à l'hygiène définit des critères spécifiques pour la structure des navires, des sites de débarquement et des établissements de transformation, ainsi que pour les opérations de congélation et de stockage.

Des conditions spécifiques s'appliquent aux importations de mollusques bivalves (ex. : moules, coques). Ces importations ne sont autorisées que si elles proviennent de zones de production agréées et répertoriées. Les autorités nationales des pays exportateurs sont tenues de fournir des garanties concernant le classement de ces produits et la surveillance étroite des zones de production afin d'exclure la contamination par certaines biotoxines marines responsables d'intoxications par les fruits de mer.

En ce qui concerne les produits de l'aquaculture, un plan de contrôle des métaux lourds, des contaminants et des résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires doit être mis en place afin de vérifier que les exigences communautaires sont respectées.

Un plan de contrôle approprié doit être conçu par l'autorité compétente et soumis à la Commission européenne pour approbation initiale, avec renouvellement annuel.

Les importations ne sont autorisées que si elles proviennent de navires et d'établissements agréés (ateliers de transformation, navires congélateurs ou navires-usines, entrepôts frigorifiques), répondant, après inspection par l'autorité compétente du pays exportateur, aux exigences communautaires. L'autorité fournit les garanties nécessaires et est tenue d'effectuer des contrôles réguliers; lorsque cela est nécessaire, elle doit prendre des mesures correctives. La liste des établissements agréés est mise à jour par la Commission européenne et publiée sur son site internet (cf. <http://forum.europa.eu.int/irc/sanco/vets/info/data/listes/table0.html>).

Des inspections de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la Commission doivent confirmer le respect des exigences énumérées ci-dessus. Ce type de mission de contrôle est la base de la relation de confiance qui doit s'établir entre la Commission européenne et l'autorité compétente du pays exportateur.

La réglementation de l'UE sur la « production et la mise sur le marché des produits de la pêche pour la consommation humaine » est complétée par les directives suivantes:

- Directive 97/98. Elle introduit le principe de contrôles vétérinaires obligatoires sur tous les produits entrant dans l'UE en provenance de pays tiers. Les contrôles doivent être entrepris à un poste d'inspection à la frontière désigné par les autorités douanières. Les postes d'inspection aux frontières doivent être situés à proximité du point d'entrée sur le territoire de l'UE. Les bateaux de pêche doivent débarquer leurs produits uniquement dans les ports désignés par l'État membre de l'UE. Des dispositions spéciales de sauvegarde, comme la limitation des importations en provenance d'un pays donné, peuvent être prises pour éviter une menace sérieuse sur la santé publique, humaine ou animale ;
- Directive 89/107. Cette 'Directive cadre' introduit les conditions générales et les critères pour l'évaluation des additifs. Trois directives ultérieures couvrent les édulcorants (Directive 94/35), les colorants (Directive 94/36) et les autres additifs (Directive 95/2).

Toutefois, l'accord de l'OMC sur l'application des mesures SPS reconnaît que les gouvernements ont le droit de prendre les mesures SPS nécessaires pour la protection de la santé humaine, mais il leur demande en contre partie de n'appliquer ces mesures qu'au niveau nécessaire pour protéger la santé humaine. Il ne permet pas aux gouvernements des pays membres de procéder à une discrimination, en appliquant différentes exigences à différents pays où les mêmes conditions (ou des conditions similaires) prévalent, sauf s'ils peuvent avancer une justification scientifique suffisante pour le faire.

5.1.3 Les coûts de la mise aux normes

La mise en conformité aux normes de l'UE en matière de sûreté sanitaire alimentaire et de régulation SPS représente souvent des coûts élevés qui ne sont pas pour autant compensés par des niveaux de prix plus élevés. Alors que les entreprises de pêche de l'UE peuvent être assistées pour se conformer à ces normes de qualité, celles des pays ACP devront supporter quasiment seules ces coûts et ne bénéficieront pas d'une telle assistance. Cela pourrait réduire les possibilités d'accès aux marchés de l'UE des exportateurs de poisson ACP.

Les coûts fixes de mise aux normes de l'UE sont en fait souvent très élevés et pour être amortis, ils devraient porter sur de grands volumes de production et/ou d'exportation. Cela peut créer de sérieux problèmes aux exportateurs des pays ACP qui travaillent à une échelle relativement petite et qui peuvent considérer non rentables ces coûts de mise aux normes. Cela peut, par ailleurs, conduire à la concentration du potentiel d'exportation à un nombre limité d'entreprises, affaiblissant ainsi la position sur le marché des pêcheurs locaux qui produisent pour l'exportation.

5.1.4 Conséquences de l'HACCP

L'analyse du risque et des points de contrôle critiques (HACCP) conduit les producteurs à identifier les risques de sûreté sanitaire alimentaire qui pourraient advenir, et à mettre en place les procédures pertinentes de contrôle pour prévenir ou minimiser leur occurrence. C'est d'abord un système de coûts fixes, constitué par le coût du programme de contrôle, qui ne varie pas de façon significative en fonction du volume produit. Les autres coûts varient d'un équipement à l'autre en fonction du risque inhérent au produit et à la complexité de l'équipement. Les coûts fixes du HACCP constituent une charge importante pour les petits équipements, notamment pour les petits producteurs et transformateurs des pays ACP.

Dans ce contexte, des prêts bonifiés pourraient être consentis aux petites entreprises de pêche, afin de leur permettre de mettre en place des normes de sûreté sanitaire alimentaire plus élevées pour satisfaire l'UE, sans ruiner les efforts engagés contre l'éradication de la pauvreté, en mettant systématiquement des charges disproportionnées sur les épaules des petits producteurs. De tels prêts pourraient être par exemple proposés par les bureaux du programme conjoint ACP-UE de renforcement des conditions sanitaires des produits de la pêche.

Ces problèmes sont souvent combinés avec un manque d'institutions publiques capables de vérifier la conformité avec les normes de l'UE ou avec une insuffisance générale de connaissances et de capacités techniques pour atteindre ces normes.

5.1.5 Les coûts de la vérification

Les exportateurs de poisson des pays ACP peuvent éprouver des difficultés pour accéder au marché de l'UE, non pas parce que leurs produits sont douteux, mais parce qu'ils n'ont pas accès aux infrastructures de suivi, de test et de certification qui pourraient leur permettre de démontrer leur conformité avec les normes d'importation.

Des problèmes particuliers se posent aux petites entreprises de pêche qui sont tout simplement incapables d'honorer les coûts de la mise aux normes et les coûts de vérification (dans la mesure où ces processus ont tendance à exiger des coûts fixes élevés qui ne peuvent être amortis que sur des gros volumes de production).

5.1.6 Assistance technique

Le programme SFP (renforcement des conditions sanitaires des produits de la pêche dans les pays ACP/territoires d'outre-mer) est un programme financé par le FED au nom des pays ACP et des TOM (Territoires d'Outre-mer de la Communauté) et destiné aux autorités compétentes des pays tiers, aux laboratoires d'essai, à l'industrie du poisson et aux pêcheries artisanales.

L'objectif du programme est d'améliorer les conditions d'hygiène des produits de la pêche en tant qu'aliment destiné à la consommation humaine de façon à accroître les revenus de ces pays, en développant le commerce et l'utilisation optimale des ressources disponibles.

Son objectif général est d'optimiser des ressources nationales de pêche des pays ACP et des TOM afin d'améliorer leurs capacités de production et de commercialisation (cf. site Internet SFP <http://www.sfp-acp.eu/EN/index.htm>).

5.2 La législation de l'UE sur les niveaux résiduels et les métaux lourds dans les produits de la pêche.

En plus du contrôle sanitaire général sur tous les produits de la pêche, d'autres exigences sont imposées pour le contrôle des différents résidus dans les produits de la pêche. Ceci inclut les limites établies pour « la présence de médicaments vétérinaires dans les produits alimentaires d'origine animale » et les métaux lourds.

5.2.1 Résidus de médicaments vétérinaires

Les règles établies pour le contrôle des niveaux résiduels de médicaments vétérinaires dans les produits de la pêche figurent dans :

- la Directive (96/23/EC) sur « les mesures destinées à assurer le suivi de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et les produits d'origine animale » ;
- la décision (EEC) No 2377/90 établissant une procédure communautaire pour la mise en place de limites maximales de résidus de produits vétérinaires dans les produits alimentaires d'origine animale.

Les résidus de certains antibiotiques utilisés en aquaculture sont particulièrement importants, notamment ceux pour lesquels aucun niveau de sûreté ne peut être déterminé. Ces derniers figurent dans l'Annexe IV de la décision N° 2377/90/EEC, qui énumère neuf substances. Il faut également noter deux antibiotiques, Nitrofurane et Chloramphénicol, dont des traces ont été trouvées dans des crevettes d'aquaculture en provenance d'Asie. En conséquence, des embargos lents et coûteux ont été établis sur les produits de la pêche des pays concernés (notamment la Chine, l'Inde, la Thaïlande et les Philippines). Il est aussi significatif que l'UE ait demandé la destruction des marchandises où de tels produits chimiques ont été détectés.

Il est donc extrêmement important que les pays ACP qui démarrent leur secteur d'aquaculture mettent en place des normes et des mécanismes de contrôle nationaux pour réglementer l'usage des antibiotiques et autres produits chimiques.

5.2.2 Les métaux lourds dans le poisson

Les métaux lourds (notamment le mercure et le cadmium) sont naturellement présents dans plusieurs espèces de poissons. La décision de l'UE (EC) N° 466/2001 établit les limites maximales de métaux lourds dans un certain nombre d'espèces de poissons et de fruits de mer (dont la liste est énumérée). Toutefois, plusieurs espèces importantes, comme l'espadon et quelques espèces de thon ne figurent pas dans cette liste. Pour ces espèces non listées, le niveau maximal de métaux lourds autorisé est deux fois plus élevé que ceux prescrits pour d'autres espèces figurant dans la décision, et ce de façon apparemment arbitraire.

L'attention internationale s'est récemment fixée sur les métaux lourds, ce qui a sensibilisé les opinions publiques sur les risques liés à la consommation de certains produits. Cela nuira probablement à la situation de produits comme le thon et l'espadon, exportés par les pays ACP.

Il est donc urgent d'harmoniser et de normaliser les réglementations de sûreté alimentaire qui s'appliquent aux métaux lourds dans les poissons.

5.3 L'étiquetage comme obstacle technique au commerce

Les textes officiels concernant l'étiquetage sont listés ci-dessous :

- règlement de la Commission (EC) N° 2065/2001 du 22 Octobre 2001, établissant les règles détaillées d'application de la décision du Conseil (EC) N° 104/2000 portant sur l'information des consommateurs sur les produits de la pêche et de l'aquaculture;
- directive 79/112 et ses amendements, qui constituent le cadre d'harmonisation des lois des États membres sur l'étiquetage, la présentation des produits alimentaires et la publicité faite à leur sujet.

La montée de l'inquiétude des consommateurs sur la qualité des aliments et la préservation de l'environnement ont une grande influence sur l'évolution des normes de l'UE en matière d'étiquetage. L'UE a donc entrepris de réviser les normes applicables à l'étiquetage et elle a introduit récemment (2001) des exigences obligatoires pour les consommateurs. Au niveau des États membres individuels, il faudra également informer les consommateurs dans leurs langues nationales. Quelques exigences minimales obligatoires ont été établies pour les produits de la pêche et de l'aquaculture proposés « à la vente au détail au consommateur final ». A cet égard, les informations suivantes doivent désormais figurer sur l'étiquette :

- le nom commercial des espèces, en pensant à adapter les règles sur les noms au niveau national ;
- les méthodes de production (capture ou aquaculture) ;
- l'origine (UE ou pays tiers à spécifier).

La récente plainte déposée par le Pérou à l'encontre de l'UE montre comment les règles d'étiquetage peuvent être utilisées pour faire obstacle au commerce. Avant la réglementation de l'OMC, la décision de l'UE sur les sardines en conserve spécifiait que les « sardines en conserve » devaient être exclusivement préparées à partir de poissons de l'espèce *Sardina pilchardus walbaum*. Le Pérou a contesté cette utilisation du nom commercial « sardine » par l'UE pour cette seule espèce.

La plainte du Pérou ayant été acceptée, l'UE a révisé ses réglementations. La nouvelle réglementation établit une différence entre les « sardines en conserve » et les « produits de type sardine en conserve ». La première dénomination s'applique seulement à l'espèce *Sardina pilchardus*. La seconde s'applique à 18 espèces différentes - dont cinq espèces de sardinelles - qui peuvent être commercialisées dans la Communauté, sous réserve d'une description commerciale qui utilise le terme « sardine » associé au nom scientifique de l'espèce.

L'utilisation de la labellisation écologique pour les poissons de mer comme pour les poissons d'aquaculture est une question qui attire de plus en plus l'attention. Pour les poissons de mer, le but du programme de la labellisation écologique est de créer des incitations basées sur le marché pour une meilleure gestion des ressources halieutiques, en suscitant une demande du consommateur pour des produits de la pêche provenant de stocks bien gérés. L'étiquetage écologique garantit que les produits concernés ont un plus faible impact sur l'environnement que certains produits concurrents similaires. L'étiquetage écologique est également utilisé pour les produits de l'aquaculture qui utilisent des méthodes d'élevage biologiques avec des critères de durabilité certifiés.

Une étude de 2008 de la FAO a montré que les écolabels pour les produits de la mer sont davantage visibles dans les pays présentant le niveau de concurrence le plus élevé entre les détaillants et entre les transformateurs et le plus faible nombre d'espèces différentes vendues sur le marché. À l'avenir, les changements escomptés dans les structures de marché de l'UE (concentration/concurrence/stimulation) pourraient favoriser les produits écolabélisés.

Cela semble confirmer que la labellisation écologique du poisson sur le marché de l'UE est un outil de commercialisation, stratégiquement utilisé par les grandes chaînes de distribution pour remporter des parts de marché plus importantes, et qui n'est donc pas né de la demande du consommateur européen. Pour les producteurs et exportateurs ACP vers les marchés de l'UE, qui sont de plus en plus encouragés à adapter des systèmes d'écolabélisation, une assistance technique et des programmes de renforcement des capacités seront nécessaires, ainsi que des investissements appropriés pour les aider à accéder à de tels systèmes.

En 2009, la CE proposera d'établir un cadre juridique déterminant comment des systèmes de certification volontaire et d'écolabélisation pourraient être développés. Un tel cadre aurait pour objectif d'assurer que les systèmes reçoivent une protection juridique suffisante et qu'ils bénéficient d'une surveillance appropriée.

5.4 Le système de certification des captures pour lutter contre la pêche INN

En juillet 2008, les ministres chargés de la pêche de l'UE ont adopté à l'unanimité un nouveau règlement destiné à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Il inclut un système de certification des captures pour certifier l'origine légale du produit. Ce système, qui est susceptible d'être basé sur le modèle utilisé pour assurer la conformité aux normes SPS, soulève plusieurs questions.

Le système proposé ne fonctionnera pas s'il n'est pas étayé ou basé sur des observations en mer. Si la certification des captures n'est pas soutenue par des systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance (MCS) appropriés dans les pays où les captures sont effectuées, il y a un risque que ces certificats soient truqués et n'apportent donc aucun apport à la lutte contre la pêche INN. D'autre part, le système de certification des captures, en plaçant un fardeau supplémentaire sur les autorités, producteurs et exportateurs ACP, peut devenir un obstacle aux importations légales de poisson en provenance des pays ACP. (Statistiques Eurostat COMEXT, via le Export Helpdesk de l'UE, <http://exporthelp.europa.eu/>)

La politique commune de l'UE dans le secteur de la pêche



Table des matières

1. La structure de la politique commune de la pêche	203
2. La PCP réformée	204
2.1 Aspects particulièrement importants pour les pays ACP - le degré de surexploitation des réserves halieutiques de l'UE	204
2.2 Aspects particulièrement importants pour les pays ACP - l'impact de la demande de poisson de l'UE	205
3. La nouvelle PCP	207
3.1 Les premières réglementations sont adoptées	207
3.2 Plans d'actions, stratégies, communications et réglementations proposés	207
4. La signification des Accords de Partenariat Pêche	209
5. Améliorer la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche	210
6. Le fonds européen pour la pêche	211
6.1 Introduction	211
6.2 Mesurer la capacité et l'effort de pêche	211
6.3 La crise du carburant	212

Résumé

Pendant environ 30 ans, la politique commune de la pêche (PCP) a régi le secteur de la pêche de l'UE aussi bien dans ses propres eaux qu'à l'extérieur (eaux internationales et eaux de pays tiers), y compris dans les eaux des pays ACP. Les problèmes internes des pêcheries et des politiques de l'UE, tels que la surexploitation des ressources halieutiques et la dépendance croissante du marché de l'UE à l'égard du poisson venant de l'étranger, ont des conséquences non négligeables pour le développement des pêcheries ACP. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la gestion des ressources, de la sécurité alimentaire et du développement d'activités à valeur ajoutée. En 2002, l'UE a revu de fond en comble la PCP et de nouveaux règlements et plans d'action ont été adoptés pour favoriser la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques. Certains d'entre eux sont particulièrement importants pour les pays ACP, en particulier le plan d'action de l'UE contre la pêche illégale et les conclusions du Conseil sur un cadre intégré pour des accords de partenariat avec des pays tiers. Depuis 2004, le carburant, dont le prix ne cesse d'augmenter et qui constitue la charge d'exploitation la plus importante pour la majorité des flottes de l'UE, a fait péricliter certains secteurs de l'industrie communautaire et les pressions de l'industrie pour obtenir une augmentation des subventions se font de plus en plus fortes.

Pour aborder de manière plus cohérente les aspects économiques et environnementaux des politiques de pêche européennes, l'UE, soutenue par le Fonds européen pour la pêche, a adopté des propositions sur des questions telles que la collecte, l'usage et la gestion des données du secteur de la pêche ; la mesure des capacités et de l'effort de pêche, la réduction des rejets, l'adoption d'une approche prenant en considération l'écosystème dans son ensemble, etc. Ces diverses propositions auront un impact sur les activités de pêche de l'UE menées dans les pays ACP. Enfin, le renforcement de la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) est également devenu une priorité, et une série de mesures pour résoudre ce problème, et notamment des mesures sur les importations de pays tiers tels que les ACP, ont été adoptées en juin 2008.

1. La structure de la politique commune de la pêche

L'Union européenne est une grande puissance mondiale en matière de pêche. Au cours des 30 dernières années, les structures nationales de pêche des États membres de l'UE ont été régies par la politique commune de pêche (PCP), de même que de nombreux aspects de leurs activités dans les eaux lointaines. Dans l'UE, le niveau le plus adapté pour analyser la pêche dans les eaux lointaines est par conséquent davantage le niveau communautaire, que celui de chaque État membre. La PCP intervient dans les politiques de pêche de l'UE, dans ses propres eaux (les eaux communautaires) comme à l'extérieur (eaux internationales et de pays tiers), y compris dans les eaux des pays ACP.

Ses principaux objectifs sont les suivants :

- la protection des réserves de poissons et de l'environnement maritime ;
- le maintien de la viabilité économique des flottes européennes ;
- l'amélioration du niveau de vie des communautés de pêcheurs ;
- la sécurisation qualitative des marchandises livrées à l'industrie comme aux consommateurs, à des prix raisonnables.

La PCP, constituée de mesures approuvées par les États membres, est organisée autour de quatre axes politiques majeurs :

- la politique de protection - pour protéger les ressources de pêche en régulant les quantités de poissons extraits de la mer, afin de permettre aux jeunes poissons de grandir et de se reproduire, et s'assurer que les mesures de protection sont respectées ;
- la politique structurelle - pour aider les industries de pêche et d'aquaculture à adapter leurs équipements et leur organisation aux contraintes imposées par les maigres ressources et les exigences du marché ;
- la politique commerciale - pour maintenir une organisation commune dans le marché des produits de la pêche et assurer l'offre et la demande de façon satisfaisante, pour les producteurs comme pour les consommateurs ;
- la politique internationale - pour conclure des accords de pêche et négocier, au niveau des organisations régionales et internationales de pêche, des mesures communes de protection de la pêche en haute mer.

De nombreux États membres de l'UE comme l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni, la France, la Pologne, les États baltiques de l'ex-URSS et plus récemment les Pays-Bas, ont une longue tradition de pêche lointaine. Actuellement les flottes de pêche opèrent dans les régions FAO de l'Océan atlantique ainsi que dans les parties ouest et sud de l'Océan indien. Elles développent aussi des activités dans la région du Pacifique. Les choix politiques et les programmes de l'UE, s'agissant de ses flottes de pêche, sont donc importants, non seulement pour les industries domestiques, mais aussi pour les activités de pêche dans de nombreuses régions du monde, notamment des pays ACP.

2. La PCP réformée

Dans un livre blanc de 2002, proposant une analyse de la PCP actuelle, la Commission reconnaît l'échec de sa Politique commune de pêche, qui « n'est pas parvenue à établir une exploitation durable des ressources de pêche ». La Commission a fait les commentaires généraux suivants :

- « La capacité de pêche des flottes de la Communauté est actuellement très supérieure à ce qui serait nécessaire pour des captures correspondant à une pêche durable »;
- « la surcapacité des flottes de l'UE a conduit à une sur exploitation des réserves visées et une pression excessive sur les espèces non visées » ;
- « les efforts de pêche augmentent chaque année, en raison des progrès technologiques »;
- l'industrie de la pêche est économiquement fragile en raison du « surinvestissement, des coûts en augmentation rapide et de la diminution des ressources de base » ;
- l'augmentation de la demande de poisson rend l'UE de plus en plus dépendante de poisson capturé hors de ses eaux territoriales.

2.1 Aspects particulièrement importants pour les pays ACP - le degré de surexploitation des réserves halieutiques de l'UE

Un des principaux sujets de préoccupation des pays ACP se trouve à la racine de « l'échec de la PCP » : il s'agit de la surexploitation des réserves halieutiques de l'UE. En juin 2008, la Commission a souligné le fait que 88% des stocks de poissons des eaux de l'UE étaient surexploités, alors que la moyenne mondiale est de 25 %. Cette situation de surexploitation est due à des raisons à la fois techniques et politiques. Les mécanismes de contrôle utilisés par la PCP sont presque exclusivement basés sur le contrôle de la production des entreprises de pêche (par la mise en place de « prises totales autorisées » - ou TACs (total allowable catches)- et en utilisant un système d'allocation de quotas). Ces mesures se sont avérées largement inefficaces, en raison surtout d'un manque de volonté politique, comme l'illustre la détermination répétitive, par le Conseil de l'UE, de TACs à des niveaux supérieurs à ceux qui sont préconisés par les chercheurs.

Pour réduire les efforts de pêche peu de choses ont été faites pour contrôler l'aspect « apports », en encourageant par exemple, des techniques de pêche plus sélectives. Un système de jours autorisés en mer a été introduit pour certaines pêcheries mais, comme l'a souligné la CE en juin 2008, les nombreuses dérogations complexes introduites par les États membres ont neutralisé l'impact du système. La promotion de techniques de pêche plus sélectives, y compris pour les flottes pêchant en dehors des eaux européennes, n'a pas encore démarré. Les différences d'application des réglementations en matière d'utilisation des équipements sélectifs de pêche constituent une question particulièrement importante. Les réglementations de la flotte de l'UE sont bien moins détaillées pour les bateaux opérant dans les eaux des pays ACP que pour ceux qui pêchent dans les eaux de l'UE, s'agissant notamment de la sélectivité des équipements. Par exemple, pour les chalutiers pratiquant la pêche aux espèces démersales dans les eaux de l'UE, de nombreux critères doivent être respectés (taille des mailles, filets, diamètre des cordages, extension en longueur, etc.). Dans les accords de pêche ACP-UE, le seul critère mentionné pour les chalutiers de pêche démersale (pêche au fond) est la taille des mailles ; aucune autre restriction n'est précisée.

Cette situation a des conséquences sur l'exploitation durable des réserves de poisson des pays ACP, notamment dans des zones comme le Golfe de Guinée, où les prises contiennent un grand nombre de jeunes poissons. Elle a aussi une influence sur la valeur des prises faites par l'UE dans les eaux ACP, dans la mesure où quelques unes des espèces prélevées sont, en fait, des espèces commerciales à haute valeur vendues sur le marché. La PCP a également encouragé la surcapacité.

La flotte actuelle de l'UE est beaucoup trop importante pour les ressources disponibles dans les eaux communautaires. La thèse selon laquelle le problème serait causé par « trop de bateaux pêchant trop peu de poissons » a conduit à l'élimination de nombreux bateaux anciens, inefficaces et petits. Ils ont été remplacés par des bateaux moins nombreux, mais plus grands, plus puissants et plus efficaces. Grâce aux progrès de la technologie, l'efficacité de ces bateaux de pêche augmente chaque année. Les avancées technologiques dans la conception des bateaux et des équipements, dans la recherche du poisson et dans les équipements de navigation et de télécommunications, contribuent à une augmentation de la capacité. Cela signifie que les nouveaux navires exercent une pression bien plus forte que les anciens, à tonnage et puissance équivalents. Cela signifie également que les problèmes de surcapacité sont inhérents au modèle de pêche développé par l'UE.

Ceci est particulièrement important pour les États ACP côtiers où les navires de l'UE opèrent dans le cadre d'accords de pêche. Au fil des années, alors que la capacité déclarée de l'UE est restée constante, dans le tonnage de jauge brut (TJB) des chalutiers par ex., les efforts de pêche ont, en réalité, augmenté grâce aux progrès technologiques. La ressource est plus exploitée que prévu (ce qui conduit quelquefois à une aggravation de la surpêche) et la compensation financière ne reflète pas la valeur réelle des prises. Cette situation a de sérieuses conséquences pour la gestion des ressources de pêche dans les pays ACP, en entraînant une surpêche et une concurrence accrue avec les flottes locales. Il y est donc indispensable de mettre en place des mécanismes de compensation financière qui prennent en compte les quantités réelles de poisson capturées dans les eaux des pays ACP. En mesurant les capacités de façon inappropriée, les négociateurs ACP pourraient bien systématiquement sous-estimer les prises et l'impact des flottes de l'UE par rapport aux accords conclus.

2.2 Aspects particulièrement importants pour les pays ACP - l'impact de la demande de poisson de l'UE

Une autre question importante pour les pays ACP - qui se trouve également à la source de « l'échec de la PCP » - concerne le déficit croissant de l'offre sur le marché de l'UE. Compte tenu de l'augmentation de la demande sur les marchés de l'UE- la consommation de l'UE est estimée à 26.5 kg/caput/an en 2007, et de la baisse de l'offre à partir de ses propres eaux. La dépendance de l'UE vis-à-vis des importations de produits de la pêche serait d'environ 70% en 2007 selon les estimations (pour certaines espèces telles que le poisson blanc, ce taux atteint 90%). Il est important de noter que le poisson capturé dans les eaux territoriales de l'UE est principalement destiné au marché du poisson frais, alors que les importations sont surtout utilisées comme matière première pour l'industrie de transformation du poisson. Ceci grève fortement la commercialisation du poisson transformé à forte valeur ajoutée en UE.

Pour être compétitive, l'industrie de transformation de l'UE doit importer du poisson à des prix compétitifs et l'attribution de réductions tarifaires joue un rôle important pour sécuriser cet objectif. Dans ce contexte, l'UE a conclu des accords ou accordé des tarifs douaniers préférentiels à plusieurs pays tiers. De tels accords incluent l'Accord de Cotonou et les APE intérimaires avec les pays ACP en découlant, le Système de Préférences Généralisées (SPG) accordé pour promouvoir le développement durable et plusieurs accords de libre-échange (tels que l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) avec l'Afrique du Sud, les accords « Euromed » et l'accord d'association avec le Chili).

La tendance probable, à court et moyen terme, sera de réduire ou de supprimer l'ensemble des systèmes tarifaires. Il s'agit d'un élément essentiel du processus de négociations commerciales multilatérales en cours à l'OMC. Par ailleurs, toutes les autres exigences applicables aux importations, comme les règles d'origine ou les normes de santé et d'hygiène, ainsi que les exigences de traçabilité, deviennent de plus en plus difficiles à respecter.

La demande croissante de poisson comme matière première pour l'industrie de transformation de l'UE est un facteur important dans l'évolution de la coopération entre l'UE et les pays ACP en matière de pêche.

S'agissant de l'impact sur la sécurité alimentaire, il faut garder à l'esprit que les flottes industrielles des pays ACP se sont traditionnellement centrées sur l'exportation, alors que les flottes artisanales assurent l'approvisionnement des marchés locaux, apportant la principale contribution de la pêche à la sécurité alimentaire. Toutefois, dans certains cas, comme au Sénégal, le secteur de la pêche artisanale devient désormais la principale source de poisson pour approvisionner le marché de l'UE en matière première. Dans ces conditions, les flottes ACP s'emploient de plus en plus, dans le secteur artisanal comme dans le secteur industriel, à approvisionner les industries européennes de transformation du poisson et non à satisfaire la demande des consommateurs africains. Cela pourrait avoir de graves conséquences sur la sécurité alimentaire locale (en réduisant la disponibilité en poisson sur les marchés nationaux et en augmentant les prix intérieurs).

Un récent rapport du DFID montre que même si l'offre nette de poisson des pays africains est restée stable au cours de la dernière décennie, elle se compose de plus en plus d'espèces de petits pélagiques, comme la sardinelle, qui sont très dépendantes de conditions spécifiques de climat et de remontée des eaux profondes. Selon les projections faites par ce rapport, l'offre nette de poisson de fond en Afrique de l'ouest sera réduite à zéro avant 2015. En conséquence, les offres de poisson, dans l'avenir, ne seront garanties que lorsque les conditions favorables seront réunies, en termes de remontée des eaux profondes et de climat.

Compte tenu des besoins en matière première de l'industrie européenne de transformation de poisson, l'étude du DFID affirme que les actions de développement entreprises par l'UE se focaliseront de plus en plus sur :

- le développement de la production de matières premières et de son exportation au détriment du développement des capacités locales de pêche et de création de produits de la pêche à forte valeur ajoutée ;
- l'amélioration de la qualité des produits afin qu'ils se conforment aux normes européennes de santé et d'hygiène ;
- la réduction de la chaîne production - transformation - commercialisation pour raccourcir les délais entre la production et l'exportation (infrastructures de débarquement et de transport).

En conclusion, les problèmes internes des industries européennes de pêche ont de graves conséquences sur le développement de la pêche dans les pays ACP. C'est particulièrement le cas dans les domaines de la gestion des ressources, de la sécurité alimentaire et du développement d'activités à forte valeur ajoutée.

Il est donc indispensable, poursuit l'étude, de mener une analyse approfondie de l'évolution du secteur de la pêche de l'UE afin d'évaluer le type de relations en matière d'offre de pêche (à travers des accords de pêche, des accords de partenariat, ou des conditions d'accès au marché), pour savoir si ces relations sont en mesure ou non d'apporter aux pays ACP les avantages qu'ils recherchent, quant au développement de leurs secteurs, l'optimisation de la contribution de la pêche à la sécurité alimentaire nationale, la création d'emplois et les besoins en revenus des gouvernements.

3. La nouvelle PCP

Comme mentionné ci-dessus, la CE a revu de fond en comble sa politique commune de la pêche. D'autres propositions politiques, plans d'action et stratégies ont été adoptés par la suite et certains nouveaux règlements ont été mis en place.

3.1 Les premières réglementations sont adoptées

Le Conseil des ministres de la pêche a approuvé un premier train de réformes en décembre 2002. Trois nouvelles réglementations du Conseil ont été approuvées, en matière :

- de protection et d'exploitation durable des ressources de pêche ;
- de mesures d'urgence communautaires pour réduire le nombre de bateaux de pêche ;
- d'assistance structurelle communautaire au secteur de la pêche.

Certains aspects de ces nouvelles réglementations sont importants pour les pays ACP.

La réglementation sur la protection et l'exploitation durable des ressources de pêche (Réglementation 15780/02) est essentielle, compte tenu de l'importance de la question de la sélectivité pour la flotte européenne opérant dans les eaux ACP. Il est impératif que les incitations proposées dans ce secteur concernent aussi les bateaux de l'UE pêchant hors des eaux de l'UE, notamment dans le cadre des Accords de Partenariat Pêche (APP).

Ces dispositions mettent l'accent sur la nécessité de s'assurer que ces équipements et pratiques fassent l'objet de contrôles sur leur conformité aux normes de sélectivité établies. Pour les pays ACP, cela implique des coûts supplémentaires pour la mise en application de ces dispositions. Cette augmentation des coûts devrait être prise en compte dans le cadre des négociations sur les niveaux de compensation financière qui seront accordés (à travers les APP et les APE).

Un des objectifs de cette nouvelle réglementation sur l'assistance structurelle communautaire au secteur de la pêche est de parvenir à un équilibre stable et durable entre la capacité des flottes de pêche et les possibilités de pêche qui leur sont accordées dans les eaux communautaires (et en dehors). À cet égard, dès décembre 2004, le transfert subventionné des navires de l'UE vers les pays tiers a pris fin.

Cependant, le transfert de navires fait toujours partie des relations ACP-UE et figure dans la communication de la CE sur les APP. En mai 2006, le Conseil de l'UE a adopté un règlement portant sur des mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer, qui inclut le financement de ces APP pour la période 2007-13. Le budget annuel est d'environ 375 millions d'euros.

3.2 Plans d'actions, stratégies, communications et réglementations proposés

Les différents plans d'action, communications, stratégies et propositions pour les réglementations sont centrés sur les questions suivantes :

- l'intégration des exigences de protection environnementale dans la PCP : une proposition de la Commission pour les mesures destinées à protéger les requins - prévue dans ce plan d'action - a été adoptée par le Conseil en juin 2003 ; la Commission a également proposé - toujours dans le cadre de ce plan - l'adoption de mesures destinées à réduire, dès l'été 2003, les prises de cétacés par les engins de pêche.
- l'éradication de la pêche illégale afin d'assurer une pêche durable au-delà des eaux de l'UE ;

- la réduction des rejets de poissons en mer, en éliminant les causes de ces rejets. Les mesures proposées visent à prévenir les prises non désirées, notamment les poissons non matures et à supprimer les incitations à ces rejets ; les mesures de l'UE pour réduire les rejets s'appliqueront à la flotte de l'UE active dans les eaux ACP ;
- la mise en place d'accords de partenariat avec des pays tiers. La communication de la Commission analyse les différentes façons d'améliorer les accords de pêche, notamment ceux conclus avec des États côtiers en développement, en encourageant la coopération internationale et en renforçant les mesures destinées à assurer une pêche durable dans les eaux du partenaire concerné ;
- l'amélioration des conseils scientifiques et techniques pour les responsables d'entreprises de pêche. La Commission identifie deux principales façons d'y parvenir : en réorganisant les prestations de conseils scientifiques et en allouant davantage de ressources à cette activité.

Certains de ces plans d'actions et communications sont particulièrement importants pour les pays ACP, en particulier le plan d'action de l'UE de lutte contre la pêche illégale et la communication sur un cadre intégré pour les accords de partenariat avec les pays tiers.

Les bateaux appartenant aux sociétés d'un État membre peuvent bénéficier, au-delà des accords de pêche et des entreprises conjointes, des ressources de pêche d'un pays tiers, en adoptant un pavillon étranger (le pavillon d'un État côtier ou pavillon de complaisance ou d'un État 'INN'). Ils peuvent ainsi échapper à tout contrôle de l'UE ainsi qu'aux mesures réglementaires.

Le nouveau règlement de l'UE destiné à combattre la pêche INN a été adopté fin juin 2008. Le système s'appliquera tant aux navires de pêche de l'UE que des pays tiers. Tous les produits de la pêche seront couverts, à l'exception des produits d'aquaculture en eau douce (obtenus à partir des alevins ou des larves). Le système de certification des captures est particulièrement important pour les pays ACP, puisqu'il garantira la provenance légale du poisson. Une importance particulière est accordée aux activités de contrôle, d'inspection et de vérification devant être menées conformément à des critères dictés par la gestion et l'évaluation des risques, permettant un meilleur ciblage des flux commerciaux à contrôler. En ce qui concerne les produits transformés importés en provenance des pays tiers, notamment des pays ACP, et obtenus à partir de matières premières importées, le système a changé : les importateurs de l'UE devront soumettre une déclaration émise par l'usine de transformation, sur laquelle figureront les données établissant le lien entre les produits transformés et le poisson utilisé en tant que matière première. Cette déclaration devra être assortie des certificats afférents au poisson utilisé et devra être avalisée par les autorités du pays tiers chargées de la surveillance des activités de transformation axées sur l'exportation et utilisant des matières premières importées. Le numéro de référence des certificats sanitaires et le numéro de référence de l'approbation de l'usine de transformation devront figurer sur la déclaration pour assurer un lien avec la mise en œuvre de la législation sanitaire. Le problème qui se pose aux producteurs et exportateurs ACP est la complexité du système de documentation requis qui pourrait, dans certains cas, devenir un obstacle au commerce de produits de la pêche capturés de manière légale.

Il est important de noter que l'UE propose de fournir une assistance aux pays en développement afin de contrôler la pêche illégale. Cela est important pour que ces pays se conforment aux engagements qu'ils prendront dans le cadre du plan international d'action de la FAO (IPOA) pour prévenir la pêche INN. Pour les pays ACP, ces engagements peuvent être mis en œuvre avec les moyens apportés par les Accords de partenariat Pêche, ou par le biais de projets spécifiques destinés à mettre en place des programmes de suivi, de contrôle et de surveillance.

4. La signification des Accords de Partenariat Pêche

Actuellement, plus de 500 bateaux de pêche (20% de la flotte de l'UE) pratiquent la pêche dans le cadre de 16 accords bilatéraux avec les pays ACP. Pour les contribuables de l'UE, cela représente un montant d'environ 145 millions d'€ par an, versé aux pays ACP à titre de versements de compensation pour les accès de pêche négociés. Les opérateurs européens versent 30 millions € supplémentaires en droits d'accès. Les activités de la flotte de l'UE, qui travaille dans ce cadre, produisent un chiffre d'affaires d'environ 1 milliard € par an, ce qui représente environ 20% de l'ensemble du chiffre d'affaires des activités de pêche. Une analyse coûts bénéfices conduite par la Commission en 1999 a montré que chaque euro investi par les contribuables de l'UE dans un accord de pêche, rapporte, en moyenne, 3 € aux opérateurs de l'UE. Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment :

- une grande part du poisson capturé dans le cadre des accords de pêche ACP-UE n'est pas transformé dans les pays ACP, mais est débarqué dans l'UE comme matière première - les bénéfices liés à la création de valeur ajoutée revenant donc aux opérateurs de l'UE;
- la valeur (et les quantités) de poissons capturés dans les eaux ACP ont souvent été sous estimés par les pays ACP, en raison des difficultés qu'ils rencontrent pour contrôler leurs niveaux de prises, d'une mauvaise évaluation des efforts de pêche déployés par l'UE et de la quantité de prises de poissons de valeur associée à ces captures.

Le contexte mondial changeant dans lequel les subventions relatives à la pêche sont dénoncées, ainsi que les critiques de plus en plus fortes du Parlement européen, de la Cour des comptes des communautés européennes, des gouvernements des États membres et des ONG ont contraint la Commission à adopter une approche alternative et conclut actuellement des APP qui doivent contribuer à une pêche responsable dans l'intérêt mutuel des parties concernées (cf. la note de synthèse Agritrade sur « Les relations ACP-UE dans le secteur de la pêche, APP »).

Les APP comprendraient les éléments nouveaux suivants :

- l'obligation préliminaire de conduire une évaluation conjointe (ACP UE) de la politique nationale de pêche telle qu'elle est définie par chaque État côtier ;
- la prise en compte des éléments indispensables au développement durable du secteur local de la pêche, conformément aux demandes de chaque pays partenaire ;
- la vérification de l'existence de surplus dans les réserves de pêche et, si c'est le cas, l'établissement d'un accord sur la part qui serait alloué à la flotte de grande pêche de l'UE ;
- l'examen des conséquences environnementales de l'accord, avant signature et, si nécessaire, l'adoption des actions correctives appropriées ;
- la prise en compte des préoccupations de la société civile.

Il y a également lieu de renforcer la contribution publique pour encourager les investissements directs ainsi que les transferts techniques, scientifiques, économiques et sociaux dans l'industrie de la pêche.

Dans la négociation des APP, les pays ACP devront donc insister sur les conditions pré requises indispensables pour assurer un développement durable de leurs secteurs de pêche et notamment:

- la mise en oeuvre de mesures de protection de la pêche artisanale et de subsistance (notamment l'observation stricte d'une zone de protection) afin d'augmenter la contribution de la pêche à la sécurité alimentaire ;

- l'amélioration du secteur de transformation des pays ACP pour que les bénéfices liés à la création de valeur ajoutée leur reviennent ;
- la création de conditions favorables pour l'accès des produits de la pêche des pays ACP aux marchés de l'UE, particulièrement pour les produits transformés, en les aidant à surmonter les barrières non tarifaires, comme la conformité avec les normes d'hygiène et de sécurité des denrées alimentaires ;
- la flexibilité nécessaire pour ajuster les niveaux de pêche à l'évaluation des ressources, en exploitant la meilleure information scientifique existante et en prenant en compte les besoins des entreprises locales de pêche.

Sur ce dernier point, lorsque de tels ajustements sont pris pour des motifs de protection, le niveau d'investissement de l'UE dans « la pêche durable » devrait être maintenu, car plus la pêche est fragile et surexploitée, plus il est nécessaire d'investir dans des mesures de recherche et de contrôle destinées à aider la reconstitution des réserves.

5. Améliorer la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche

En 2008, l'UE a adopté un règlement instituant un cadre pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche et pour l'aide à l'obtention d'avis scientifiques relatifs à la PCP. Le nouveau cadre introduit des dispositions ciblées telles que la transition d'une gestion des stocks de poissons vers une gestion axée sur les pêcheries ou sur les flottes et le passage à une approche éco systémique.

Le nouveau système de collecte de données couvre l'ensemble du processus, de la collecte dans les ports et en mer à l'exploitation des données par les utilisateurs finaux (la communauté scientifique et les organes scientifiques consultatifs). Il comprend de nouvelles dispositions pour l'accès aux données et pour leur utilisation, ainsi que des règles visant à protéger les intérêts des opérateurs fournissant les données. Il fait aussi une plus large place aux données économiques et sociales qui serviront de base aux analyses d'impact d'une nouvelle législation et permettront d'effectuer un suivi des performances de la flotte européenne. Cette nouvelle réglementation s'appliquera également aux navires de l'UE pêchant en dehors des eaux communautaires, y compris dans les zones économiques exclusives ACP. Ceci pourrait aider à réduire la sous-déclaration massive des captures, en particulier de thon, observée pour certains segments de la flotte thonière de l'UE pêchant dans l'est de l'océan Atlantique et dans l'océan Indien. L'accent mis sur le développement de règles pour protéger les intérêts des fournisseurs de données est également important pour que les ACP emboîtent le pas : si ces données, commerciales et stratégiques (montrant par exemple les « points chauds » de pêche), devaient être négociées peu scrupuleusement, cela signifierait *de facto* que les pêcheurs arrêteraient de les fournir, ou les truqueraient.

Il devra inclure certains points importants que les pays ACP devront surveiller de près et notamment :

- le soutien que le plan d'action apportera au développement des capacités au sein des structures de recherche des pays ACP ;
- la façon dont la recherche sera conduite, le niveau auquel les structures de recherche des pays ACP y seront associées et l'étendue de l'utilisation que l'UE fera des données des pays ACP ;
- la façon dont l'UE interprétera les données ACP provenant de l'évaluation des stocks, notamment sur la disponibilité (si c'est le cas) de ressources et les niveaux d'accès demandés.

6. Le fonds européen pour la pêche

6.1 Introduction

En juin 2006, le Conseil de l'UE a adopté le Fonds européen pour la pêche (FEP) en vue de fournir l'aide financière nécessaire pour la mise en œuvre des réformes proposées de la PCP et pour le soutien au développement et à la restructuration du secteur de la pêche de l'UE.

Au vu des développements dans ce secteur notamment la crise du carburant et l'élargissement récent de l'UE, le FEP s'articule autour de cinq grands axes prioritaires :

- adaptation des capacités de la flotte communautaire aux ressources halieutiques disponibles ;
- promotion de l'acquisition et de l'utilisation de moteurs et de méthodes qui réduisent l'impact de la pêche sur l'environnement ;
- action collective ;
- développement durable des zones de pêche côtière ;
- assistance technique.

Le règlement contient un certain nombre de mesures et d'amendements introduits durant le processus d'adoption par le Conseil, y compris une aide au remplacement des moteurs pour des raisons de sécurité et d'efficacité énergétique, pour autant que la mesure se traduise par le maintien ou par une réduction de la puissance motrice, selon la taille et le type des navires concernés. L'introduction de ce dernier point s'est faite en réponse à la crise du carburant affectant le secteur de la pêche de l'UE. Des coûts de carburant astronomiques grèvent considérablement la viabilité économique de la flotte européenne et sa capacité à opérer dans les eaux lointaines. Dans le même temps, des différences au niveau des coûts du carburant et de la disponibilité des subventions pour installer davantage de moteurs efficaces sur le plan énergétique dans l'UE pourraient augmenter les avantages concurrentiels dont bénéficie déjà la flotte communautaire dans les eaux ACP.

L'Espagne est la principale bénéficiaire du fonds, 1005 millions d'euros lui ayant été attribués pour la période 2007-2013 au titre du FEP, soit 26% des 3849 millions d'euros. Deux autres aspects de ce nouveau règlement auront peut-être un impact significatif dans les eaux ACP où opèrent les flottes communautaires. Ceux-ci sont examinés dans les deux sous-sections suivantes.

6.2 Mesurer la capacité et l'effort de pêche

La CE a présenté un rapport à la fin de l'année 2007 qui se fonde sur les derniers rapports annuels des États membres relatifs à leur flotte et sur les données du fichier de la flotte de l'UE. Il montre un déclin continu de la capacité de pêche en 2006, à un rythme annuel lent mais régulier de 2% à 3%. Cette diminution est néanmoins insuffisante, étant donné les réductions importantes de l'effort de pêche nécessaires pour garantir la gestion durable de plusieurs grands stocks de poissons destinés à être commercialisés. De plus, cette réduction est en grande partie neutralisée par les améliorations technologiques, qui permettent de pêcher plus de poissons à effort constant. Les effets des limitations de l'effort de pêche sur la réduction de la capacité sont modestes, et il reste encore beaucoup à faire pour que les mesures d'incitation appropriées soient mises en place au niveau national, afin de faciliter la transition vers un secteur de la pêche de l'UE plus durable.

Il convient de garder à l'esprit que plusieurs navires de la flotte de pêche en eaux lointaines évoluent dans des eaux caractérisées par une surcapacité de pêche, une surexploitation des ressources halieutiques et l'absence de systèmes MCS adéquats. Par conséquent, cette initiative destinée à examiner la manière dont la capacité et l'effort de pêche sont mesurés pourrait avoir un impact important dans la détermination du niveau d'accès des flottes communautaires aux ressources ACP.

6.3 La crise du carburant

Sur la période comprise entre avril 2004 et avril 2008, le prix du pétrole a plus que triplé. Le carburant représente l'un des coûts d'exploitation les plus importants pour les opérations de pêche, qui bénéficient déjà d'un important soutien en Europe. Les coûts élevés du carburant sont susceptibles de se maintenir, et des augmentations à court et moyen termes semblent inévitables. Elles grèvent considérablement la viabilité économique d'une partie de la flotte européenne et sa capacité à opérer dans les eaux lointaines, comme les chalutiers actifs en Afrique de l'Ouest. Dans le même temps, des différences au niveau des coûts du carburant et la disponibilité des subventions pour compenser l'impact du prix du carburant et pour installer davantage de moteurs efficents sur le plan énergétique en UE pourraient augmenter les avantages concurrentiels dont bénéficie déjà la flotte de l'UE dans les eaux ACP.

Relations ACP-UE dans le secteur de la pêche; APP

Table des matières

1. Les différentes relations ACP-UE dans le secteur de la pêche	215
1.1 La coopération dans le secteur de la pêche au titre de l'accord de Cotonou	215
1.2 Les accords de pêche bilatéraux	215
2. Intérêt des accords de pêche pour l'UE	216
3. Des accords de type « paiement pour accès » aux APP	217
4. Problèmes découlant des APP ACP-UE	219
4.1 Régionalisation/harmonisation des APP	219
4.2 Accès aux stocks en surplus	219
4.2.1 Définition du niveau d'accès	219
4.2.2 Estimation de l'effort de pêche de l'UE	220
4.2.3 Déclaration de capture	220
4.3 Définition de la contribution financière	221
4.4 Développement insuffisant de l'industrie locale de la pêche	221
5. Questions découlant des investissements de l'UE dans les pêcheries ACP	222
5.1. L'expérience mitigée des entreprises conjointes ACP-UE	222
5.2 L'importance stratégique des entreprises conjointes pour l'UE	223
5.3 L'importance stratégique des entreprises conjointes pour les pays ACP	223
6. Domaines prioritaires et exigences devant faire l'objet des négociations d'APP	225
7. Suivi, contrôle et surveillance : une priorité des relations de pêche ACP-UE	226
8. Difficultés auxquelles il convient d'apporter une solution	227
9. Cohérence entre APP et APE	227



Résumé

Les principales relations officielles entre l'UE et les pays ACP dans le secteur de la pêche sont régies soit par l'accord de Cotonou, soit par les Accords de Partenariat Pêche (APP), accords bilatéraux entre un pays ACP unique et l'UE. Le premier est principalement financé au travers du Fonds européen de développement (FED). Les APP font partie de la Politique commune de pêche (PCP) de l'UE et offrent à l'UE une sécurité en termes d'approvisionnement de poisson au travers de l'accès de l'UE aux ressources ACP. Par le biais de la contribution financière, ils peuvent soutenir les efforts des pays ACP pour mettre en œuvre une exploitation durable des ressources (plus particulièrement en termes de recherche et de contrôle).

Les accords de pêche prévoyant le « paiement pour accès » sont très critiqués en ce qui concerne la durabilité de l'accès de l'UE aux ressources ACP, notamment lorsque les ressources sont pleinement exploitées voire surexploitées et lorsque les activités de pêche de l'UE font concurrence au secteur local ACP pour l'accès aux ressources ou aux marchés. En réponse à ces critiques, l'UE a conclu des APP qui accordent une place prédominante aux questions liées à la durabilité. Les questions qui se posent actuellement sont notamment la compatibilité des subventions avec les règles de l'OMC (les subventions devant viser au développement du pays partenaire plutôt qu'à celui de l'industrie de l'UE), les investissements de l'UE, en particulier les entreprises conjointes et les cessions de navires et l'importance de l'action au niveau régional. Les questions prioritaires sont différentes qu'il s'agisse de pêcheries mixtes ou de pêcheries thonières.

Les problèmes auxquels il convient d'apporter une solution en priorité dans le cadre des APP sont notamment les droits d'accès des flottes de l'UE, le recueil de données, la transparence, la surveillance et le contrôle dans la lutte contre la pêche illégale, non réglementée et non déclarée (INN).

Les difficultés qui se posent concernent les intérêts commerciaux de l'UE et les cas où les pays ACP seraient incapables d'exploiter leurs propres ressources d'une manière durable. D'autres difficultés se posent en raison de l'opposition existante entre la volonté de favoriser la coopération bilatérale, d'une part, et la coopération régionale, d'autre part. Pour conclure, il importe de s'assurer que les APP sont compatibles avec les APE qui sont actuellement en cours de négociation, puisque les études indiquent que l'accès de l'UE aux ressources ACP a un impact sur la capacité des ACP en matière de commercialisation du poisson.

1. Les différentes relations ACP-UE dans le secteur de la pêche

Les relations dans le secteur de la pêche établies entre l'UE et les pays ACP sont complexes. On distingue toutefois trois catégories principales qui sont les suivantes :

- la coopération dans le secteur de la pêche dans le cadre de l'accord de Cotonou. Elle inclut essentiellement des projets nationaux ou régionaux;
- les APP bilatéraux, qui s'inscrivent dans le volet international de la politique de pêche commune de l'UE (PCP);
- les relations commerciales bilatérales, qui sont actuellement régies par les dispositions de l'accord de Cotonou, lequel doit être remplacé par les accords de partenariat économique (APE).

La présente note de synthèse se focalise sur les deux premières catégories précitées. Les relations commerciales sont traitées dans la note de synthèse sur l'accès au marché.

1.1 La coopération dans le secteur de la pêche au titre de l'accord de Cotonou

Au travers de la DG Développement, l'UE finance des initiatives de pêche dans les pays ACP, principalement au titre du Fonds européen de développement (FED), avec une enveloppe financière totale de près de €140 millions.

Les initiatives les plus importantes ont trait à des programmes et projets financés dans le cadre de programmes régionaux ou au travers desdits « fonds tous ACP » (fonds du programme à l'échelle du secteur, non alloués à l'échelle nationale ou régionale). Parmi celles-ci :

- le renforcement des conditions sanitaires des produits de la pêche (SFP), un programme de €45 millions jusqu'en 2010 dont l'objectif consiste à faciliter l'accès au marché mondial pour les produits de la pêche locaux ;
- ACP FISH II, un programme sur cinq ans (qui démarre en 2009) qui entend promouvoir l'exploitation durable des ressources halieutiques ACP et la distribution équitable des bénéfices.

Outre ces projets d'envergure, il existe plusieurs projets au niveau national ou régional. Un projet de première importance, compte tenu de l'intérêt accordé par l'UE et les ACP à la lutte contre la pêche illégale, est l'initiative financée au titre du programme indicatif régional pour l'Afrique de l'Ouest à l'appui de la gestion des pêcheries dans la zone couverte par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP). L'objectif de celle-ci est de renforcer les capacités institutionnelles, de contribuer à l'harmonisation des politiques de pêche des États membres de la CSRP et de promouvoir une coopération sous-régionale dans les domaines tels que la recherche et les systèmes de MCS (pour combattre la pêche INN).

Les activités de coopération dans le secteur de la pêche peuvent également être financées à partir d'autres sources européennes, notamment la Banque européenne d'investissement, le Centre pour le développement de l'entreprise et Proinvest.

1.2 Les accords de pêche bilatéraux

Dans les années 1970, devançant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, un nombre croissant d'États côtiers a établi des zones économiques exclusives (ZEE) en élargissant leur juridiction en mer d'une étendue comprise entre 3 et 12 miles nautiques à 200 miles nautiques. Cette mesure a permis de placer près de 90% des ressources de pêche mondiales sous le contrôle des États côtiers. Les flottes des États membres de l'UE, qui ont une tradition de pêche dans les eaux de pays tiers, ont brusquement été exclues de leurs zones de pêche traditionnelles.

Pour assurer l'accès de ses flottes, l'UE a conclu des accords de pêche avec les pays tiers concernés. Lorsque l'Espagne et le Portugal ont adhéré à l'UE en 1986, les accords bilatéraux nationaux qu'ils avaient conclus ont été progressivement retirés et remplacés par des accords de l'UE. Lorsqu'il n'existe pas d'accords de pêche de l'UE (par exemple en Afrique du Sud), les accords bilatéraux nationaux demeurent en vigueur.

Les accords de pêche conclus entre l'UE et les pays tiers, y compris les pays ACP, font partie intégrante de la politique de pêche lointaine de l'UE. Ils prévoient notamment l'accès des flottes de l'UE aux ressources ACP et la contrepartie financière versée pour l'obtenir.

La politique de l'UE relative à la pêche lointaine, qui a pour principal objectif de défendre les intérêts de l'UE dans le secteur de la pêche, a jusqu'à présent été le principal moteur des relations ACP-UE dans le secteur de la pêche. En juillet 2008, 14 accords de pêche ont été conclus avec les pays ACP impliquant le paiement d'une contrepartie financière. En échange, les flottes de l'UE bénéficient d'un accès aux ressources qui ne sont pas en théorie exploitées par l'État côtier et qui sont souvent dénommées « surplus de ressources ».

Mis à part l'accord avec la Guinée (Conakry), tous les accords d'accès aux pêcheries de type « paiement pour accès » ont été remplacés par des APP, basés sur une approche « développement durable ». Certains accords avec les pays ACP n'ont pas de protocole en vigueur, c'est le cas de l'Angola, de Maurice, du Sénégal, etc.

2. Intérêt des accords de pêche pour l'UE

Les principaux intérêts de l'UE dans la signature d'accords de pêche sont :

- **L'approvisionnement de poisson en tant que matière première vers l'industrie de transformation de l'UE.** Une étude de la CE de 2008 consacrée à la flotte externe de l'UE (c'est-à-dire la flotte active en dehors des eaux communautaires) a estimé les captures totales de cette flotte à environ 1,2 million de tonnes, soit plus de 20% des captures totales de l'UE pour la consommation humaine. Les captures de thon de la flotte externe représentent 92% ; de crevettes, 35% ; de céphalopodes, 28% ; et de petits pélagiques, 18% des captures totales de l'UE pour ces espèces. La majorité des captures de la flotte externe arrive sur les marchés de l'UE soit directement (sous la forme congelée), ou indirectement après transformation dans un pays tiers (thon en conserve).
- **Le maintien d'une capacité de pêche en dehors des eaux de l'UE.** Actuellement, plus de 700 navires de l'UE opèrent en dehors des eaux communautaires, ceux-ci étant principalement originaires d'Espagne (59%), de France (12%) et du Portugal (10%). Bien que la flotte externe représente moins d'1% des 88 600 unités de la flotte de pêche de l'UE, elle représente 24% de la capacité en termes de tonnage brut. Les principales flottes actives dans les eaux ACP sont:
 - les senneurs à senne coulissante pêchant le thon tropical, qui représentent le plus gros segment de la flotte externe (25% de la capacité de la flotte externe de l'UE) ;
 - 154 chalutiers opérant dans les eaux d'Afrique de l'Ouest (19% de la capacité de la flotte externe de l'UE), pratiquant le chalutage de fond (pour la crevette, les céphalopodes, etc.) et 12 chalutiers pélagiques pêchant les petits pélagiques ;
 - les palangriers de surface (15% de la capacité de la flotte externe de l'UE), pêchant l'espadon et les requins océaniques.
- **Maintien de l'emploi dans l'UE.** Les accords de pêche ACP-UE représentent 35 000 emplois, essentiellement dans le secteur de la transformation de l'UE. L'on estime que les accords ACP-UE ont généré la création d'une valeur ajoutée de près de 700 millions d'Euros dans les États membres par le biais de la transformation et de la commercialisation du poisson capturé.

L'essentiel des bénéfices découlant des accords conclus entre les pays ACP et l'UE reviennent aux exploitants espagnols qui obtiennent plus de 80% de la valeur ajoutée et des emplois. La part de la France¹ et du Portugal est de 7% environ. En 2007, le budget total des accords de pêche était autour de 120 millions d'euros. Pour certains des accords de pêche ACP-UE les plus importants, les dépenses en 2007 se comptaient comme suit :

- 86 millions d'euros pour l'accord UE-Mauritanie;
- 4,12 millions d'euros pour l'accord UE-Seychelles;
- 4,8 millions d'euros pour l'accord UE-Guinée.

3. Des accords de type « paiement pour accès » aux APP

Dans le cadre du processus de réforme de la PCP, l'UE a adopté les conclusions du Conseil en 2004 qui proposaient que les relations de pêche bilatérales de l'UE abandonnent les accords d'accès au profit d'« accords de partenariat » contribuant à une pêche responsable.

Devançant les nouvelles règles de l'OMC en matière de subventions à la pêche, « la Commission estime que la contribution financière offerte par la Communauté ne peut être considérée comme une subvention aux pêcheurs européens ». « À l'avenir, la contribution financière de la Communauté devra être considérée comme un investissement visant à améliorer la pêche responsable et rationnelle et, donc, « fondée » sur de nouvelles considérations ».

Les principaux éléments des accords de pêche et des APP négociés sont résumés dans le tableau suivant. Il convient de noter que des modifications n'étaient pas introduites dans les premiers APP mais seulement dans les derniers accords, ce qui montre la nature changeante de l'approche adoptée dans le cadre des APP.

¹ Essentiellement dans le secteur thonier

Des accords de pêche (AP) ACP-UE aux accords de partenariat de pêche (APP) : principaux changements

Principaux éléments	AP	APP
Opérations des flottes de l'UE	<p>Aucune référence aux recommandations scientifiques internationales pour la détermination du niveau des possibilités de pêche.</p> <p>Aucune clause d'exclusivité (stipulant que tous les navires battant pavillon de l'UE pêchant dans la zone devraient évoluer au titre d'un AP).</p> <p>Principe général selon lequel les flottes de l'UE n'accèdent qu'aux stocks en surplus qui ne peuvent être capturés par les flottes locales (donc une discrimination <i>de facto</i> entre les flottes locales et de l'UE).</p>	<p>Référence dans les accords sur le thon aux recommandations scientifiques des ORGP pour la détermination du niveau des possibilités de pêche.</p> <p>Existence d'une clause d'exclusivité.</p> <p>Principe de non-discrimination entre les différentes flottes pêchant dans les zones de pêche concernées, bien que le principe d'accès aux stocks en surplus ait été réitéré dans les conclusions du Conseil.</p>
Contribution financière	<p>Détermination du niveau de la compensation financière en fonction des possibilités de pêche et incluant les montants spécifiques de la compensation financière devant être consacrés aux initiatives particulières (« actions ciblées ») souvent déconnectée de la politique de pêche du pays ACP concerné.</p> <p>Le pays ACP concerné envoie un rapport annuel sur la manière dont l'argent a été dépensé pour mettre en œuvre des actions ciblées.</p> <p>Une réduction ou une augmentation des possibilités de pêche octroyées aux navires de l'UE mène à une réduction ou une augmentation de la compensation financière.</p>	<p>Détermination du niveau de la compensation financière en fonction des possibilités de pêche et incluant le soutien financier de l'UE pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de pêche sectorielle dans le pays ACP concerné. L'UE et le pays ACP concerné entreprennent des consultations préalables, en particulier pour ce qui est de la mise en œuvre de la politique de pêche sectorielle des ACP.</p> <p>La CE contrôle les résultats par rapport aux objectifs, au lieu d'examiner les dépenses.</p> <p>Une réduction ou une augmentation des possibilités de pêche octroyées aux navires de l'UE mène à une réduction ou une augmentation de la compensation financière.</p>
Coopération scientifique	Pas formellement incluse.	Dispositions pour un comité scientifique conjoint.
Engagement des navigateurs	Engagement du personnel navigant au niveau local, pas de clause sociale incluse.	Engagement du personnel navigant au niveau local ou ACP ; clause sociale incluse.
Dispositions pour les investissements	Non	Oui, en particulier au travers de l'établissement de sociétés mixtes de pêche, du transfert de technologies, de navires, etc.
Évaluations <i>ex-ante</i>	Uniquement après 2003 (non public).	Des évaluations d'impact <i>ex-post</i> doivent être effectuées (non public).

4. Problèmes découlant des APP ACP-UE

Les nouveaux APP ACP-UE suscitent quelques préoccupations majeures pour les pays ACP :

4.1 Régionalisation/harmonisation des APP

Le Parlement européen a adopté fin 2006 un rapport sur le plan d'action 2006-2008 de la CE précisant qu'il est nécessaire de finaliser un accord cadre pour les négociations des APP. L'adoption d'une approche normalisée des négociations des accords en consultation avec toutes les parties concernées (y compris les parties prenantes des pays ACP) aiderait certainement les pays ACP à débattre sur une base régionale des questions soulevées par les APP bilatéraux conclus avec l'UE et à harmoniser leurs approches en ce qui concerne les négociations des APP.

Pour l'heure, les conditions techniques régissant les partenariats relatifs au thon ont été révisées pour tenir compte des aspects régionaux spécifiques de ces espèces hautement migratoires : présence d'observateurs régionaux, prise en compte des recommandations des organisations de pêche régionales, etc.

4.2 Accès aux stocks en surplus

La prévention de la surpêche est une préoccupation essentielle du Conseil « Pêche », notamment en ce qui concerne les stocks revêtant une importance pour les populations locales. Cette déclaration fait écho à la résolution du Parlement européen relative aux APP qui insiste sur le fait que les APP devraient prévoir des mesures de protection des petites pêcheries indigènes, promouvoir le débarquement des poissons à l'échelon local et conditionner l'accès par l'utilisation de méthodes de pêche sélective. Le Parlement européen a également souligné qu'il ne faut pas conclure d'accord visant à fournir un accès aux ressources qui sont déjà pleinement exploitées ou risquent d'être surexploitées. Ces engagements soulèvent un certain nombre de questions concernant la manière dont l'accès aux ressources halieutiques est défini dans les APP.

4.2.1 Définition du niveau d'accès

Certains APP, en particulier les accords ouest-africains, offrent encore un accès à des ressources qui sont déjà pleinement exploitées voire surexploitées (les espèces démersales côtières de Mauritanie en sont le meilleur exemple), contrairement à la demande du Parlement européen (Parlement Européen, 2003).

Bien qu'il y ait une volonté croissante d'allouer les deniers APP à la « promotion de pêcheries durables » dans le pays ACP concerné, il existe encore un lien entre le niveau d'accès et le niveau de compensation financière. Auparavant, et pour cette raison, les mesures nécessaires à la reconstitution des stocks et la diminution de l'accès de l'UE aux ressources ont souvent été retardées en raison du conflit existant entre le fait de percevoir un paiement en devises étrangères contre un accès, d'une part, et la nécessité de conserver les ressources, d'autre part.

Il convient également de noter qu'une réduction du niveau d'accès (possibilités de pêche) n'implique pas *de facto* une réduction des captures. L'on est ainsi en droit de se demander si les possibilités de pêche sont un bon outil pour mesurer l'accès de l'UE aux ressources halieutiques ACP. Cela a des incidences importantes, en termes de gestion des ressources ACP, ainsi que des répercussions financières, dans la mesure où la contrepartie financière est basée sur les possibilités de pêche plutôt que sur les captures réelles.

4.2.2 Estimation de l'effort de pêche de l'UE

Un autre sujet d'inquiétude est la manière dont l'effort de pêche est estimé. Dans les APP, les droits de pêche des flottes de l'UE sont exprimés soit en tonneau de jauge brute (TJB) en ce qui concerne les espèces démersales ou, en nombre de navires, en ce qui concerne la pêche thonière et aux petites espèces pélagiques. Les négociateurs ACP peuvent par conséquent systématiquement sous-estimer les prises et l'impact des activités des flottes de pêche de l'UE dans les accords qui ont été conclus parce que ces unités de mesures (TJB et nombre de navires) manquent de précision.

L'utilisation d'engins de pêche non sélectifs (en particulier les chalutiers) pose également problème, ce qui a des conséquences en termes d'exploitation durable des stocks de poissons ACP, notamment dans le Golfe de Guinée, où les captures secondaires contiennent un très grand nombre de juvéniles. Elle a également des conséquences en ce qui concerne la valeur des captures réalisées par l'UE dans les eaux ACP, parce que certaines espèces secondaires sont en réalité des espèces commerciales à forte valeur ajoutée. De plus, une étude² a montré que la valeur des rejets de la flotte de l'UE dans les eaux du Sénégal (en fonction de la valeur des poissons utilisés dans la fabrication de farine de poissons) équivaut à 18% environ de la contrepartie financière payée au Sénégal.

4.2.3 Déclaration de capture

Plusieurs pays ACP, qui ont conclu des accords de pêche avec l'UE, possèdent des ZEE très étendues dans lesquelles ils sont tenus d'assurer l'ordre et qu'ils doivent contrôler. Ils ne possèdent généralement pas les capacités nécessaires pour agir avec efficacité. C'est la raison pour laquelle les pays ACP ne peuvent évaluer sans peine la quantité et la valeur des poissons pêchés par les nations de pêche lointaine comme celle de l'UE, par exemple, et ce notamment dans le secteur de la pêche au thon.

L'utilisation du VMS (système de surveillance des navires par satellite), qui a été intégrée aux accords les plus récents, répond en partie au problème lié à la déclaration de capture car il permet de localiser les navires de pêche et de déterminer s'ils sont en activité ou non. L'efficacité du VMS est également étroitement liée à la capacité de l'État côtier à appuyer par des navires de patrouille et à exercer un contrôle direct sur les prises, et dans les derniers accords, des efforts considérables ont été consentis pour améliorer les capacités de pays ACP en termes de MCS. Le problème de la (sous-) déclaration des flottes de l'UE pêchant dans les eaux extracommunautaires de l'UE a été souligné dans un rapport de la Cour des comptes relatif au contrôle de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche par les États membres publié en décembre 2007.

Un autre problème se pose au niveau des déclarations incomplètes des captures locales par les ACP. Une étude de 2009 estime que les statistiques fournies à la FAO au cours des 50 dernières années, notamment par les pays ACP, n'ont pas été en mesure de montrer les volumes relativement importants de poisson capturé par les pêcheries artisanales. Selon l'étude, certains pays ACP auraient utilisé des statistiques qui sous-estimaient les captures locales pour justifier la vente de permis de pêche d'espèces de poisson à valeur élevée à des navires européens – aggravant davantage l'épuisement des stocks disponibles pour la communauté locale.

4.3 Définition de la contribution financière

Le Conseil « Pêche » souhaite vivement s'assurer que la contrepartie financière versée par la Communauté au titre de la PCP vise « à soutenir d'une manière efficace et adéquate l'établissement d'une pêche responsable et durable dans l'intérêt mutuel des parties. »

Compte tenu des besoins importants des ACP en termes d'« évaluation scientifique et technique des pêcheries, de suivi et de contrôle des activités de pêche, des conditions sanitaires, etc. », les niveaux requis d'investissements de l'UE pour satisfaire à ces besoins impliqueront une hausse des coûts. Le revers de la médaille est que si l'UE demande uniquement l'accès aux stocks qui ne sont pas pleinement exploités ou surexploités, les possibilités globales de pêche diminuerait à court terme. Une hausse de la contrepartie financière contre un niveau d'accès plus bas contribuerait à découpler l'accès du paiement. Compte tenu du fait que de plus en plus de voix s'élèvent dans l'UE pour exiger que les accords soient rentables, cette question demeure un défi politique majeur.

Dans ce contexte, il convient de noter que le dernier APP Mauritanie-UE, signé en 2008, établit un lien explicite entre fonds déboursés au titre de l'APP et financement du FED. Une note de bas de page spécifie qu'outre la contrepartie financière convenue, si, en 2010, les conclusions de l'examen à mi-parcours du 10e FED sont globalement positives, y compris en ce qui concerne la politique sectorielle de la pêche, une augmentation de l'enveloppe programmable au titre du 10e FED pourra être envisagée.

Cela signifie que, si les conditions sont remplies (responsabilité, bonne gouvernance et performance de la politique de pêche sectorielle), le soutien budgétaire global fourni à la Mauritanie au travers du FED sera examiné et accru après l'examen à mi-parcours du Plan indicatif national (PIN), afin de « compenser » les pertes dues à la diminution de la contribution financière de l'APP.

D'un côté, ce type de lien peut être considéré comme une façon de faire pression sur les pays ACP, la Mauritanie dans ce cas, afin qu'il signe un accord fournissant un accès à ses ressources, et qu'il façonne sa politique de pêche pour s'adapter aux besoins de l'UE. Toutefois, engager davantage de fonds du FED dans les relations de pêche ACP-UE peut également contribuer à diminuer l'influence de la composante « accès » de l'accord et à mettre davantage l'accent sur les besoins de développement.

4.4 Développement insuffisant de l'industrie locale de la pêche

Les bénéfices engendrés par les opérations de pêche de l'UE reviennent encore essentiellement aux exploitants de l'UE mais certaines difficultés s'opposent à la maximalisation des bénéfices découlant des accords de pêche dont notamment les suivants :

- la pénurie des infrastructures à terre : les infrastructures à terre ne sont souvent pas adaptées au débarquement des captures (chaîne du froid, entrepôts, etc.). Cette situation empêche l'organisation d'activités à valeur ajoutée. L'UE constitue le principal marché d'exportation des produits de la pêche de la plupart des pays ACP qui ont conclu des accords de pêche avec l'UE. L'accès au marché de l'UE est de plus en plus conditionné par le respect des normes sanitaires et les pays ACP ne sont souvent pas en mesure de les appliquer. Il s'agit là de difficultés majeures en ce qui concerne le développement d'activités à valeur ajoutée axées sur l'exportation, notamment dans les régions où le secteur artisanal local est un fournisseur important de l'industrie de transformation et qu'il peut accéder aux marchés d'exportation.
- les dispositions obligatoires en matière de débarquement : bien que la plupart des accords de pêche comportent des dispositions en matière de débarquement obligatoire, il est rare que celles-ci soient contraignantes (à l'exception notable du Sénégal). Comme cela a été mentionné précédemment, la plupart des accords de pêche contiennent des dispositions permettant aux propriétaires de navires d'échapper à l'obligation de débarquer leur capture en échange d'un paiement compensatoire.

Le rôle joué par les nombreuses normes mises en place par l'UE, telles que les règles d'origine, les normes sanitaires et phytosanitaires, ou dans un futur proche, les règles prouvant l'origine légale du poisson, ne doit pas être négligé. L'une des raisons poussant les pays ACP, en particulier ceux disposant d'une industrie de transformation de poisson, à signer un APP sur le thon avec l'UE est la possibilité d'assurer un approvisionnement des industries de transformation du thon en matières premières « originaires », bien souvent dans le but d'exporter ces produits transformés en franchise de douane vers le marché de l'UE. Bien évidemment, cela ne peut fonctionner que si le pays ACP reçoit l'aval sanitaire de l'UE. Il y a par conséquent un lien évident entre la signature d'un APP (sur le thon en particulier) l'accès préférentiel et l'octroi de l'autorisation sanitaire par l'UE. Il est important pour les pays ACP d'analyser comment aborder et traiter au mieux ces questions afférentes, en veillant à ce que leur demande d'agrément sanitaire ne les incite pas à accorder aveuglément des niveaux d'accès aux ressources incompatibles avec une pêche durable.

5. Questions découlant des investissements de l'UE dans les pêcheries ACP

Les APP contiennent des dispositions portant sur les investissements de l'UE dans les pêcheries ACP, en particulier au travers d'entreprises conjointes. Il convient de souligner que, trop souvent, ce type d'investissement de l'UE dans le secteur de la pêche ACP a été effectué sur la base d'une connaissance très limitée de l'état des stocks halieutiques, des écosystèmes et d'une faible compréhension de la dynamique du secteur de la pêche et des communautés côtières.

5.1. L'expérience mitigée des entreprises conjointes ACP-UE

La principale expérience des investissements de l'UE dans les pêcheries ACP, à ce jour, a été la mise en place d'entreprises conjointes basées sur le transfert de navires. Selon l'étude de COFREPECHE (de juin 2000) qui a passé en revue les entreprises conjointes de l'UE dans le secteur de la pêche, l'UE a fixé quatre objectifs principaux en ce qui concerne la subvention des entreprises conjointes :

- lutter contre la surcapacité dans les eaux de l'UE;
- garantir l'approvisionnement du marché de l'UE;
- maintenir, même en partie, l'emploi dans l'UE;
- suivre l'évolution des accords de pêche existants.

L'étude vise à déterminer si ces objectifs ont été atteints et note les points suivants :

- 86% des navires exploités par des entreprises conjointes pêchaient auparavant dans les eaux extracommunautaires, de sorte que la réduction de la surcapacité a été minimale;
- en ce qui concerne l'emploi, l'étude note que la tendance vise à diminuer progressivement le personnel de l'UE, en raison de la pression exercée par les autorités locales, d'une part, et de la pénurie de main d'œuvre européenne jeune qui empêche de renouveler les équipages, d'autre part. Les conditions de travail se dégradent étant donné que les navires sont désormais soumis à la réglementation du travail du pays tiers (et non pas de l'UE) ce qui est un élément dissuasif pour les pêcheurs de l'UE.

5.2 L'importance stratégique des entreprises conjointes pour l'UE

Les entreprises conjointes impliquant des capitaux de l'UE opèrent dans des pays ACP tels que la Namibie, le Mozambique, l'Angola, la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Guinée Conakry, le Gabon, etc. Le « Cluster des sociétés mixtes de l'UE » a tenu à rappeler que ses activités étaient bénéfiques pour l'UE. De l'avis du Cluster, les sociétés mixtes garantissent :

- l'approvisionnement stratégique du marché de l'UE en produits de la mer de qualité (10% des importations et 5% de la consommation totale) ;
- la création de 7000 emplois (plus de 86% se trouvaient dans les pays tiers) ;
- une contribution importante à l'effort de réduction de la capacité de pêche de la flotte de l'UE et à la durabilité des activités dans les zones de pêche où les sociétés mixtes évoluent ;
- la réduction de l'immigration illégale grâce aux emplois créés dans les pays tiers, avec les niveaux de salaire européens.

Il n'est nullement étonnant que les opérateurs de l'UE soient souvent réticents à l'idée de perdre le contrôle des opérations, pour toute une série de raisons, notamment le manque de sécurité pour les investissements dans les pays tiers. C'est la raison pour laquelle, selon un représentant de la CE, deux facteurs sont nécessaires pour la promotion des investissements dans le secteur de la pêche des pays tiers :

- une plus grande libéralisation du régime des investissements, une plus grande équité et une stabilité législative pour assurer une meilleure protection de l'investisseur ;
- une pleine garantie qu'il n'y aura pas de changements soudains ou un traitement discriminatoire à l'égard des opérateurs européens et qu'il y aura un soutien financier conformément au potentiel de l'investissement de création de richesses.

5.3 L'importance stratégique des entreprises conjointes pour les pays ACP

Les investissements européens dans les pêcheries ACP doivent être consentis en fonction des besoins des pays ACP. Les petites et moyennes entreprises (PME) de pêche ACP, en particulier les entreprises de pêche, de transformation et d'exportation artisanales – répondent effectivement à bon nombre de ces besoins explicites ; le secteur des PME devrait être la destination prioritaire des investissements de l'UE.

A la fin de l'année 2006, lors d'une conférence s'intéressant aux entreprises de pêche conjointes comme outil pour le développement durable, un ministre de la pêche ACP a déclaré qu'il était nécessaire pour les armateurs européens de « mieux comprendre les problèmes auxquels les pays sont confrontés lorsqu'ils souhaitent gérer leurs pêcheries d'une manière durable [...] la principale lutte étant la lutte contre la pauvreté absolue. Le secteur de la pêche a un rôle à jouer dans cette lutte. À cet égard, son principal objectif est le développement intégré de la pêche artisanale qui permet d'améliorer les rendements et les conditions de vie des pêcheurs artisans ». S'agissant du rôle que les sociétés mixtes pourraient jouer à l'avenir, le ministre a déclaré que le pays souhaiter relever de nouveaux défis. À titre d'exemple, il a cité les activités d'approvisionnement en matières premières des industries de transformation du poisson à l'étranger. Les propriétaires de sociétés mixtes devraient transformer leurs captures en produits finis pouvant être envoyés directement aux consommateurs à l'échelon national ou régional ».

Ceci résume certains des problèmes les plus importants que les pays ACP doivent résoudre pour faire en sorte que les sociétés mixtes contribuent au développement durable. De nouveaux défis, tels que ceux posés par les marchés régionaux ou par l'établissement d'entreprises conjointes pour augmenter la valeur de la production ACP via le développement des industries de transformation, doivent également être relevés.

Toutefois, un obstacle majeur à la promotion des investissements européens dans ces PME est que, souvent, seuls les armateurs industriels de l'UE sont considérés comme des « partenaires potentiels » pour les investissements. Les petites et moyennes entreprises de pêche de transformation et de commercialisation européennes, dont la taille et la nature sont probablement mieux adaptées à s'allier à celles des États ACP, sont largement exclues des mécanismes facilitant les investissements dans le secteur de la pêche ACP.

Dernièrement, certains pays ACP, en particulier les pays des îles du Pacifique, ont proposé de lier les investissements dans les régions côtières à l'accès aux zones de pêche. Ceci suppose que l'infrastructure publique, les marchés disponibles, etc., puissent assurer la rentabilité économique de l'opération. L'objectif principal doit être de conserver les ressources halieutiques, puisqu'elles sont le fondement des investissements à long terme. Au vu de l'état des stocks halieutiques, et de la tendance générale vers la restriction de l'accès, comment les pays ACP assureront-ils le respect de ces restrictions par les investisseurs étrangers afin qu'il y ait un équilibre entre l'effort de pêche et les ressources de thon disponibles ?

Avant que les entreprises conjointes soient éligibles au soutien de l'UE au travers des partenariats pêche, il convient d'envisager la mise en place de normes minimales auxquelles les entreprises privées devraient satisfaire. Ces directives devraient être basées sur les principes de bonne gouvernance et sur les objectifs de la politique de coopération au développement de l'UE. Dès lors, s'agissant de :

- *l'allègement de la pauvreté* – il convient d'effectuer une évaluation de l'effet net des activités du secteur privé bénéficiant d'une assistance en matière de création d'emplois, de niveaux de revenus moyens et de conditions de travail ;
- *développement durable* – les entreprises du secteur privé sollicitant une aide de l'UE doivent s'engager à satisfaire totalement aux pratiques de pêche responsable, tel que stipulé dans la législation nationale et les codes de conduite internationaux ;
- *soutien à l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale* – l'accent doit être placé sur la contribution des activités des entreprises du secteur privé aux activités de transformation à forte valeur ajoutée locales ;
- *promotion de la bonne gouvernance* – les entreprises du secteur privé doivent s'engager à faire preuve d'une transparence totale dans les activités de pêche entreprises, à effectuer une transmission complète des données de capture et à coopérer pleinement avec la recherche scientifique en matière de stocks halieutiques ;
- *mise en place de politiques de pêche responsables* – les entreprises conjointes doivent être basées sur les exigences locales plutôt que sur les demandes de l'UE.

6. Domaines prioritaires et exigences devant faire l'objet des négociations d'APP

Compte tenu des difficultés qui se posent à l'échelon mondial, de la nécessité de se conformer aux règles de l'OMC, et de l'expérience acquise dans le cadre des accords de pêche bilatéraux conclus entre les pays ACP et l'UE, il est possible de rédiger une liste de domaines prioritaires et d'exigences devant être négociées en vue des futurs APP ACP-UE.

C'était là le thème des deux réunions organisées d'une manière conjointe par le secrétariat ACP, le CTA et le Secrétariat du Commonwealth en 2003 et 2004 qui se sont déroulées en présence des représentants de l'UE et des États ACP. Ces réunions constituent la seule forme de consultation à grande échelle des pays ACP en ce qui concerne les APP et les participants ont émis un certain nombre de recommandations relatives à différents aspects des futurs partenariats dont notamment les suivantes :

- les objectifs de l'accord de Cotonou devraient constituer la base des accords de partenariat dans le secteur de la pêche. Ils devraient par conséquent être le résultat d'un dialogue politique. L'approche proposée au niveau de l'UE dans la résolution du Conseil sur la communication de la Commission intitulée « Pêches et réduction de la pauvreté » (UE, 2001) pourrait servir de référence aux accords de partenariat qui seront conclus dans le secteur de la pêche.
- pour conserver le capital naturel des États ACP pour les générations actuelles et futures, il importe que l'accès des navires de l'UE dans les eaux ACP soit conditionné par:
 - la souplesse au niveau de l'ajustement des possibilités de pêche sur base d'une évaluation annuelle des ressources, compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles (notamment les résultats des réunions des comités scientifiques internationaux ou régionaux) et conformément aux besoins des secteurs de la pêche à l'échelon local;
 - la promotion de la bonne gouvernance, en opérant une distinction nette entre la contrepartie financière versée pour obtenir un accès aux pêcheries et les fonds investis dans le développement d'un secteur de la pêche durable. En aucun cas, la réduction de l'accès aux pêcheries ne doit entraîner de baisse des investissements dans le développement de pêcheries durables;
 - la promotion d'une approche régionale des partenariats de manière à renforcer les systèmes et les capacités de collecte, transformation et partage des données sur les captures, les réserves halieutiques, les écosystèmes, l'effort de pêche et l'importance économique et sociale du secteur de la pêche. En particulier, les APP devraient soutenir les initiatives régionales existant dans le domaine de la recherche impliquant les centres de recherche nationaux et les organisations internationales la FAO, par exemple, et tirer parti de celles-ci;
 - la promotion de la transparence;
 - la publication des données consolidées recueillies en vue de promouvoir la transparence, le débat et le contrôle public en ce qui concerne le processus;
 - la transparence intégrale, l'information et la participation préparée du secteur local de la pêche des pays ACP au processus de négociation ne peuvent que renforcer la position des pays ACP en faveur d'un développement dans la perspective de la durabilité et la lutte contre de la pauvreté dans le secteur de la pêche des pays ACP.

7. Suivi, contrôle et surveillance : une priorité des relations de pêche ACP-UE

Pour pouvoir mieux évaluer la valeur de leur capital naturel, les États côtiers ACP ont fait pression pour obtenir une amélioration de leurs capacités en matière de suivi, de contrôle et de surveillance. Plus particulièrement, ils ont réclamé l'inclusion des conditions suivantes dans les dispositions en matière d'accès des flottes de l'UE :

- l'utilisation du VMS (système de surveillance des navires) devrait être introduite d'une manière systématique de façon à ce que les données recueillies soient disponibles en temps réel tant dans l'UE que dans l'État tiers. Les dispositions actuelles qui impliquent les entreprises privées et permettent uniquement de diffuser une partie des données *post facto* sont insuffisantes;
- il convient de rendre obligatoire les programmes d'embarquement à bord d'observateurs (sans prévoir de clause de défaut); les observateurs devraient être rémunérés par le secteur public et non pas par les propriétaires de navires et devraient être qualifiés selon des normes reconnues à l'échelon international, ce qui permettrait d'harmoniser les normes des programmes d'observateurs de tous les APP;
- la gestion des captures secondaires devrait interdire en priorité les rejets en promouvant les méthodes de pêche sélective et la déclaration des captures secondaires devraient également revêtir un caractère obligatoire;
- le débarquement à l'échelon local : les débarquements obligatoires faciliteraient et amélioreraient la qualité du contrôle.

Cette demande des ACP coïncide avec le règlement proposé par l'UE pour combattre la pêche INN, pour lequel un accord politique a été obtenu en juin 2008. Le règlement entrera en application à compter du 1^{er} janvier 2010. Les mesures adoptées comprennent :

- l'inscription sur une « liste noire » des navires impliqués dans la pêche INN comportant des dispositions précises en ce qui concerne son élaboration, les conséquences découlant d'une inscription sur celle-ci et, dans certains cas, les conséquences pour les pays tiers abritant ces navires;
- l'instauration d'un régime de certification englobant toutes les importations de produits de la pêche excepté les produits dérivés des pêcheries intérieures et de l'aquaculture;
- le rapprochement des niveaux de sanctions pour les infractions graves des différents États membres : une amende ne pouvant être inférieure à cinq fois la valeur des produits de la pêche obtenus en commettant l'infraction

Du point de vue de l'UE, la lutte contre la pêche illégale contribuera également à l'élimination de la concurrence déloyale des flottes INN et aidera à protéger et garantir un accès à long terme aux ressources halieutiques des pays tiers pour les navires de l'UE.

8. Difficultés auxquelles il convient d'apporter une solution

La raison d'être des APP est de maintenir la présence des flottes de pêche lointaine de l'UE dans les ZEE des pays tiers, de protéger ses intérêts et maintenir l'emploi et autres avantages sociaux et économiques liés à cette activité. Par conséquent, le moteur des APP demeure les intérêts notamment commerciaux du secteur de la pêche de l'UE.

Par ailleurs, l'UE ne peut guère promouvoir la pêche responsable et durable par le biais des APP si le partenaire du pays ACP ne possède pas les capacités suffisantes pour gérer ses pêcheries de manière durable. De même, il n'est pas possible d'intégrer un APP dans les stratégies de développement d'un État côtier, qui est pourtant un des éléments mentionnés dans la communication de la CE relative aux APP, si cet État côtier ne possède pas de stratégie clairement définie dans le secteur de la pêche en ce qui concerne notamment son développement.

Compte tenu des conditions de décaissement de la contrepartie financière selon les conditions de l'APP (au titre de la PCP) et des exigences pressantes imposées aux pays ACP afin qu'ils développent des pêcheries durables, il est clair que les APP ne suffiront pas à assurer la durabilité des pêcheries. Il est également manifeste que les APP ne peuvent (et ne doivent pas) remplacer l'aide au développement de la pêche.

9. Cohérence entre APP et APE

Dans le cadre des relations ACP-UE dans le secteur de la pêche, on distingue une différence manifeste entre les intérêts de l'UE à savoir, l'accès aux ressources, d'une part, et les intérêts des pays ACP à savoir, l'accès en franchise de droits sur les marchés de l'UE, d'autre part. Les responsables ACP en charge des négociations doivent tenir compte du fait que l'UE pourrait conditionner l'accès des pays ACP aux marchés de l'UE par l'accès des flottes de l'UE aux eaux ACP. Une autre question encore plus préoccupante est qu'après Cotonou, et dans le cadre des APE, l'accès des pays ACP au marché pourrait être conditionné par les investissements directs à l'étranger direct des entreprises de pêche de l'UE dans le secteur de la pêche ACP.

L'accord d'association conclu entre l'UE et le Chili, signé en 2002, contient un certain nombre d'indications quant à la manière dont les futurs APP ACP-UE peuvent être couplés aux dispositions commerciales et économiques au travers des APE. L'accord UE-Chili constitue le cadre du libre-échange, de l'investissement, de la coopération et du dialogue politique dans plusieurs secteurs, dont notamment celui de la pêche. C'est la première fois que l'accès de l'UE aux pêcheries, d'une part, (par le biais des investissements directs) et les concessions tarifaires à l'importation pour un pays tiers, d'autre part, ont été inclus dans une négociation d'ensemble. Il peut s'agir là d'un schéma directeur en ce qui concerne les futurs APE bilatéraux conclus avec les pays ACP.

Il importe que les responsables ACP en charge des négociations soient conscients que les négociations de l'accord UE-Chili auront des retombées sur l'APE. Dans le domaine de la pêche ces retombées sont au nombre de deux, elles ont les suivantes:

- un protocole pour les entreprises de pêche habilite les investisseurs européens à acheter 100% des droits de propriété des entreprises de pêche chiliennes, sur une base réciproque;
- l'établissement des conditions régissant les règles d'origine et le retrait des barrières tarifaires.

D'autres dispositions de l'accord soulèvent également les questions suivantes :

- les accords bilatéraux et/ou multilatéraux couvrant les pêcheries en haute mer;
- le développement de la coopération régionale en matière de pêche;
- les droits et obligations des deux parties au titre de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

En 2007, un représentant de la CE a déclaré que « les APE négociés avec les pays ACP seront l'outil principal de coopération économique, financière et politique », puisqu'ils concernent la totalité du secteur de la pêche, les services, la commercialisation, la transformation et l'accès au marché, de même, la programmation d'une partie des ressources du FED. Le thème de la lutte contre la pêche illégale et l'importance d'une action régionale, dans le cadre de ces APE, sera également débattu tout comme la nécessité d'une action coordonnée au niveau des organisations régionales de pêche.

Certainement, et pour autant que la pêche soit traitée comme un thème prioritaire dans les négociations, les APE pourront aider à atteindre ces objectifs. Cependant, il est à noter dans le discours du représentant de l'UE l'absence de référence aux enjeux concernant l'accès aux ressources, ainsi qu'aux APP. C'est une différence notable comparée à l'approche proposée par plusieurs groupes de pays ACP, où l'accès aux ressources fait partie intégrante des discussions des APE.

Note de synthèse

Août 2008



Les aspects OMC des relations ACP-EU dans le secteur de la pêche

Table des matières

1. Comment la pêche est-elle abordée à l'OMC ?	231
2. Accès aux marchés pour les produits non agricoles	231
2.1 Barrières tarifaires et négociations sur l'accès au marché	231
2.2 Barrières non tarifaires au commerce	233
2.2.1 Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires	234
2.2.2 L'accord OMC sur les barrières techniques au commerce	235
2.2.3 Les écolabels	236
3. L'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC)	236
3.1 La déclaration de Doha et les subventions relatives à la pêche	236
3.2 Règles de l'OMC sur les subventions	237
3.3 Politique de pêche des ACP : conséquences de l'amélioration des disciplines de l'OMC sur les subventions relatives à la pêche	238
3.4 Relations ACP-UE en matière de pêche: conséquences de l'amélioration des disciplines de l'OMC sur les subventions relatives à la pêche	238
3.5 Quelle influence les négociations de l'ASMC de l'OMC auront-elles sur les relations UE- ACP en matière de pêche?	239
3.6 Statut actuel des subventions au secteur de la pêche et des négociations sur les règles à l'OMC	240
4. Commerce et environnement	240
5. Les procédures de règlement des différends	242
6. Accord anti-dumping de l'OMC	242
7. L'accord relatif aux sauvegardes de l'OMC	243
8. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS)	243



Résumé

Le poisson et les produits de la pêche ne font pas partie de l'accord sur l'agriculture à l'OMC mais sont considérés comme des produits industriels. À ce titre, ils sont inclus dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA); et dans le cadre du mandat de Doha, les subventions au secteur de la pêche sont soumises aux négociations sur les règles et les disciplines.

Le secteur de la pêche rentre également dans le cadre des négociations commerciales et environnementales et les procédures de règlement des différends ont été invoquées à de nombreuses reprises. Les mesures anti-dumping sont également importantes tout comme l'accord sur les mesures de sauvegarde. Les questions découlant des barrières non tarifaires, notamment les questions SPS et les obstacles techniques au commerce, sont d'une importance capitale. Il faut également souligner l'attention accrue accordée à l'utilisation des écolabels.

Les négociations sur les subventions ont souligné la nécessité de distinguer les subventions préjudiciables et les subventions bénéfiques au secteur de la pêche, et la nécessité d'exempter les PED au travers du traitement spécial et différencié (TSD), en particulier pour la pêche artisanale. Les accords « pêche » entre l'UE et les pays ACP inquiétaient tout particulièrement puisque plusieurs paiements dits consacrés aux droits d'accès ou à l'aide au développement des pêcheries locales ont été interprétés comme des subventions à la flotte de l'UE.

L'UE a adapté ses accords de pêche pour être compatible avec l'OMC. Jusqu'à présent elle a adopté une position à mi-chemin entre le groupe des « amis des poissons », fermement opposé aux subventions et le groupe des « amis du secteur de la pêche », mais avec une orientation plus marquée vers ce dernier groupe.

La participation des ACP aux négociations sur les subventions a été plutôt faible, malgré certaines exceptions (liées aux petits États côtiers vulnérables et dans leur propre droit), une de leur principale revendication étant que les redevances d'accès aux pêcheries devraient être exemptées de toute nouvelle discipline sur les subventions au secteur de la pêche. Le projet de texte, communiqué par le Président du groupe de négociation en novembre 2007, indique explicitement que les redevances d'accès ne devraient pas être destinées à être des subventions dans le sens de cet accord, sujet à certaines conditions.

La situation vulnérable du thon en conserve ACP sur le marché de l'UE a également été soulignée, compte tenu de l'incitation que pourraient provoquer les réductions de droits de douane anticipées sur les importations non ACP.

Les procédures de règlement des différends de l'OMC ont été invoquées, notamment par les concurrents asiatiques des pays ACP producteurs de thon en conserve à l'encontre des préférences accordées aux conservateurs de thon sur le marché de l'UE.

Depuis la rupture des négociations de Doha en juillet 2006, la volonté politique nécessaire pour faire progresser le mandat de Doha pose problème. Parallèlement, l'UE et d'autres acteurs principaux signent des accords commerciaux bilatéraux qui vont au-delà des engagements de l'OMC, ce qui laisse supposer qu'ils sont davantage favorables à une approche bilatérale de la libéralisation du commerce plutôt que multilatérale (via l'OMC).

1. Comment la pêche est-elle abordée à l'OMC ?

Pendant les négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la pêche et les produits de la pêche ont été laissés à l'écart de l'accord sur l'agriculture, en raison notamment de la position prise par de nombreux états-membres de l'OMC. La pêche et les produits de la pêche sont donc considérés par l'OMC comme un secteur et des produits industriels.

A ce titre la pêche est actuellement traitée à quatre différents niveaux par l'OMC :

- l'accès au marché des produits non agricoles (réduction et élimination des barrières tarifaires et non tarifaires, s'agissant notamment des produits essentiels pour les PED) ;
- l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) ;
- les rapports entre commerce et environnement, s'agissant notamment des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) ;
- les procédures de règlement des différents.

Le commerce international des produits de la pêche a également été affecté par deux autres domaines de compétence de l'OMC, au titre de :

- l'accord anti-dumping (l'accord sur la mise en œuvre de l'Article IV du GATT ; et
- l'accord relatif aux sauvegardes.

Enfin, au titre de l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS), les services annexes à la pêche pourraient être libéralisés.

2. Accès aux marchés pour les produits non agricoles

L'amélioration de l'accès aux marchés pour le poisson et les produits de la pêche dépend essentiellement de la capacité à réduire les barrières tarifaires et non tarifaires. Dans la mesure où le poisson et les produits de la pêche ne sont pas couverts par l'accord sur l'agriculture, l'amélioration de l'accès au marché pour les produits de la pêche dépend des progrès accomplis dans les négociations à l'OMC sur l'accès au marché pour les produits non agricoles. Le mandat de Doha souligne l'importance particulière qu'il faut accorder aux produits d'exportation des pays en développement (PED) et spécifie que les modalités doivent prévoir des mesures de renforcement des capacités pour que les pays les moins avancés (PMA) puissent participer efficacement aux négociations.

Les exportations de poisson et de produits de la pêche apportent une contribution de plus en plus importante aux revenus d'exportation des PED. Selon la FAO, le commerce mondial des produits de la pêche a augmenté de 7% en 2007, les exportations des PED (y compris la Chine) représentant 50% des exportations totales. Les produits de la pêche représentent une part importante des revenus d'exportation de certains des pays ACP, où le poisson a remplacé les denrées plus traditionnelles en tant que produit d'exportation plus précieux.

2.1 Barrières tarifaires et négociations sur l'accès au marché

Au titre des dispositions commerciales de l'accord de Cotonou et des APE complets et intérimaires, les exportateurs de poisson des pays ACP bénéficient d'une marge de préférence importante sur le marché européen, leur marché de destination le plus important. Cependant, cet avantage concurrentiel est progressivement érodé, tout d'abord par l'Uruguay Round du GATT, et maintenant par les négociations sur l'AMNA à l'OMC.

A l'issue du cycle de l'Uruguay, la moyenne pondérée des taxes à l'importation des pays développés sur les produits de la pêche a été réduite d'environ 4,5%. Cette moyenne cache en réalité une quantité de pics tarifaires et des cas de hausse des tarifs douaniers (pour des produits de la pêche transformés ou à plus forte valeur ajoutée) sur les plus gros marchés d'importation. Par exemple, les droits à l'importation de l'UE pour les exportateurs non-ACP de poissons et de produits de la pêche – produits essentiels pour les pays ACP – vont de 10 à 22%. Pour le thon en boîte, les droits sont actuellement de 22%, 18% pour les filets de poisson frais, 15% pour le poisson frais (quelques espèces), 12% pour les crevettes fraîches et congelées et pour les bouquets. Si les négociations à l'OMC allaient jusqu'au bout de leur logique, cet avantage concurrentiel disparaîtrait et les exportateurs de poisson des pays ACP perdraient les marges de préférence dont ils bénéficient traditionnellement.

Les négociations sur l'AMNA ont jusqu'à présent adopté deux approches distinctes :

- « l'approche de masse critique », qui requiert qu'une masse critique de pays grands producteurs de poisson, de pays importateurs et exportateurs établissent un accord sectoriel (c'est-à-dire une dérogation pour le poisson) afin de libéraliser le commerce de poisson, et par conséquent retirer les produits de la pêche des négociations sur l'AMNA ;
- « l'approche de type formule », qui requiert qu'un accord sur une formule soit appliqué aux régimes tarifaires actuels, afin de les réduire à zéro au fil du temps.

L'UE plaide en faveur de l'approche de type formule, et c'est vraisemblablement cette approche qui sera adoptée. Étant responsable de 30% du commerce mondial de poisson, l'aval de l'UE s'avère indispensable si l'on souhaite atteindre la masse critique.

La déclaration ministérielle de Hong Kong de décembre 2005 a proposé :

- l'adoption d'une « formule Suisse » pour les abaissements ou les éliminations tarifaires ;
- des coefficients définis en tenant compte des intérêts d'exportation des PED ;
- que leurs besoins et intérêts particuliers soient totalement pris en considération.

Elle fait remarquer que cette formule devrait être suffisamment flexible pour tenir compte des préoccupations particulières des petites économies vulnérables sans créer une sous-catégorie de membres de l'OMC.

Au vu de la lenteur des progrès des négociations sur l'AMNA depuis Doha, il est probable que les régimes tarifaires actuels restent en place jusqu'à ce que les APE actuellement en cours de négociation entrent en vigueur. L'élimination progressive de toutes les protections tarifaires sur les produits de la pêche, définie comme un objectif par l'OMC, devra peut-être attendre plusieurs années.

La lenteur des progrès accomplis à ce jour est soulignée dans le rapport sur le projet de modalités sur l'AMNA rédigé par le président du groupe de négociation sur l'accès aux marchés. Le rapport, daté du 17 juillet 2007, a été écrit avant un congé de deux mois de l'OMC et il affirme que les membres devraient modifier leurs positions si un accord était conclu. Il souligne également les difficultés rencontrées pour parvenir à un accord entre les membres sur la question des différents coefficients à appliquer dans la formule suisse pour les pays développés et en développement (et entre les PED) dans le cadre des réductions de droits de douane et indique que la résolution de cette question de réciprocité est extrêmement complexe puisque « les positions des membres sont très polarisées et qu'il n'y a jamais eu de définition convenue de la réciprocité ».

Des propositions concrètes pour les futures négociations sont avancées, notamment l'adoption d'une « formule suisse » simple avec deux coefficients (un pour les pays développés et un autre pour les PED), et pour les produits couverts, la majoration pour les droits non consolidés, la période de mise en œuvre, et les équivalents ad valorem à inclure dans la formule. Des propositions sont également avancées concernant les flexibilités pour les pays en développement soumis à la formule, y compris les PMA et les petites économies vulnérables.

Certains affirment également que les droits de douane inférieurs ont des répercussions sur la durabilité des pêcheries en créant une plus forte demande pour des stocks déjà surexploités et mal gérés. Par ailleurs, la réduction des tarifs douaniers dans les PED pourrait encourager le dumping de grandes quantités de poisson de qualité inférieure en provenance des pays développés. Ces deux résultats auraient des conséquences négatives pour les ACP et les autres PED ayant des secteurs de pêche artisanale conséquents. C'est pourquoi certains plaignent en faveur d'un retrait du poisson et des produits de la pêche des négociations à l'OMC.

2.2 Barrières non tarifaires au commerce

Les barrières non tarifaires dans le commerce international du poisson et des produits de la pêche sont très variables. Les mesures commerciales non tarifaires pourraient restreindre le commerce de façon incidente par rapport à leur but initial. En termes généraux, pour le commerce de la pêche, ces barrières se situent dans les catégories suivantes :

- règles d'emballage et d'étiquetage ;
- règles de santé et d'hygiène ;
- normes de santé, de sûreté animale et de procédés de production ;
- procédures de dédouanement.

Le commerce est soumis à des restrictions uniquement lorsque les normes du pays importateur sont plus strictes que celles de l'exportateur. De telles normes peuvent être conçues intentionnellement pour décourager les importations de produits qui font concurrence aux producteurs locaux. Pour illustrer ce type de restriction, les procédures en vigueur en France dans les années 90, qui ont déclenché les protestations d'importateurs potentiels jugeant ces manœuvres comme étant des barrières commerciales intentionnelles déguisées en inspections de qualité en sont un bon exemple. Par la suite, cette procédure a été modifiée. Le fondement scientifique de l'interdiction d'importation de poisson frais originaire du Kenya, du Mozambique, de la Tanzanie et de l'Ouganda, décrétée par l'UE pour des raisons sanitaires (risque de choléra), a été contesté par la Tanzanie. Le pays s'est plaint de la mise au chômage technique de 40% de la main-d'œuvre de son secteur de la pêche et d'une perte de 46,9 millions de dollars consécutives à l'interdiction.

Les pays ACP exportateurs de poisson peuvent manquer des capacités scientifiques et techniques pour contester la légalité de ces embargos. Même en cas d'annulation ultérieure des embargos, les pays et secteurs de la pêche affectés peuvent encourir des pertes importantes et non recouvrables.

Deux accords à l'OMC abordent les BNT :

- l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) ;
- l'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC).

De plus, la Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius propose des normes internationales pour la sécurité sanitaire des aliments. Elles ont trait aux domaines : de l'hygiène alimentaire, des polluants, de la technologie alimentaire, de l'étiquetage des produits, des importations alimentaires, des règles d'exportation et de microbiologie. Ces normes sont reconnues par l'OMC comme des normes internationales pertinentes. Elles constituent un point de référence important pour évaluer l'hygiène et les autres normes des pays importateurs et elles sont potentiellement indispensables pour aider les PED à faire face aux BNT que les principaux pays importateurs pourraient opposer au commerce international. C'est grâce aux normes du Codex Alimentarius sur l'étiquetage alimentaire que le Pérou a pu contester avec succès – dans le cadre du Groupe de règlement des différents de l'OMC – les règles d'étiquetage que l'UE a appliquées aux sardines.

2.2.1 Accord à l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

L'accord SPS vise à assurer que la sûreté alimentaire et les normes de santé animale et végétale n'érigent pas de barrières inutiles au commerce international. Il exige que les normes et mesures soient appliquées uniquement dans la mesure nécessaire pour protéger la santé humaine.

Les dispositions appropriées des accords SPS sur le commerce du poisson et des produits de la pêche incluent :

- la possibilité d'utiliser des principes d'harmonisation, c'est-à-dire d'établir des règles nationales SPS sur la base des normes approuvées au sein des institutions internationales pertinentes (comme le Codex Alimentarius FAO/OMC) ;
- la possibilité, lorsque les normes internationales n'existent pas, ou que l'harmonisation n'est pas appropriée, d'utiliser le principe alternatif d'équivalence par lequel le pays importateur accepte que les mesures SPS du pays exportateur atteignent un niveau suffisant de protection sanitaire, même si elles diffèrent des mesures en vigueur dans le pays importateur
- la possibilité – pour les pays qui ne veulent s'appuyer ni sur l'harmonie, ni sur l'équivalence – d'utiliser leurs propres normes, pour des raisons scientifiques ou pour une évaluation appropriée des risques.

Les nouvelles réglementations adoptées par les principaux pays importateurs, s'agissant du contrôle et de l'assurance de qualité, sont devenues, pour les pays ACP et d'autres PED, de véritables obstacles à l'exportation des produits de la pêche. Ces réglementations rendent les entrepreneurs (transformateurs, négociants) pleinement responsables de la qualité de leurs produits et sont basées sur le principe de l'Analyse des risques et maîtrise des points critiques (HACCP). Pour accéder au marché de l'UE, tous les produits de la pêche importés (y compris ceux provenant des pays ACP) doivent provenir de structures de production équipées d'un dispositif HACCP. Les investissements nécessaires pour rendre une implantation industrielle de transformation du poisson conforme aux normes d'un dispositif HACCP sont importants et de nombreuses sociétés, notamment dans les PED, pensent que la mise en place des nouvelles réglementations sur les produits de la pêche constitue, *de facto*, une barrière non tarifaire discriminante à l'égard des produits à plus forte valeur ajoutée provenant des PED.

Si une nation se considère injustement discriminée par une HACCP ou autres mesures SPS, elle peut demander réparation à travers le système de l'OMC. L'HACCP est une politique gouvernementale et ce sont les gouvernements qui ont signé les accords de l'OMC et du cycle de l'Uruguay sur le GATT. Toutefois – comme cela a été noté ci-dessus – les pays ACP peuvent ne pas disposer des capacités scientifiques et techniques suffisantes pour dénoncer les programmes HACCP qui leur sont imposés par l'UE.

2.2.2 L'accord à l'OMC sur les obstacles techniques au commerce

Les réglementations et normes techniques sont très utilisées dans le commerce du poisson et elles constituent quelquefois des distorsions ou des obstacles au commerce. L'accord sur les OTC vise à assurer que les réglementations, les normes (notamment les exigences de conditionnement, de marquage et d'étiquetage), procédures d'analyse pour évaluer la conformité avec les exigences, ainsi que les normes techniques, les tests et les procédures de certification ne créent pas de barrières inutiles au commerce. L'accord reconnaît les droits des états membres à utiliser des normes qu'ils jugent appropriées pour protéger la santé humaine, animale ou végétale, pour protéger l'environnement ou pour promouvoir les intérêts des consommateurs. Les États peuvent aussi prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que leurs normes sont respectées. Toutefois, pour éviter une diversité excessive, l'accord encourage les pays à utiliser, lorsqu'elles sont adaptées, les normes, directives et réglementations internationales.

L'accord OTC englobe deux catégories de mesures. Il considère les *règlements techniques* comme des textes de loi obligatoires édictés par les gouvernements ; et les *normes* comme des mesures non contraignantes prises par des normalisateurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Des dispositions juridiques différentes sont appliquées aux deux catégories bien distinctes et il est important de comprendre comment l'accord OTC tente de relier les deux types de mesures, celles-ci se chevauchant à plusieurs égards. Par exemple, les normes internationales pourraient être incorporées dans les règlements au niveau national. Dans certaines circonstances, l'accès à certains marchés peut être conditionné à la conformité avec certaines normes internationales (par exemple, le poisson élevé selon des techniques organiques de l'aquaculture).

Les chevauchements entre ces normes purement volontaires et ces normes 'exigées', fait que l'accord BTC distingue deux catégories de normes : celles pour lesquelles une conformité est exigée pour accéder à un marché, et celles pour lesquelles la conformité demeure totalement volontaire ou uniquement basée sur les facteurs du marché. Chacune de ces catégories est gérée différemment.

En traitant tous ces aspects, la principale préoccupation de l'accord sur les OTC consiste à s'assurer que les normes et réglementations techniques peuvent être adoptées et appliquées de telle façon qu'elles créent une barrière de protection du commerce, pour soutenir les producteurs internes. Les éléments juridiques et politiques des accords sur les OTC sont bâtis pour prévenir, ou au moins réduire les risques que cela se produise.

On peut généralement estimer que les réglementations techniques obligatoires (comme l'utilisation d'une technique de pêche spécifique) et les normes volontaires (par exemple les dispositifs d'étiquetage écologique approuvés par les gouvernements) sont en conformité avec les accords sur les OTC s'ils se basent sur des normes approuvées au niveau internationale (comme celles qui figurent dans les accords multilatéraux sur l'environnement). Lorsque des mesures commerciales sont contestées, les pays membres, à titre individuel, peuvent faire appel au groupe de résolution des différents, conformément aux procédures de l'OMC.

L'importance des accords sur les OTC est illustrée par la plainte récemment déposée par le Pérou contre l'UE, s'agissant de sa réglementation d'étiquetage des sardines. Le Pérou affirmait que la réglementation de l'UE sur l'étiquetage des sardines en boîte, constituait une barrière injustifiée au commerce, en contradiction avec les articles 2 et 12 de l'accord sur les BTC. Cette position a été validée par le Comité de règlement des différents de l'OMC.

2.2.3 Les écolabels

Un sujet sur lequel on s'intéresse de plus en plus, en raison de sa potentialité en tant que barrière au commerce, est la labellisation écologique. Un dispositif d'étiquetage écologique informe les consommateurs qu'un produit labellisé est meilleur sur le plan environnemental (ou plus respectueux de l'environnement) que d'autres produits de la même catégorie. A cet égard, la labellisation écologique comporte des aspects à la fois positifs et négatifs: de même qu'il peut potentiellement influencer le comportement des consommateurs et fournir de nouvelles opportunités de marché, il peut aussi conduire à restreindre l'accès au marché et constituer une barrière au commerce.

Les labellisations écologiques sont encouragées dans les prises de poissons de mer comme un moyen d'assurer la durabilité, à travers le choix des consommateurs et dans l'aquaculture, ils encouragent l'élevage biologique du poisson et les pratiques d'aquaculture responsable.

Les labellisations écologiques couvrent ce que l'on définit comme « des procédés et méthodes de production non liées au produit » (PPM). En tant que tels, ils proposent un cas d'école plutôt complexe sur lequel l'OMC aura du mal à se prononcer. Mais aujourd'hui, les décisions de l'organe d'appel de l'OMC ont clairement indiqué que les normes liées aux PPM ne sont pas contradictoires avec les règles de l'OMC. Il est probable, bien que ce ne soit pas entièrement clair, que l'accord sur les OTC couvre les normes de labellisation s'agissant de tels critères non liés aux produits.

3. L'accord à l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC)

3.1 La déclaration de Doha et les subventions relatives à la pêche

La quatrième conférence ministérielle de l'OMC à Doha, en 2001, a marqué son accord pour que le secteur mondial de la pêche soit soumis aux règles de l'OMC relatives aux subventions et aux mesures compensatoires (dans le cadre de l'ASMC). La déclaration de Doha engage les membres de l'OMC à entreprendre des négociations « pour clarifier et améliorer les disciplines de l'OMC sur les subventions relatives à la pêche, en prenant en compte l'importance de ce secteur pour les PED » (paragraphe 28). Il est également fait référence aux subventions au secteur de la pêche avec l'objectif d'un renforcement mutuel entre le commerce et les considérations environnementales (paragraphe 31). Ce lien implique que les effets de distorsion des subventions et leur impact environnemental soient assujettis aux disciplines de l'OMC.

Pour comprendre comment les négociations de l'OMC sur les subventions relatives à la pêche peuvent affecter les relations entre l'UE et les pays ACP, il convient d'abord répondre aux questions suivantes :

- qu'est-ce qui caractérise une subvention et quelles sont les subventions qui nuisent actuellement aux relations entre l'UE et les pays ACP en matière de pêche ?
- jusqu'où iront les négociations sur les subventions ? N'aborderont-elles que les pratiques à effet de distorsion dans le cadre de l'ASMC ? Les questions de développement et d'environnement liées aux subventions sur la pêche seront-elles abordées dans leur globalité ? Cette question inclut les impacts négatifs sur l'environnement et la pêche artisanale dans les PED et les effets de distorsion spécifiques que les subventions peuvent occasionner dans le secteur de la pêche.

Le Cycle de négociations commerciales de Doha a été gelé, le 24 juillet 2006, après qu'une réunion des ministres de six importantes nations commerciales ait buté sur des divergences concernant la manière de réduire les subventions agricoles et les droits de douane. Cela a soulevé des questions concernant la volonté politique des États membres de voir aboutir le cycle de Doha ; sans cela, le processus de libéralisation se ferait davantage au travers d'accords commerciaux bilatéraux plutôt que via une approche multilatérale au travers de l'OMC.

3.2 Règles de l'OMC sur les subventions

L'ASMC distingue deux grandes catégories de subventions :

- les subventions interdites (dites 'subventions de feu rouge/catégorie rouge') ; et
- les subventions contestables (dites subventions de 'feu orange/catégorie orange').

Parmi les subventions interdites on distingue les 'restitutions aux exportations et les « subventions à contenu local ». Selon l'ASMC, « ces deux catégories de subventions [...] sont interdites car elles sont conçues pour fausser directement le commerce et elles auront donc très probablement des effets négatifs sur les intérêts d'autres membres ». La définition de subventions interdites contient la clause selon laquelle certaines subventions sont interdites, « sauf s'il elles sont prévues dans l'Accord sur l'agriculture ».

Les subventions contestables « peuvent être attaquées, soit à travers le règlement multilatéral des différents ou à travers des actions compensatoires si elles provoquent des effets négatifs sur d'autres membres ». Trois sortes d'effets négatifs sont inventoriées.

Les subventions interdites et contestables couvrent divers soutiens de l'Etat au secteur de la pêche. Selon l'ASMC, une subvention comporte trois éléments de base :

- une contribution financière ;
- accordée par un gouvernement ou toute institution publique sur le territoire d'un membre ;
- qui confère un avantage.

Ces éléments doivent tous trois être avérés pour qu'une subvention soit reconnue.

L'ASMC souligne également l'importance d'un « traitement spécial et différencié pour les PED membres » et une attention particulière est accordée à l'Article 27.1 qui stipule que : « Les Membres reconnaissent que les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des PED membres ». Ceci implique que la disposition prévoyant un soutien spécial aux communautés de pêche afin de satisfaire à diverses exigences sociales et économiques ne doit pas être considérée comme une subvention.

On distingue au moins trois sortes de subventions interdites dans le secteur de la pêche :

- les versements directs provenant des budgets des gouvernements (financés par les contribuables) vers des entreprises de pêche ;
- la réduction du coût des transferts, par le biais des coûts en capital fixe et en apports variables ; et
- les services généraux (coûts du financement de la recherche sur la pêche, suivi des navires, contrôle et application de la loi etc.).

3.3 Politique de pêche des ACP : conséquences de l'amélioration des disciplines de l'OMC sur les subventions relatives à la pêche

Le secteur de la pêche des pays ACP peut bénéficier des subventions fournies directement par les gouvernements nationaux et indirectement par les programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Plus particulièrement, des subventions sont souvent fournies pour :

- **Le carburant.** Le carburant constitue l'un des principaux frais fixes de la pêche, en particulier dans le secteur artisanal motorisé. Ceci représente une subvention importante, estimée à plusieurs millions de dollars. Dans le cadre des règles ASCM actuelles, de telles subventions seraient interdites, avec des implications sérieuses pour les pêcheries artisanales des pays ACP extrêmement dépendantes du carburant.
- **La pêche artisanale.** L'importance de la pêche artisanale dans les pays ACP est largement reconnue. Pour ces raisons, plusieurs pays ACP mettent en œuvre des programmes de développement du secteur de la pêche fournissant un soutien direct au secteur artisanal (pour la modernisation de la flotte, le développement de l'infrastructure, etc.). Bien que les parties négociant les règles OMC à appliquer aux subventions au secteur de la pêche aient reconnu que la pêche artisanale dans les PED mérite d'intérêt particulier, certains ont manifesté leur inquiétude concernant le manque de clarté de la définition de la pêche artisanale. Il est par conséquent crucial que les pays ACP définissent la pêche artisanale dans le contexte de leurs politiques nationales et qu'ils demandent à bénéficier d'un traitement spécial dans le cadre des règles de l'OMC.
- **Le traitement spécial et différencié (TSD) pour les PED.** L'importance du secteur de la pêche pour les PED doit être prise en considération dans les négociations sur les subventions aux pêcheries. Les pays ACP devraient par conséquent prendre fermement position pour garantir la prise en compte du TSD pour les PED dans ces négociations.
- **Les redevances d'accès pour droits de pêche.** Plusieurs pays ACP engrangent des revenus considérables grâce aux paiements compensatoires et aux redevances liées aux accords d'accès et de licences privées. Dans le cas de certains petits États insulaires, ces revenus apportent une contribution non négligeable au PIB global (à l'instar des nations des îles du Pacifique telles que Tuvalu et Kiribati). Pour discipliner les subventions au secteur de la pêche de l'OMC, ces redevances d'accès et de licence pourraient être soumises aux nouvelles règles de l'OMC. Il est par conséquent important que les pays ACP clarifient le rôle de ces accords dans le développement de leurs économies, et qu'ils justifient de tels accords dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS).

Le 30 novembre 2007, le Président du groupe de négociation sur les règles a produit un projet de texte sur les règles concernant les disciplines à appliquer aux subventions au secteur de la pêche. Ce texte exclut explicitement les redevances d'accès et propose que les subventions pour les navires de longueur inférieure à 10 mètres soient autorisées. A ce jour, cependant, ce texte n'a pas fait l'objet d'un accord général.

3.4 Relations ACP-UE en matière de pêche: conséquences de l'amélioration des disciplines de l'OMC sur les subventions relatives à la pêche

Jusqu'il y a peu, les subventions s'infiltraient dans presque tous les domaines du secteur de la pêche de l'UE : subventions pour la construction de bateaux, subventions pour la formation, taxes réduites (sur l'essence, par exemple), développement des infrastructures, prêts bonifiés, soutien des marchés, redevances d'accès à la pêche pour les pays tiers, etc. Ces subventions ont donné aux entreprises de l'UE des avantages concurrentiels injustes sur d'autres secteurs de la pêche.

Le Fonds européen pour la pêche (FEP) récemment adopté aborde de nombreuses préoccupations soulevées lors des négociations de Doha sur les subventions au secteur de la pêche. Le FEP a aujourd’hui remplacé l’Instrument financier d’orientation de la pêche (IFOP) en tant qu’instrument destiné à fournir une aide structurelle au secteur de la pêche pour la période 2007 - 2013. Cinq priorités de financement au titre du FEP ont été fixées : aider la flotte à adapter sa capacité et son effort de pêche aux ressources halieutiques disponibles ; soutenir différentes branches du secteur (aquaculture, transformation, commercialisation); contribuer aux opérations visant à promouvoir l’intérêt collectif du secteur; encourager le développement durable des zones tributaires de la pêche et apporter une assistance technique aux États membres pour faciliter l’octroi des aides.

En outre, les APP, compatibles avec l’OMC, ont remplacé les accords de pêche UE-ACP. La communication sur les ACP est formulée dans des termes qui reconnaissent explicitement la nécessité de faire une distinction entre le paiement de redevances d'accès d'un côté et le soutien aux secteurs de la pêche des PED pour instituer des politiques de pêche durable de l'autre. La Commission fait valoir que la contribution financière de l'UE sera basée sur une préférence mutuelle d'investissement dans des politiques de pêche durables plutôt que le paiement de droits d'accès. Ceci – précise la communication – serait compatible avec l’OMC et ne constituerait donc pas une subvention interdite.

Mais compte tenu de la division au sein des États membres de l'UE sur la question des APP, des accords relatifs aux subventions sur la pêche et la lenteur des négociations sur les subventions au secteur de la pêche, il n'y a pas de forte volonté politique au niveau européen pour résoudre cette question à court terme.

Le cadre que l'UE propose pour les APE ressemble à celui de l'accord d'association signé entre l'UE et le Chili en mai 2002 et à d'autres accords d'association semblables de l'UE. Les pays ACP devraient tirer les leçons de ces accords. En règle générale, dans l'accord UE-Chili, l'accès au marché (réduction et élimination des taxes et barrières non commerciales) pour les produits de la pêche de pays tiers est soumis à la libéralisation des possibilités d'investissement pour les sociétés de l'UE. Ou, à l'instar de l'accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) négocié avec l'Afrique du Sud, la libéralisation du commerce des produits de la pêche pourrait être conditionnée à la signature d'un accord de pêche.

La troisième catégorie de subventions que les pays ACP devront surveiller de près concerne l'aide au développement et les autres aides fournies pour la modernisation des infrastructures. La modernisation du secteur de la pêche artisanale lui a permis de devenir un secteur significatif pour l'économie et l'emploi, qui contribue de façon importante aux revenus d'exportation de nombreux pays ACP. Les disciplines de l’OMC sur les subventions devraient donc reconnaître l'importance de ce secteur et inclure des dispositions spécifiques pour un TSD de la pêche artisanale dans les pays ACP.

3.5 Quelle influence les négociations de l'ASMC de l'OMC auront-elles sur les relations UE- ACP en matière de pêche?

Il existe trois domaines de base où les négociations de l’OMC sur les subventions sont susceptibles d'affecter les relations ACP-UE en matière de pêche :

- le soutien aux accords d'accès à la pêche peut être contesté à travers les dispositions existantes de l'ASMC sur la base de ses effets de distorsion sur le commerce.
- les négociations sur les subventions pourraient être ultérieurement étendues à l'ensemble des aspects environnementaux de la pêche, (Article 31 de la Déclaration ministérielle de Doha). Il est absolument nécessaire de garantir des dispositions spéciales et différencierées qui exemptent les PED, car les programmes nationaux et internationaux de soutien au

développement des secteurs de la pêche pourraient être mis en péril - si toutefois l'on prouve qu'ils améliorent la capacité de pêche.

- on ne sait pas encore clairement comment les négociations prendront en compte « les besoins des PED et des PMA » et « l'importance de ce secteur (de la pêche) pour les PED ».

3.6 Statut actuel des subventions au secteur de la pêche et des négociations sur les règles à l'OMC

Les membres restent divisés quant à la manière de structurer les règles destinées à maîtriser les subventions au secteur de la pêche. Le Japon, la Corée, Taiwan et l'UE veulent une approche « ascendante » qui interdirait des types spécifiques de paiements de subventions, tels que ceux qui contribuent directement à augmenter la capacité de pêche. Ils soutiennent que cela favoriserait des règlements de pêche clairs, réalisables et efficaces.

En revanche, plusieurs pays, dits « Amis des poissons » - Australie, Chili, Équateur, Islande, Nouvelle-Zélande, Pérou, Philippines et États-Unis, prônent une approche « descendante ». Celle-ci vise à interdire toutes les subventions à la pêche sauf quelques exceptions. Les adeptes de cette approche affirment qu'une interdiction totale constitue la meilleure option pour lutter contre la surpêche.

Pendant ce temps, le débat sur le TSD pour les PED a progressé, les points suivants ayant été sérieusement considérés :

- l'exemption possible du paiement des redevances d'accès pour les PED ;
- l'exemption possible des pêcheries artisanales, avec la nécessité toutefois de parvenir à une définition acceptable de ces secteurs ;
- l'exemption possible des programmes de coopération au développement ;
- l'aquaculture et la pêche en eaux intérieures ont également été abordées dans les négociations sur les subventions au secteur de la pêche, mais ne sont pas incluses dans le projet de texte de novembre 2007.

4. Commerce et environnement

Dans le cadre du mandat de Doha, la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les Accords environnementaux multilatéraux (AEM) se doit d'être clarifiée. Ceci est important aussi bien pour le commerce international de poisson que pour la gestion des pêcheries, étant donné que plusieurs espèces de poisson importantes sont soumises à des mesures commerciales appliquées au travers des AEM et au travers des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP).

Parmi les AEM ayant un intérêt direct pour le secteur de la pêche citons la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, l'accord des Nations Unies sur les stocks de poisson et le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO. En outre, certains AEM contiennent des dispositions importantes relatives au secteur de la pêche : la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et la convention sur la diversité biologique. La politique commune de la pêche de l'UE pourrait également être cataloguée comme un AEM.

Cette question est surtout importante pour les pays côtiers, notamment les îles, et plus particulièrement ceux qui exportent des produits à base de thon. Il est également important pour les pays ACP enclavés qui disposent d'une industrie d'exportation de poisson. Les produits de ces pays peuvent être soumis à des restrictions commerciales s'ils ne se conforment pas aux réglementations des AME ou des ORGP.

Les mesures commerciales sont utilisées dans les AEM pour promouvoir la durabilité, mettre en œuvre et appliquer des accords environnementaux internationaux. De telles mesures ont pour finalité de promouvoir les produits de la pêche qui satisfont aux objectifs de conservation et de gestion, et de discriminer ceux qui ne le font pas. Un bon exemple est l'usage des mesures commerciales dans la lutte contre la pêche illégale, non réglementée et non déclarée (INN). Parmi ces mesures citons la discrimination contre certains registres d'immatriculation de navires (« navires de complaisance »), contre certaines méthodes de capture et contre des produits similaires capturés par des États contrevéniens (par ex. au travers des systèmes d'écolabélisation).

Il existe des conflits potentiels avec les dispositions du GATT, en vertu des articles I, III et XI, bien que l'article XX du GATT prévoit certaines exceptions générales à ces règles. Parmi ces exceptions citons des mesures commerciales destinées à protéger la santé humaine, animale ou végétale, ou des mesures « relatives à la protection des ressources naturelles non renouvelables ». La relation entre les règles de l'OMC et les AME dépend de la façon dont l'article XX du GATT est appliqué.

Les ORP ont été établis pour promouvoir la gestion du secteur de la pêche et la coopération au niveau régional. L'importance des ORGP pour un secteur de la pêche durable et responsable est reconnue dans de nombreux AEM. En vertu des dispositions de l'accord sur les stocks de poisson des NU, les ORGP ont un rôle critique à jouer dans la conservation et la gestion des stocks de poisson en haute mer et des stocks qui migrent entre la haute mer et les eaux nationales.

Les ressources de thon apportent une contribution non négligeable aux revenus d'exportation de plusieurs pays côtiers ACP, et bon nombre des ressources thonières du monde sont sous la responsabilité de plusieurs ORGP. Les principales ORGP pour le thon ayant un intérêt pour les pays ACP sont la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) et la Commission des thons de l'océan indien (CTOI). Dans le Pacifique, une nouvelle ORGP a été établie le 19 juin 2004 avec la convention sur la conservation et la gestion des stocks de poissons hautement migratoires dans l'océan Pacifique occidental et central. La nouvelle convention couvre une région qui, selon les estimations, possède environ 60% des ressources de thon du monde entier.

L'accord de Nauru concernant la coopération dans la gestion des pêches d'intérêt commun et qui s'applique à la pêche au thon par des senneurs à senne coulissante dans l'océan Pacifique occidental et central est également important, tout comme l'accord de Palau pour la gestion de la pêche à senne coulissante dans le Pacifique occidental. Plusieurs pays ACP sont signataires de l'accord de Nauru, et ces signataires de l'accord forment un organe sous-régional au sein de la région de l'océan Pacifique occidental et central.

Restreindre l'accès au marché aux entreprises de pêche qui n'acceptent pas les normes ou qui ne s'y conforment pas est un outil proposé par les ORGP. Cela est primordial pour les États ACP côtiers qui disposent de ressources en thon et notamment lorsqu'ils relèvent d'entreprises communes, d'affrètement de navires et d'accords d'accès avec des sociétés étrangères pour la transformation du thon sur place. Si ces divers accords pour exploiter le poisson dans leurs ZEE et dans les eaux internationales ne sont pas en conformité avec les dispositions des ORGP en matière de prise de thon, ils pourraient être exclus des marchés.

5. Les procédures de règlement des différends

Les procédures de règlement des différends pour le commerce de poisson et de produits de la pêche ont été invoquées à plusieurs reprises aussi bien au titre de l'ancien GATT et le commerce qu'au titre de l'OMC. Actuellement, si les membres de l'OMC (se réunissant en tant qu'organe de règlement des différends) ne rejettent pas par consensus le rapport du panel après 60 jours, il est automatiquement accepté (« adopté »).

Les armes institutionnelles du mécanisme de la de règlement des différends sont :

- l'organe de règlement des différends (ORD);
- la Commission d'appel nommée par l'ORD au cas par cas ;
- l'organe d'appel (OA) nommé par l'ORD tous les quatre ans.
- le processus de l'ORD comporte donc trois phases : consultations (après qu'une plainte ait été déposée), commission d'enquête et appel.

Dans le cadre des procédures de règlement des différends de l'OMC, trois actions relatives au secteur de la pêche et ayant un intérêt pour les pays ACP sont à signaler : l'action intentée par quatre États côtiers non ACP contre les États-Unis pour l'imposition de l'usage de dispositifs d'exclusion de tortues dans le chalutage à la crevette, où il y a une forte probabilité de rencontrer des tortues de mer ; l'action intentée par deux pays ASEAN exportateurs de thon contre l'UE concernant les préférences tarifaires accordées aux pays ACP au titre de l'accord de Cotonou ; et l'action intentée par le Pérou contre l'UE concernant sa réglementation en matière d'étiquetage des sardines.

6. L'accord anti-dumping de l'OMC

L'Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI du GATT (ou accord anti-dumping de l'OMC) de 1994 permet aux pays d'agir d'une manière allant normalement à l'encontre des règles du GATT en matière de tarifs douaniers consolidés et d'actions de non-discrimination. Cependant, cela exige de satisfaire à un certain nombre d'exigences, la plus importante étant la nécessité de prouver que l'industrie nationale est affectée. Le « dumping » consiste à importer un produit à un prix inférieur à celui normalement pratiqué sur le marché national. L'accord anti-dumping de l'OMC réglemente la manière dont les pays importateurs peuvent réagir au dumping.

Dans les cas avérés de dumping, l'accord permet aux pays importateurs d'appliquer des droits spéciaux pour compenser le dumping. Le dumping a lieu lorsqu'une marge de plus de 2% est appliquée par un pays exportateur et lorsque le pays en question a plus de 3% d'importations.

Pour l'heure les mesures anti-dumping n'ont pas été largement appliquées dans le commerce international de poisson et de produits de la pêche, à l'exception des États-Unis et des importations de crevettes d'Amérique latine et d'Asie du Sud. Toutefois, avec le développement de l'aquaculture dans de nombreux pays ACP, l'anti-dumping pourrait revêtir une importance particulière pour les futures relations de pêche ACP-UE.

7. L'accord relatif aux sauvegardes de l'OMC

L'accord relatif aux sauvegardes de l'OMC fournit un moyen aux pays importateurs de prendre des mesures de sauvegarde pour protéger les producteurs nationaux contre les effets préjudiciables d'une augmentation imprévue des importations de produits spécifiques. Les mesures de sauvegarde ne sont pas permanentes. Elles sont habituellement introduites pour deux ou trois ans, et se traduisent généralement par un quota d'importations au-delà duquel un droit supplémentaire est prélevé. L'UE est à ce jour le seul grand importateur de produits de la pêche à imposer des mesures de sauvegarde. À cet égard, l'UE a adopté un règlement (règlement n° 1447/2004 de la Commission du 13 août 2004) qui appliquait un système de contingents tarifaires pour la période comprise entre le 15 août 2004 et le 6 février 2005. Celui-ci se rapportait aux importations dans la Communauté de saumon d'élevage (autre que sauvage), qu'il soit en filet ou non, frais, réfrigéré ou congelé.

Bien que ce règlement ne s'applique pas aux pays ACP, il peut créer un précédent dans un contexte où les produits de la pêche transformés à de l'UE et des pays ACP se feront de plus en plus concurrence sur les mêmes marchés (sur le marché européen).

8. L'Accord général sur le commerce des services

Les « services annexes à la pêche » sont maintenant inclus dans les négociations actuelles à l'OMC sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Les services de pêche « peuvent désigner diverses choses » et peuvent inclure des « accords de services où des navires de pêche d'un pays A capturent du poisson du pays B ». La portée des « services de soutien à la pêche » est toujours en débat, mais ces services pourraient couvrir un navire étranger entrant dans le port pour utiliser les services portuaires, la composition de la direction et des équipages sur les navires de pêche et des sociétés en participation entre des entreprises locales et transnationales. Les accords de pêche étrangers – tels que les droits de pêche, les affectations de quotas ou les quotas individuels transférables – pourraient également être affectés par l'AGCS.



Les produits de base dans les relations commerciales

ACP-UE

Note de synthèse

Janvier 2009



Bananes

Table des matières

1. Le régime de l'UE et sa réforme	249
1.1 Le régime européen de la banane	249
1.2 La réforme du régime de l'UE de la banane	250
1.3 L'importance des bananes pour l'UE	251
2. L'importance des bananes pour les pays ACP	251
3. La réforme du régime de l'UE et ses effets sur la production ACP	253
3.1 Les effets du différend à l'OMC sur le régime commercial de l'UE	253
3.2 La fin de l'accord sur la banane de juillet 2008 et sa résurrection	256
3.3 Les effets des changements apportés au régime commercial sur les parts de marché ACP	257
3.4 Impact de l'évolution du régime d'importation de la banane depuis 2001	258
3.5 Les conséquences socio-économiques des changements du secteur	259
4. Développements récents	260
4.1 Développements du marché sous le régime uniquement tarifaire	260
4.2 APE et accès en franchise de droits et de contingents pour les bananes ACP	262
4.3 L'aide européenne à la restructuration du secteur de la banane ACP	263



Résumé

Cette note de synthèse présente le régime de l'UE de la banane ainsi que sa portée à la lumière des réformes du secteur de l'UE de septembre 2006 qui ont entraîné l'incorporation du secteur dans le régime de paiement unique à l'exploitation et du différend à l'OMC sur la banane, toujours non résolu. Elle passe ensuite en revue les implications pour les producteurs de l'UE et des ACP des réformes et des changements apportés au régime des importations à la suite des négociations à l'OMC, notamment l'impact sur les parts relatives des fournisseurs ACP et non ACP. Le traitement des bananes dans les Accords de partenariat économique (APE) et les incidences de ces accords dans le contexte du différend sur la banane à l'OMC est également analysé. Ce faisant, elle analyse les éléments qui pourraient constituer la base d'un accord final sur la banane au vu des dernières décisions négociées à l'OMC. Elle se penche ensuite sur la portée des ajustements axés sur le marché dans le secteur de la banane et le rôle éventuel du soutien à la restructuration de l'UE. La note conclut en exposant l'expérience acquise dans le cadre du programme de soutien de l'UE pour la restructuration du secteur de la banane. Au travers de cette analyse elle souligne :

- l'impact différencié des réformes et les changements intervenus au niveau du régime des importations sur les producteurs de bananes de l'UE et des ACP, à la lumière des différents niveaux de soutien accordés ;
- les enseignements qui doivent être tirés des différentes expériences des programmes de restructuration ;
- les facteurs autres que les changements du régime d'importation de l'UE ayant un impact sur les parts de marché des fournisseurs ACP et non ACP ;
- et l'importance de développer la production pour progressivement desservir des marchés différenciés, afin de maximiser les bénéfices du secteur (notamment le « commerce équitable » et les bananes biologiques).

1. Le régime de l'UE et sa réforme

1.1 Le régime européen de la banane

Ce régime concerne les bananes fraîches et séchées (à l'exclusion des bananes plantains), congelées, en conserve et préparées, le jus de banane, la farine, la semoule et la poudre de banane.

Les régions de l'UE productrices de bananes sont les îles Canaries, la Guadeloupe, la Martinique, Madère, la Crète, l'Algarve (Portugal) et Lakonia (Grèce). Les producteurs de bananes de l'UE bénéficient d'un soutien aux revenus, sous réserve du respect de normes de qualité, pour une production ne dépassant pas 854 000 tonnes. Chypre s'est également vue attribuer une quantité garantie de 13 500 tonnes après son adhésion le 1er mai 2004. La compensation payée aux producteurs de bananes de l'UE reflète la différence de prix entre les bananes produites dans l'UE et les bananes importées.

Au titre du régime « bananes » de l'UE, l'établissement d'organisations et d'associations de producteurs est encouragé (elles sont actuellement au nombre de 21) et des programmes d'assistance sont mis en œuvre par les États membres en association avec de telles organisations et associations conformément aux règles communes.

Jusqu'à la mise en œuvre des réformes du secteur de la banane en 2007, les producteurs de l'UE bénéficiait d'un système d'aide compensatoire qui s'élevait dernièrement à 64,03 euros par 100 kg de production, pour une quantité maximale de 867 500 tonnes. Cette quantité maximale était répartie par région productrice comme suit:

Îles Canaries	420 000 tonnes
Guadeloupe	150 000 tonnes
Martinique	219 000 tonnes
Madère, Açores et Algarve	50 000 tonnes
Crète et Lakonia	15 000 tonnes
Chypre	13 500 tonnes

Les dépenses internes dans le secteur de la banane entre 1999 et 2003 s'élevaient en moyenne à 249 millions d'euros par an. En outre, des aides supplémentaires sont mises à la disposition des producteurs de banane de l'UE lorsque la « production moyenne est au moins 10 % inférieure au revenu européen moyen ». Dans un contexte de baisse de prix sur le marché européen de la banane, cette disposition offre un filet de sécurité important aux producteurs de l'UE. Enfin, les producteurs de bananes de l'UE ont également droit à une aide structurelle dans le cadre du programme de développement rural. Ces programmes devraient promouvoir au moins deux des objectifs ci-après:

- amélioration de la préparation et commercialisation des produits ;
- renforcement de la compétitivité ;
- utilisation de ressources respectueuses de l'environnement.

L'objectif déclaré du régime européen pour le secteur de la banane est d'organiser le marché de manière à ce qu'il permette un « approvisionnement satisfaisant du marché européen en bananes de qualité à des prix équitables pour les producteurs et les consommateurs, tout en assurant un équilibre entre les différentes sources d'approvisionnement de bananes du marché ».

Cet engagement envers le maintien d'un équilibre entre les diverses sources d'approvisionnement a été à la base du passage vers un régime uniquement tarifaire, qui faisait partie de l'accord final destiné à résoudre un différend de longue date concernant la banane.

En 1999, la consommation totale de bananes dans l'UE15 était de 3 927 000 tonnes. Entre 1999 et 2003, ce montant a augmenté d'environ 5% pour atteindre environ 4 678 000 tonnes.

À la veille de l'élargissement de l'UE en 2003, les dix nouveaux États membres de l'UE consommaient 564 802 tonnes de bananes, dont 2 % seulement étaient originaires de pays ACP, les bananes des Caraïbes étant pratiquement inconnues dans les nouveaux États membres. C'est ainsi que la consommation totale dans l'UE25 atteignait 5 242 800 tonnes en 2003.

Consommation et approvisionnements de bananes de l'UE (tonnes)

	Consommation de l'UE15	Approvisionnements en bananes ACP	Approvisionnements en bananes dollar
1999	3 927 000	720 000	2 500 000
2003	4 678 000		
2006		906 303	3 278 697

En 1999, les pays ACP approvisionnaient l'UE avec près de 720 000 tonnes de bananes; près de 750 000 tonnes étaient produites au sein de l'UE et 2,5 millions de tonnes étaient approvisionnées par les pays de la région des « bananes dollars » et soumises au droit NPF applicable. En 2006, près de 4 185 000 tonnes de bananes étaient importées par l'UE, dont 906 303 tonnes (21,7%) en provenance des pays ACP, soit un faible déclin par rapport à 1999 où cette part était de 22,4%. En 2007, les importations en provenance des ACP ont chuté de 6,75%, tandis que les importations de bananes (à l'exclusion des plantains) en provenance de Colombie ont augmenté de 21,4%, du Costa Rica de 16,5% et du Panama de 13,1%. Toutefois, les importations du plus grand fournisseur latino-américain, l'Équateur, ont légèrement chuté (de 1,2%) d'après les statistiques de *Fruitrop*. Dans l'ensemble, les approvisionnements de ces fournisseurs latino-américains ont augmenté de 11,1% entre 2006 et 2007.

1.2 La réforme du régime de l'UE de la banane

Des propositions pour un nouveau régime européen de la banane conçues pour « adapter le système selon les grands principes des réformes menées dans les autres secteurs agricoles » ont été présentées par la CE le 20 septembre 2006. La CE propose « l'abolition du régime actuel d'aide compensatoire aux producteurs de bananes » et de le remplacer par un système soutenant la production agricole au sens large. Les fonds consacrés au soutien des producteurs de bananes viendraient s'ajouter à la dotation du programme POSEI, programme d'aide à la production agricole dans les régions ultrapériphériques de l'Union (les fonds seraient augmentés à 278,8 millions d'euros) et les crédits seraient transférés vers le régime de paiement unique dans d'autres régions produisant des bananes (augmentation des fonds jusqu'à 4,6 millions d'euros). Cela incorporera *de facto* le régime européen de la banane dans le régime de paiement unique. La réforme abolira également les « règles européennes applicables aux organisations et aux groupements de producteurs », qui seront maintenant une responsabilité des États membres.

La nouvelle réglementation est entrée en vigueur à compter de l'année commerciale 2007, après adoption par le Conseil de l'UE. Selon la commissaire Fischer Boel, « l'actuel régime d'aide aux producteurs de l'UE de bananes est le legs d'un passé révolu; il faut le faire évoluer [...] les producteurs sont artificiellement isolés du marché par des aides qui compensent automatiquement les variations de prix. Ce mécanisme est en contradiction avec notre politique agricole commune modernisée, dont l'objectif est d'encourager les producteurs à suivre les signaux du marché ». Elle a également noté que l'ancien système était difficilement défendable à l'OMC.

Dans d'autres secteurs, ce modèle de réforme a provoqué de nettes chutes des prix sur le marché de l'UE. Cela semble également probable dans le secteur de la banane étant donné les divergences entre les prix du marché de l'UE et du marché mondial. Ceci semble avoir été envisagé par la CE, en effet lors de la réunion du Conseil de l'UE en novembre 2006, plusieurs États membres ont critiqué la dotation budgétaire globale à ce secteur qui serait, selon eux, trop élevée (280 millions d'euros). La CE a fait valoir que l'objectif visé par les marges de sécurité était de tenir compte des variations de prix qui pourraient découler des changements enregistrés au niveau du régime d'importation.

1.3 L'importance des bananes pour l'UE

Selon le rapport GAIN publié par l'USDA, le nouveau régime « banane » devrait permettre à l'UE d'accroître le soutien accordé de 280 millions à 338,9 millions d'euros par an. Le budget total du programme POSEI, sous lequel cette aide sera déployée, passera de 289,3 millions en 2006 à 331,8 millions euros en 2007, 617,6 millions d'euros en 2008, 624,5 millions d'euros en 2009 et à 628,2 millions d'euros les années suivantes, comme résultat de l'incorporation des paiements au secteur de la banane. Les subventions octroyées aux producteurs des autres régions productrices de bananes de l'UE devraient augmenter proportionnellement au titre du régime de paiement unique à l'exploitation. Il appartiendra aux États membres de répartir les fonds d'une manière non discriminatoire en fonction des volumes de bananes commercialisés durant la période 2000-2005, de la région productrice et du montant de la compensation pour les pertes de revenus durant la période.

Selon ces chiffres, la réforme du secteur de la banane devrait relever le niveau de soutien accordé aux producteurs de bananes de 0,18 à 0,33 dollars US par kilo, soit une hausse d'un peu plus de 83 %. Cela indique que la CE anticipe les réformes pour préparer la baisse du prix des bananes au sein de l'UE, les paiements supplémentaires étant déployés par l'intermédiaire du programme POSEI et le programme de paiement unique à l'exploitation étant conçu pour protéger les producteurs de bananes des réductions de prix envisagées.

2. L'importance des bananes pour les pays ACP

Dans le cadre de la Convention de Lomé, l'on dénombrait douze fournisseurs ACP de bananes : le Belize, Dominique, Grenade, la Jamaïque, St Lucie, St Vincent, le Suriname, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Somalie, Madagascar et le Cap Vert. Récemment, Madagascar, le Cap Vert, la Somalie et enfin Grenade ont arrêté d'exporter vers l'UE, tandis que deux nouveaux pays ACP se sont lancés dans les exportations de bananes, à savoir la République dominicaine (qui a connu une croissance relativement importante et rapide de ses exportations, faisant d'elle le deuxième plus gros fournisseur ACP en 2007) et le Ghana (qui augmente rapidement ses exportations, pour se placer en tant que sixième plus gros fournisseur ACP en 2007). Un nombre bien plus important de pays ACP (principalement en Afrique) est impliqué dans la production de bananes, mais ils desservent essentiellement les marchés nationaux. Des discussions sont actuellement en cours en Éthiopie en vue de développer les exportations de bananes, la destination visée étant encore inconnue.

Exportations de bananes vers l'UE25, 2001-2007 (milliers d'euros)

Belize							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bananes	29 970	22 823	37 010	35 164	47 574	35 423	32 464
Exportations totales	82 468	68 227	89 338	79 111	113 939	88 169	98 536
% bananes	36.3 %	33.5%	41.4%	44.4%	41.8%	40.2%	32.9%
Cameroun							
Bananes	146 111	139 459	187 501	172 219	182 664	181 495	151 376
Exportations totales	1 736 830	1 563 410	1 723 235	1 642 731	1 959 682	2 741 959	2 492 798
% bananes	8.4%	8.9%	10.9%	10.5%	9.3%	6.6%	6.1%
Côte d'Ivoire							
Bananes	130 798	117 150	138 094	147 588	131 308	149 670	128 347
Exportations totales	2 046 640	2 601 474	2 522 300	2 189 452	1 967 397	2 477 044	2 729 206
% bananes	6.4%	4.5%	5.5%	6.7%	6.7%	6.0%	4.7%
Dominique							
Bananes	12 354	12 558	6 865	8 135	8 158	8 728	4 889
Exportations totales	25 627	27 645	18 269	17 213	21 177	18 220	11 129
% bananes	48.2%	45.4%	37.6%	47.3%	38.5%	47.9%	43.9%
République Dominicaine							
Bananes	50 595	61 082	58 296	57 441	84 343	110 177	124 581
Exportations totales	317 800	349 040	330 747	444 653	472 028	664 196	803 784
% bananes	15.9%	17.5%	17.6%	12.9%	17.9%	16.6%	15.5%
Grenade							
Bananes	417	395	289	269
Exportations totales	27 668	14 196	13 464	8 353
% bananes	1.5%	2.8%	2.1%	3.2%
Jamaïque							
Bananes	33 303	29 770	21 788	11 301	4 608	13 194	7 470
Exportations totales	560 263	507 489	525 927	623 101	751 461	525 099	510 025
% bananes	5.9%	5.9%	4.1%	1.8%	0.6%	2.5%	1.5%
St Lucie							
Bananes	24 136	35 031	20 980	27 909	18 371	24 004	19 200
Exportations totales	48 229	38 515	23 587	31 487	57 993	202 331	47 523
% bananes	50.0%	91.0%	88.9%	88.6%	31.7%	11.9%	40.4%
St Vincent							
Bananes	21 438	23 114	13 481	15 737	10 354	11 249	9 023
Exportations totales	153 328	176 248	149 519	250 252	262 820	125 091	95 841
% bananes	14.0%	13.1%	9.0%	6.3%	3.9%	9.0%	9.4%
Suriname							
Bananes	19 520	3 985	.	6 001	12 608	16 637	18 312
Exportations totales	147 293	112 307	.	169 356	192 469	222 097	244 719
% bananes	13.3%	3.5%	.	3.5%	6.6%	7.5%	7.5%
Ghana							
Bananes						14 777	20 544
Exportations totales						1 107 411	1 142 265
% bananes						1.3%	1.8%

Traditionnellement, la principale source d'approvisionnement était les Caraïbes, où dans certains pays, le secteur de la banane représentait le cœur de l'économie et les exportations vers l'UE étaient cruciales. Malgré les changements survenus dans les relations ACP-UE concernant la banane depuis 1992, ce secteur reste capital pour les économies des îles Windward (à l'exception de Grenade et Saint Vincent), même si le niveau de production a fortement baissé. Ce secteur est également important pour la relation commerciale de Belize avec l'UE, et constitue un secteur agricole majeur en République dominicaine. Au Suriname, le secteur a connu un déclin considérable, les exportations ayant même été interrompues, mais la restructuration a conduit à une forte reprise du secteur, les exportations vers l'UE triplant quasiment entre 2004 et 2007. Le Suriname a ainsi récupéré sa position de cinquième plus gros fournisseur ACP de bananes sur le marché de l'UE. En Jamaïque, les performances du secteur de la banane sur le marché de l'UE ont décliné de manière aussi drastique que dans les îles Windward, sa contribution à l'économie nationale accusant également une baisse.

Bien que le commerce de la banane avec l'UE ait pris de l'importance au Cameroun et en Côte d'Ivoire, la nature plus diversifiée de leurs économies implique que le secteur de la banane, tout en restant un secteur agricole important, l'est dans l'ensemble moins que pour les îles Windward (à l'exception de Grenade et Saint Vincent) et la République dominicaine, mais davantage que pour Surinam et la Jamaïque.

3. La réforme du régime de l'UE et ses effets sur la production ACP

3.1 Les effets du différend à l'OMC sur le régime commercial de l'UE

Le régime d'importation communautaire des bananes ACP a subi de profonds changements, d'abord en réponse à la création du marché unique européen en 1993 et ensuite sous l'impact du différend commercial à l'OMC.

Le régime est passé d'un système de quotas nationaux et d'un commerce intracommunautaire restreint à un régime d'importation européen unique basé sur des contingents, assorti de dispositions complexes en matière de licences d'importation et de droits NPF élevés appliqués en dehors des contingents sur les bananes latino-américaines, le système basé sur les quotas ayant subi plusieurs modifications pour passer à un régime uniquement tarifaire, introduit à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le régime d'importation uniquement tarifaire entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006 établit un droit de douane fixe de 176 euros la tonne pour les bananes importées par des fournisseurs NPF et un contingent d'importation annuel de 775 000 tonnes en franchise de droits pour les bananes ACP. L'objectif explicite de ce droit était le maintien de la position de marché existante de plusieurs fournisseurs.

Évolution de la proposition tarifaire pour la banane

<u>Chronologie</u>	<u>Ce qui a été dit à cette époque</u>
Juin 2004 Ouverture des négociations avec les fournisseurs latino-américains concernant le niveau du tarif douanier à appliquer dans un système uniquement tarifaire.	L'objectif de la CE est de « maintenir le même niveau de protection et les mêmes préférences que ceux prévus par le régime actuellement en vigueur pour les pays ACP ». Communiqué de presse IP/04/707-02/06/2004
Octobre 2004 Des discussions informelles sont menées avec les Latino-américains.	Selon le Commissaire Lamy, ce tarif «assurerait la stabilité des parts de marché et maintiendrait l'accès au marché de l'UE ». ICTSD (Vol. 8, N° 37, 3 novembre 2004)
27 octobre 2004 Un droit de 230 euros la tonne est annoncé.	« La CE maintiendra une préférence pour les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), dans le respect total des obligations et engagements de l'Union européenne envers toutes les parties intéressées. » Communiqué de presse IP/05/118-31/01/2006
31 janvier 2005 Un droit de 230 euros la tonne est officiellement notifié à l'OMC	
30 mars 2005 Les fournisseurs latino-américains déposent une plainte officielle à l'OMC et réclament l'arbitrage.	« Le régime d'importation de bananes de l'UE change, mais le niveau de protection n'augmente pas [...]. Je pense que ce montant et cette méthode nous ont permis de réaliser l'impossible et de sauvegarder les intérêts parfois conflictuels de nos consommateurs, producteurs et partenaires commerciaux ». Mariann Fischer Boel, communiqué de presse IP/05/377-31/03/2005
1er août 2005 L'arbitrage de l'OMC se prononce en faveur des fournisseurs de bananes latino-américains.	« L'intention de l'UE était de proposer une conversion neutre et équitable à un nouveau tarif douanier qui maintiendrait l'accès au marché européen dont bénéficient aujourd'hui l'ensemble des fournisseurs de bananes ». Peter Mandelson, communiqué de presse IP/05/1030-02/08/2005
12 septembre 2005 Nouvelle proposition de la CE à 187 euros la tonne. Consultations avec les fournisseurs de bananes latino-américains.	« La nouvelle proposition de la Commission atteste que cette dernière est résolue à en finir avec un différend qui s'éternisait. Nous avons tenu à faire en sorte que nos partenaires ACP continuent de bénéficier d'un accès préférentiel au marché ». Peter Mandelson, communiqué de presse IP/05/1127-12/09/2005
26 septembre 2005 L'UE sollicite un deuxième arbitrage de l'OMC	
27 octobre 2005 L'arbitre de l'OMC rejette la proposition de l'UE d'un droit à 187 euros la tonne.	« Nous sommes surpris et déçus que la commission d'arbitrage n'ait pas soutenu notre proposition. Nous croyions que le régime proposé était de nature à maintenir en toute équité l'accès à nos marchés ». Mariann Fischer Boel, communiqué de presse IP05/1359-27/10/2005
Décembre 2005 La CE annonce un droit de 176 euros la tonne.	« Je suis également convaincue qu'il s'agit d'un résultat équitable et équilibré pour toutes les parties en présence, qui maintiendra pleinement l'accès au marché pour les producteurs latino-américains sans négliger les intérêts des producteurs de l'UE et des pays ACP ».
1er janvier 2006 Nouveau tarif douanier unique de 176 euros la tonne entre en vigueur.	Mariann Fischer Boel, communiqué de presse IP/05/1493-29 novembre 2005

<p>Accord à l'OMC de juillet 2008</p> <p>Une réduction progressive du droit de douane NPF de €176 par tonne à €116 par tonne (1^{er} janvier 2009 €150 ; 1^{er} janvier 2010 €141 ; 1^{er} janvier 2011 €136 ; 1^{er} janvier 2012 €131 ; 1^{er} janvier 2013 €126 ; 1^{er} janvier 2014 €121 ; 1^{er} janvier 2015 €116).</p>	<p>« Nous travaillons maintenant sur la base d'une solution qui apporterait une réduction des droits de douane imposés aux exportateurs latino-américains mais sur une période suffisamment longue pour permettre aux producteurs de bananes ACP de s'adapter – ces derniers bénéficiant déjà d'une aide au développement fournie par l'UE [...]. Il est difficile de concevoir une autre solution qui satisfera les deux parties, mais les détails précis font l'objet d'un vif débat [...]. Je suis convaincu que nous devons parvenir à un règlement du différend qui pourra être intégré dans un quelconque accord à Genève ».</p> <p>Peter Mandelson, Conférence ministérielle de Doha, <i>Daily Update</i>, 27 juillet 2008</p>
<p>26 novembre 2008</p> <p>L'organe d'appel de l'OMC a rejeté l'appel de l'UE et a maintenu sa décision précédente.</p>	<p>« Le régime d'importations de bananes de la CE, plus particulièrement son contingent tarifaire en franchise de droits réservé aux pays ACP était non conforme à l'article XIII:1 et l'article XIII:2 du GATT de 1994 [...] le droit appliqué par les Communautés européennes aux importations de bananes NPF, fixé à 176 euros par tonne métrique, sans considérer le contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes métriques consolidé à un taux contingentaire de 75 euros par tonne métrique, était un droit de douane proprement dit plus élevé que celui qui était prévu dans la Liste de concessions des Communautés européennes, et était donc incompatible avec l'article II:1 b) du GATT de 1994 »;</p> <p>Organe d'appel de l'OMC, rapport complet, <i>WT/DS27/AB/RW2/ECU</i>, 26 novembre 2008</p>

Une caractéristique très importante du nouveau régime applicable aux exportations de bananes ACP est l'accord sur les licences d'importation, avec l'introduction en 2008 du principe du « premier arrivé, premier servi » pour l'octroi de licences d'importation.

Fonctionnement du système du « premier arrivé, premier servi »

Dès son arrivée, l'opérateur demande un traitement « premier arrivé, premier servi », fait usage d'une licence existante ou demande un traitement NPF. La demande est envoyée à la CE pour traitement, deux jours après réception. Les bananes sont déchargées dès leur arrivée mais les opérateurs ne prendront connaissance du traitement consenti que deux jours plus tard, une garantie bancaire doit donc être déposée.

Si le premier quota « premier arrivé, premier servi » est sur le point d'être atteint, une réduction au pro rata sera appliquée à toutes les demandes provenant des autorités douanières des États membres. Si un traitement en franchise de droits ne peut être consenti car le quota bimensuel « premier arrivé, premier servi » a été atteint, l'opérateur soumet une nouvelle déclaration demandant un nouveau traitement douanier.

Le statut du quota peut être consulté sur le site :

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/dds/en/qothome.htm

Toutefois, alors que les fournisseurs ACP critiquent le droit NPF appliqué au titre du nouveau régime comme étant trop faible, les fournisseurs latino-américains le jugent trop élevé. En conséquence, malgré l'introduction du régime uniquement tarifaire à compter du 1^{er} janvier 2006, le différend sur la banane n'a cessé de faire débat. Le 20 mars 2007, l'OMC a accepté, à la demande de l'Équateur, d'établir un panel chargé d'examiner les politiques de l'UE relatives à l'importation de bananes et une éventuelle infraction aux règles commerciales multilatérales. Le 21 mars, la Colombie a demandé des consultations avec l'UE en ce qui concerne le régime bananes et a accusé l'UE « d'enfreindre les engagements pris à l'OMC en favorisant les exportations de bananes ACP ». Le 29 juin 2007, ce différend a pris une tournure plus sérieuse lorsque la représentante américaine pour le commerce, Susan C. Schwab, a annoncé que les États-Unis se joindraient à l'Équateur dans le conflit qui l'oppose à l'UE.

Une décision provisoire de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC a été prononcée le 10 décembre 2007 en faveur de l'Équateur et contre le régime uniquement tarifaire révisé de l'UE, l'ORD estimant que l'UE n'avait pas mis son régime d'importation en conformité avec la première décision de l'OMC. L'Équateur s'est dit « très satisfait », la CE affirmant quant à elle que l'ORD avait adopté une approche très formaliste négligeant les données qui indiquaient une hausse des exportations latino-américaines. La CE a fait appel de cette décision lorsque cette dernière fut confirmée.

Le 26 novembre 2008, l'organe d'appel de l'OMC a rejeté cet appel et a maintenu sa décision précédente. Il a recommandé que l'ORD « demande à la CE de mettre ses mesures [...] en conformité avec ses obligations dans le cadre de cet accord ».

À la lumière de cette décision, la représentante américaine au commerce, Susan C. Schwab, a déclaré « qu'il était temps pour l'UE de faire ce qu'il fallait et de mettre en place un régime tarifaire spécial pour les bananes qui répondrait aux intérêts de toutes les parties concernées ».

La CE a suggéré que le meilleur moyen de résoudre ce différend était de le faire dans le cadre du cycle de Doha, le porte-parole de la CE Peter Power déclarant que la CE était « prête à reprendre les négociations sur un accord sur les bananes avec tous les fournisseurs, là où ils s'étaient arrêtés en juillet ». Ceci laisse fortement penser que l'accord de l'OMC sur la banane de juillet 2008 reviendra sur la table lorsque les ministres seront invités à reprendre les discussions à Genève.

3.2 La fin de l'accord sur la banane de juillet 2008 et sa résurrection

Le 16 juillet 2008, la CE annonçait sa volonté d'accepter les propositions présentées par le directeur général de l'OMC Pascal Lamy, à savoir :

- un droit de €116 par tonne, soit une importante réduction du droit actuel de €176 par tonne ;
- le report des réductions du droit NPF à 2015 afin de permettre aux producteurs de bananes ACP de s'adapter ;
- une réduction tarifaire initiale de €26 par tonne au cours de la première année (à compter du 1er janvier 2009), une réduction de €9 par tonne au cours de la deuxième année (à compter du 1er janvier 2010) et ensuite une réduction de €5 aux cours des années suivantes jusqu'en 2015 (pour atteindre €116 par tonne au 1er janvier 2015).

Si cette formule était acceptée, les « bananes ne seraient plus soumises à des réductions supplémentaires dans le cadre du cycle de Doha » et les deux parties conviendraient d'une « clause de paix qui les engagerait à ne pas renégocier la question ».

Le commissaire alors en charge du commerce, Peter Mandelson, a toutefois souligné que la résolution du différend sur la banane « doit faire partie de l'accord final de Doha ». En effet, d'après certains rapports de presse, il a été jusqu'à affirmer que la proposition du directeur général Lamy était « à prendre ou à laisser », et que « si elle n'était pas acceptée, il n'y aurait pas d'accord sur les produits tropicaux et donc aucun accord à l'OMC », et que par conséquent, « si d'autres voulaient la rejeter, ils devraient assumer une grande part de responsabilité dans l'échec du cycle de Doha ».

Les représentants ACP ont décrit la proposition de Lamy comme étant « une menace inacceptable à l'encontre de ses producteurs » puisqu'elle donnerait un « avantage injuste aux producteurs latino-américains » et « porterait un coup fatal à l'industrie bananière des ACP ». Les diplomates latino-américains ont en revanche déclaré : « nous avons confiance en l'issue des négociations. Nous ne sommes pas encore parvenus à un accord, mais nous en sommes très proches ». Ces discussions sont cependant devenues académiques après l'échec des négociations à l'OMC à la fin juillet 2008, et le retrait par la CE de l'offre qu'elle avait précédemment approuvée.

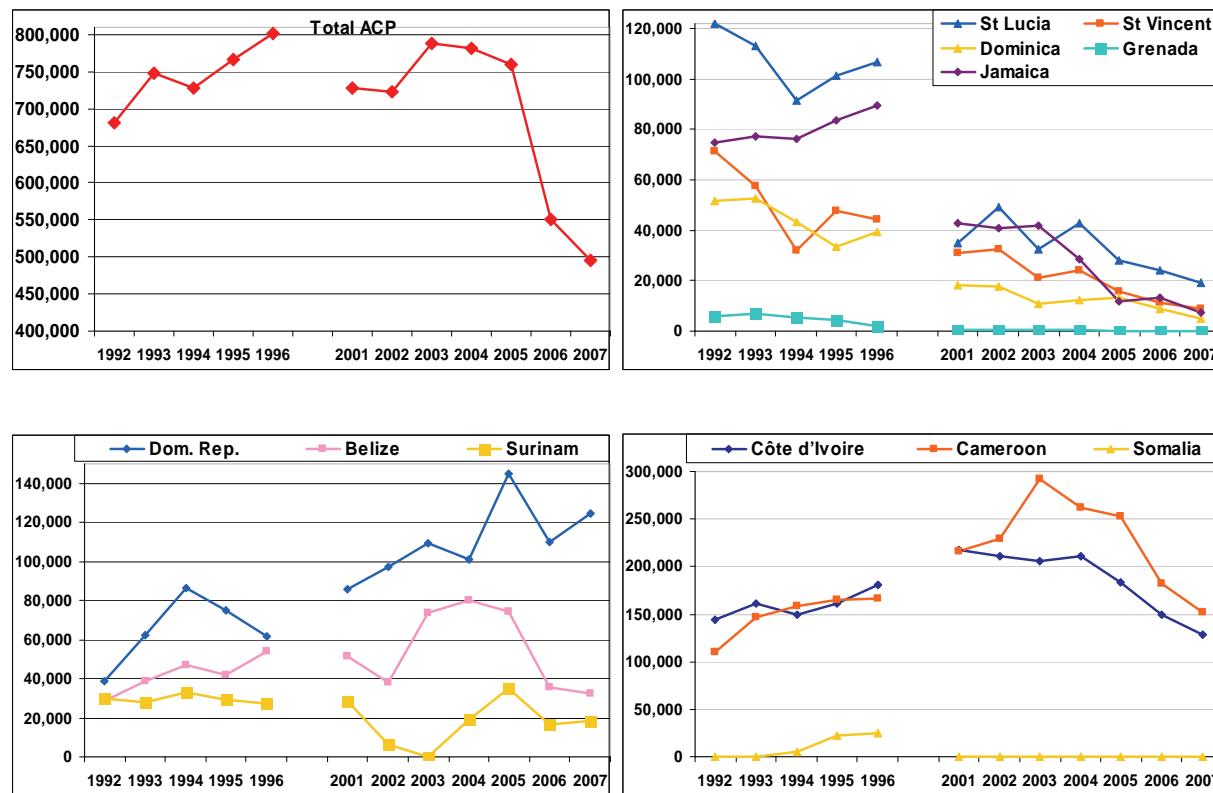
Les éléments d'un éventuel accord à long terme sur le différend sur la banane sont maintenant sur la table des négociations en attendant le moment adéquat pour leur consolidation, dans le cadre d'un paquet d'accords plus vaste dans le cadre du cycle de Doha.

3.3 Les effets des changements apportés au régime commercial sur les parts de marché ACP

Depuis 1992, l'origine géographique des exportations de banane ACP vers l'UE a changé considérablement. L'on observe trois grandes tendances :

- un déclin de la part de marché des fournisseurs traditionnels des îles Caraïbes (notamment le Surinam, Belize restant une exception du fait de ses faibles coûts de production) passant de 52,3 % des exportations totales de bananes ACP en 1992 à 13,7 % en 2005 ;
- une augmentation des exportations de bananes africaines qui passent de 37,4 % en 1992 à 57,5% des exportations totales de bananes ACP en 2005;
- une augmentation des exportations de bananes en provenance de la République dominicaine et de Belize qui passent de 9,8 % en 1992 à 28,8 % des exportations totales de bananes ACP en 2005.

Exportations de bananes ACP vers l'UE à 25 (tonnes) - 1992-2007



Source: Pour la période 1992-1996, 'External Trade of the European Union with the ACP Countries and OCTs 1992-1996'. Pour la période 2001-2005 voir <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm>

Entre 1992 et 2005, les producteurs traditionnels des îles Windward tels que Grenade, Dominique, Saint-Vincent et Sainte-Lucie ont vu leurs exportations de bananes vers l'UE disparaître ou chuter de 76 %, 78 %, et 77 % respectivement. Ceci a été aggravé par la volatilité et la forte tendance à la baisse des prix au cours de ces dernières années.

En revanche, la hausse des exportations africaines de bananes a été assez fulgurante, les exportations du Cameroun augmentant de 137 % entre 1992 et 2004 et celles de la Côte d'Ivoire augmentant de 62 %, (avant de diminuer de 3,2% et de 13% respectivement en 2005).

Ceci a accru l'importance du secteur de la banane au Cameroun, qui est passé du cinquième en 1992 au troisième plus important secteur en 2007. Les coûts de production en Côte d'Ivoire et au Cameroun sont faibles et comparables aux producteurs de « bananes dollars » en Amérique latine.

L'essor de la République dominicaine en tant que fournisseur de bananes a été spectaculaire, tout comme le Belize qui a également connu, proportionnellement, une croissance plus forte de ses exportations de bananes que les fournisseurs africains traditionnels. Depuis 2006, le Ghana s'est également imposé en tant que fournisseur de bananes sur le marché de l'UE, se plaçant très vite comme sixième plus grand fournisseur ACP.

3.4 Impact de l'évolution du régime d'importation de la banane depuis 2001

La création d'un régime européen d'importation unique en 1993 a exercé une forte pression baissière sur les prix pratiqués sur le marché britannique, principal marché pour les fournisseurs caribéens traditionnels. En 1995, les prix des bananes britanniques étaient 33 % inférieurs à leur valeur record de 1991. En conséquence, la part des îles Windward sur le marché de l'UE a considérablement baissé.

La fin des quotas spécifiques par pays dès 1999 et la mise en œuvre de l'accord visant à résoudre le différend sur la banane à compter de juillet 2001 ont provoqué un déclin supplémentaire. En 2007, le volume des exportations de bananes des îles Windward vers l'UE a chuté de près de 80 % par rapport au volume de 1992.

Exportations de bananes des îles Windward - 2001-2007 (tonnes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
St Lucia	34,727	49,313	32,520	42,874	28,243	36,733	30,497
St Vincent	30,829	32,522	20,919	23,969	15,895	17,239	13,792
Dominica	18,062	17,802	10,823	12,401	13,182	13,591	7,458
Grenada	591	557	448	406	-	-	-
WI total	84,209	100,194	64,710	79,650	57,320	67,563	51,747

Le nouveau régime a transformé la base de négociation des contrats commerciaux. Un rapport sur les exportations caribéennes de bananes depuis 1992 publié par le National Economic Research Associates (NERA) souligne que le passage de quotas spécifiques par pays au « quota ACP » a provoqué une « augmentation substantielle de la production et des exportations des pays ACP à faible coût ». Alors que les exportations des Caraïbes ont chuté de 52 % (excepté pour Belize et la République dominicaine, fournisseur non traditionnel), les exportations de la Côte d'Ivoire et du Cameroun ont augmenté de 122 % et 194 % respectivement.

Globalement, le rapport conclut que, à première vue, les chiffres montrent que le régime a de moins en moins protégé les producteurs les plus vulnérables. Ceux-ci ont subi les conséquences de la baisse du prix de leurs produits et de la perte de parts de marché au profit de producteurs pratiquant des prix plus bas. Pour de nombreux pays caribéens qui étaient des exportateurs traditionnels vers le Royaume-Uni, cette baisse, qu'elle soit mesurée en termes de prix proposés aux cultivateurs ou en termes de production, a été lourde de conséquences. Pour ces pays, le régime n'a pas pu garantir la viabilité des exportations de bananes.

Contrairement à l'expérience des îles Windward, les exportations de bananes ACP vers le marché de l'UE ont dans l'ensemble augmenté de 29,6% entre 1992 et 2006, avant de baisser de près de 9% en 2007. Les grands gagnants depuis 1992 sont la République dominicaine (+435%), le Belize (+115%), le Cameroun (+ 101%), la Côte d'Ivoire (+ 32%) et plus récemment le Suriname. Le déclin des exportations de bananes de la Jamaïque a été aussi spectaculaire que celui des producteurs des îles Windward (-75%).

Autres exportations de bananes ACP vers l'UE - 2001-2007 (tonnes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cameroun	215,930	229,722	292,706	262,067	253,362	259,476	222,318
République Dominicaine	86,064	97,227	109,440	101,355	144,744	176,752	206,212
Côte d'Ivoire	217,886	210,727	205,485	210,866	183,495	227,885	190,069
Belize	51,609	38,174	73,806	80,292	74,189	73,207	61,175
Suriname	28,731	6,557	-----	19,277	35,261	45,153	54,353
Jamaïque	42,985	40,600	41,784	28,660	11,654	31,866	18,372
Sous-total	642,205	623,007	703,201	702,517	702,665	814,329	752,499

Les fournisseurs ACP de bananes plus compétitifs ont été en fait peu affectés par les deux premières phases de l'érosion des préférences, au contraire, leur position sur le marché européen s'est même renforcée (en partie grâce au soutien à l'ajustement du secteur de la banane de l'UE – en particulier au Cameroun), permettant une expansion de la production et de l'emploi dans ce secteur. Le fait que ces fournisseurs (à l'exception de la Côte d'Ivoire) aient été en mesure d'augmenter leurs exportations aussi bien vers le Royaume-Uni que sur le marché européen, malgré le résultat du différend à l'OMC qui a entraîné d'importantes réformes administratives, souligne la centralité de l'aspect « uniquement tarifaire ».

L'érosion des préférences n'est devenue problématique pour les fournisseurs de bananes ACP à faible coût d'Afrique et des Caraïbes seulement depuis l'introduction en 2006 du régime « uniquement tarifaire ». Ceci étant dit, l'introduction de ce régime a été suivie de près par l'adoption de propositions de réforme du régime de l'UE, ce qui ne permet pas vraiment de dissocier les effets sur les prix de ces deux mesures. De plus, les années 2007 et 2008 ont été marquées par des conditions très difficiles, la hausse des prix et la flambée du coût des intrants et des transports rendant les exportations difficilement rentables pour certains fournisseurs ACP.

3.5 Les conséquences socio-économiques des changements du secteur

D'un point de vue économique et social, les pays les plus sévèrement touchés ont été les îles Windward. Leurs revenus d'exportations de bananes ont culminé en 1992 à 146,1 millions de dollars mais ont connu une tendance à la baisse ou du moins fluctuante depuis. Récemment, le taux de change euro-dollar a pris une importance particulière pour les exportateurs caribéens, puisque la plupart de leurs coûts sont en dollars et que plusieurs devises y sont liées. Depuis 2001, l'affaiblissement du dollar par rapport à l'euro a servi à limiter les conséquences de certains changements du marché intervenus en Europe, chaque euro de bananes vendu en 2005 rapportant 61% de plus en dollars par rapport à 2001.

Valeur des exportations des îles Windward (milliers d'euros), 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ste Lucie	24 136	35 031	20 980	27 909	18 371	24 004	19 200
St Vincent	21 438	23 114	13 481	15 737	10 354	11 249	9 023
Dominique	12 354	12 558	6 865	8 135	8 158	8 728	4 889
Grenade	417	395	289	269			
Total	58 345	71 098	41 615	52 050	36 883	43 981	33 112
US\$:€1	0.8496	0.9455	1.1317	1.2402	1.2447	1.2560	1.3709
US \$ '000s	49 570	67 223	47 096	64 552	45 908	55 240	45 393

Toutefois, le renforcement du dollar américain par rapport à l'euro au cours du dernier trimestre 2008 menace de renverser l'effet taux de change. De fait, dans un futur immédiat, les recettes en devise locale sur les exportations des Caraïbes vers l'UE sont susceptibles de chuter d'un sixième environ en conséquence des mouvements du taux de change (au cours des six mois précédent novembre 2008, le dollar est passé de \$1,5: €1 à \$1,25: €1 et les prévisions de la CE sur les perspectives des marchés agricoles de l'UE voient la valeur du dollar encore augmenter à US\$1,15: €1 au cours des prochaines années)

Le déclin des exportations vers l'UE et les pertes de revenus afférentes ont fait chuter le nombre de cultivateurs de bananes enregistrés (la quasi-totalité des petits producteurs) d'un peu plus de 24 000 en 1993 à environ 5 300 en 2003. En 2000 cependant, à Dominique, Saint-Vincent et Sainte-Lucie, le secteur de la banane représentait encore 68,2 %, 45,5 % et 23,4 % respectivement de l'emploi rural et 26,6 %, 29,5 % et 18,8 % respectivement de l'ensemble de l'emploi de ces pays.

Cela prouve les progrès limités accomplis à cette date en matière de développement d'emplois et d'opportunités de revenus alternatifs dans ces économies vulnérables d'un point de vue environnemental et géographiquement éloignées, où 36 000 personnes continuent de dépendre du secteur bananier.

En outre, il convient de noter que le faible nombre de producteurs actuels, les faibles volumes ainsi que les coûts de production plus élevés que partout ailleurs dans les pays ACP rendent les exportateurs de bananes caribéens vulnérables aux mouvements du taux de change US\$/euro, aux variations des prix du pétrole et à la demande générale pour des navires frigorifiques (qui peuvent profondément affecter les coûts de transport). Ensemble, ces tendances à plus long terme (lorsque la récession induite par la crise financière de 2008 touchera à sa fin) sont susceptibles de menacer sérieusement la viabilité future du secteur de la banane dans les îles Windward. Le seul développement prometteur a été la croissance fulgurante du marché des bananes « commerce équitable » (cf. section suivante). Si ce marché est développé et soutenu pleinement, il pourrait contrer la funeste prédition du FMI selon laquelle les « derniers développements sur le marché international de la banane ont remis la viabilité du secteur en question ».

4. Développements récents

4.1 Développements du marché sous le régime uniquement tarifaire

En 2006, soit la première année du système uniquement tarifaire pour les bananes, les importations de l'UE ont augmenté de 12,3 % pour passer à 4 185 millions de tonnes. Les importations des pays ACP ont augmenté de 18,6 %, avec des hausses particulièrement importantes pour la Jamaïque et le Ghana, dont les exportations ont augmenté de 173 % et 478 % respectivement. « Le Cameroun et la Côte d'Ivoire ont conservé leur position en tant que principaux fournisseurs de bananes ACP vers l'UE », les deux pays assurant à eux deux environ 53 % des exportations ACP. L'UE est pratiquement l'unique débouché pour les bananes de ces deux pays. Toutefois, les exportations du Cameroun et de la Côte d'Ivoire ont chuté de près de 15,4% en 2007, la République dominicaine détrônant la Côte d'Ivoire en tant que deuxième plus grand fournisseur ACP de bananes sur le marché de l'UE.

Importations de l'UE de bananes (milliers de tonnes)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
3 877	3 157	3 042	3 198	3 299	3 203	3 288	3 365	3 864	3 729	4 185

Source: *Agricultural situation in the EU*, table 3.7.8 (various years)

Les exportations de « bananes dollars » ont augmenté de 10,7% en 2006. L'Équateur est resté le seul grand fournisseur sur le marché de l'UE mais affichant toutefois un déclin des exportations de 3,6%. En revanche, les exportations du Guatemala ont littéralement explosé avec une augmentation de 811 %, tandis que le Pérou, le Brésil, le Venezuela, le Panama, la Colombie et le Costa Rica ont connu une hausse des exportations de 95 %, 50 %, 16 %, 10,2 %, 6,7 % et 37 % respectivement. Les fournisseurs d'Amérique latine assurent aujourd'hui 70 % des approvisionnements de bananes dans l'UE.

L'UE est à présent l'unique marché d'envergure pour les bananes du Costa Rica. Bien que cette augmentation reflète en partie une reprise des activités suite aux dégâts causés par les inondations, « l'augmentation des exportations a surpassé la remise en état des terres

endommagées », les exportations étant 10 % supérieures à la moyenne 2002-2004. Cette croissance est le fruit d'investissements gouvernementaux et d'innovations technologiques, le Costa Rica affichant aujourd'hui le rendement par hectare le plus élevé du monde. Pour l'Équateur, la situation est très différente, en effet, selon les représentants des producteurs équatoriens, il est à craindre que les préférences pour les bananes africaines aient des effets de distorsion sur les investissements et qu'elles signent la fin des exportations de bananes de l'Équateur.

En 2006, la production de bananes de l'UE a chuté d'1 % pour atteindre 641 754 tonnes, soit 13 % de l'ensemble des approvisionnements. Bien qu'en février 2007 les exportations de bananes des îles Canaries aient augmenté de 22 % par rapport à la même période en 2006, il a été annoncé au début du mois de mars que les producteurs des îles Canaries retiendraient jusqu'à 20 % de leurs approvisionnements afin « d'éviter une autre saturation du marché sur la péninsule ibérique ».

Nous avons assisté à des tendances diverses concernant les importations de bananes de l'UE au titre du régime uniquement tarifaire. Ces tendances s'expliquent en partie seulement par la mise en œuvre du nouveau régime. D'autres facteurs importants ont apporté leur concours :

- un rétablissement après les fluctuations causées par les conditions météorologiques ;
- des investissements d'ensemble dans le développement de l'industrie et dans les améliorations technologiques dans certains pays ;
- le renforcement du marché « commerce équitable » ;
- les difficultés à assurer un transport continu compte tenu du manque de reefers/bateaux cargo lié notamment à la très forte demande de matières premières de la Chine.

Ce dernier facteur pourrait bien expliquer les rapports figurant sur les sites Internet de grands importateurs, qui font état d'un déclin de 20% des exportations des bananes ACP en 2007 par rapport à la même période en 2006 (mais uniquement une baisse annuelle de 6,7% entre 2006 et 2007 d'après les statistiques officielles de l'UE). Il semble que certains segments du commerce ACP-UE de bananes soient confrontés à des problèmes logistiques de plus en plus importants.

Plus récemment, les fournisseurs latino-américains ont poursuivi l'expansion de leur part de marché dans l'UE, avec une croissance de 20% depuis janvier 2006. Les rapports de presse indiquent qu'entre le 1^{er} janvier 2006 et novembre 2007, les exportations latino-américaines ont augmenté de 635 000 tonnes tandis que les exportations de bananes ACP n'ont augmenté que de 74 000 tonnes. Ceci ne fait qu'alimenter les craintes des Caraïbes qui estiment que toute réduction supplémentaire des droits « pourrait sévèrement compromettre la capacité des producteurs caribéens à être compétitifs sur le marché européen » (les chiffres des statistiques de Fruitrop indiquent une augmentation de 11,1% des importations en provenance des quatre principaux fournisseurs de bananes latino-américains entre 2006 et 2007).

Nul ne sait ce que l'amende de €60,3 millions infligée par la CE en octobre 2008 à Dole et Wiechert pour avoir coordonné une entente sur les prix des bananes (avec Chiquita, qui a fourni des informations pour l'action) impliquera pour la concurrence sur le marché de la banane de l'UE, même si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que la surveillance plus étroite des comportements anticoncurrentiels au sein des chaînes d'approvisionnement alimentaire exerce, au travers de la stimulation de la concurrence une pression baissière sur les prix à la consommation.

Sur le continent africain, où la plupart des bananes (90%) sont produites pour le marché intérieur, les analystes réclament une plus grande libéralisation du commerce intra-régional de bananes, de manière à approvisionner une demande urbaine croissante. Certains ont également appelé à une intensification des investissements dans le développement de la demande des consommateurs et dans l'organisation des cultivateurs en associations capables d'établir et de promouvoir des normes et de développer des produits, ainsi que de relever les défis de la préservation, de la distribution et de la commercialisation.

4.2 APE et accès en franchise de droits et de contingents pour les bananes ACP

Dans le cadre des négociations d'APE, le 4 avril 2007 la CE a proposé de supprimer tous les quotas résiduels et les tarifs douaniers imposés sur le marché de l'UE pour les exportations ACP immédiatement après l'entrée en vigueur des APE, exception faite du riz et du sucre. Cette offre a été officialisée dans l'APE complet paraphé par les pays ACP caribéens (à l'exception d'Haïti) en décembre 2007 et dans plusieurs APE intérimaires paraphés avec certaines régions et pays individuels vers la fin de l'année 2007. Ceci a essentiellement profité aux producteurs de bananes non PMA, puisque les producteurs PMA bénéficient déjà d'un accès en franchise de droits et de contingents au titre de l'initiative TSA depuis la fin de la période de transition où des quotas étaient en vigueur. Il convient de noter que tous les pays ACP exportateurs de bananes non PMA ont soit paraphé un APE complet (Caraïbes) ou des APE intérimaires bilatéraux (pays africains). Ceci a permis à tous les exportateurs de bananes ACP non PMA de bénéficier de l'accès en franchise de droits et de contingents accordé au titre du règlement n° 1528 du Conseil du 20 décembre 2007. Ceci constituera le cadre des exportations de bananes des pays ACP non PMA vers l'UE jusqu'à la signature et l'entrée en vigueur des APE. Une exception sera accordée aux gouvernements ACP individuels ayant manifesté leur intention de ne pas signer l'APE intérimaire actuellement paraphé. Dans ce cas, la CE pourra retirer les pays en question de la liste des bénéficiaires du règlement n°1528 du Conseil, entraînant la perte de l'accès en franchise de droits et de contingents octroyé par ce règlement.

Les implications de cette mesure pour les exportateurs ACP ne sont cependant pas claires, puisque la valeur de l'accès en franchise de droits et de contingent sera fortement influencée par :

- les effets sur les prix des réformes du secteur de la banane de l'UE (la CE semblant avoir déjà pris des mesures financières dans le cadre de son budget en prévision d'une baisse de prix substantielle) ;
- l'issue du nouveau différend sur la banane, en termes de dispositions d'accès au marché pour les fournisseurs de bananes dollars ;
- l'issue des négociations d'ALE entamées par l'UE avec plusieurs régions, y compris des régions fournisseuses de bananes dollars.

Les producteurs de bananes des Caraïbes sont particulièrement alarmés par cette proposition de l'UE d'accès en franchise de droits et de quota pour les bananes, craignant que cela n'ait pour effet que de marginaliser encore plus la position des fournisseurs de bananes traditionnels des Caraïbes, à mesure que la concurrence avec les fournisseurs africains s'intensifie. Compte tenu des tendances passées des exportations de bananes de l'UE, ces craintes semblent malheureusement fondées.

Fin 2007, la CE estimait que, grâce à la pleine incorporation des dispositions relatives au commerce de la banane avec les pays ACP dans les APE, toute contestation à l'OMC s'avèrerait impossible (puisque l'objectif premier des APE est d'établir un fondement compatible avec l'OMC pour les préférences commerciales accordées aux ACP). Les gouvernements caribéens se sont fortement accrochés à l'idée que les APE protégeraient les préférences accordées aux bananes caribéennes contre des contestations supplémentaires à l'OMC. Cependant, il est difficile de dire dans quelle mesure cela se vérifie. L'OMC continue à se prononcer contre le régime d'importation de bananes de l'UE et les pressions se font de plus en plus fortes pour que l'UE reprenne l'accord négocié à l'OMC en juillet 2008 sur la banane, qui réduira fortement les droits de douane NPF imposés aux bananes latino-américaines, augmentant ainsi la concurrence à laquelle sont confrontés les fournisseurs ACP (qui ne bénéficient pas du soutien aux revenus fourni aux producteurs de bananes de l'UE).

Compte tenu de ces incertitudes, il conviendra de s'intéresser à la manière dont les acteurs des sociétés du secteur de la banane réagiront au contexte changeant et à la manière dont leurs décisions affecteront les structures de production ACP et leur commerce.

4.3 L'aide européenne à la restructuration du secteur de la banane ACP

L'UE reconnaît qu'à l'achèvement du marché unique en Europe, les fournisseurs traditionnels de bananes, les pays caribéens notamment, seront confrontés à un certain nombre de difficultés. Par conséquent, en 1994, l'UE a adopté le règlement n° 2686/94 établissant un système spécial d'assistance (SSA) aux fournisseurs ACP traditionnels de bananes pour les aider à se restructurer, et ce en vue de relever le défi constitué par l'élargissement de l'accès des pays fournisseurs non ACP. A la base, il était supposé que tous les exportateurs de bananes ACP pourraient devenir des exportateurs concurrentiels. Toutefois, le rapport de février 2000 intitulé « Evaluation of EU assistance to ACP banana producers » a conclu que cette idée de départ était irréaliste d'emblée étant donné que seuls la Côte d'Ivoire et le Cameroun pouvaient raisonnablement concurrencer le Costa Rica ou l'Équateur. Dans l'ensemble, quelque 78 millions d'euros ont été payés au titre du SSA.

4.3.1 Le cadre d'assistance spécial

En 1999, le SSA a été remplacé par le CAS - cadre d'assistance spécial (856/1999) qui devait durer dix ans. Au titre de ce cadre spécial, les niveaux de financement devaient être augmentés et déployés en vue de promouvoir la diversification, et soutenir la compétitivité. Certains ont vivement critiqué le fait que le cadre d'assistance spécial avait encore tendance à soutenir de programmes dans le secteur de la banane dans des pays ne présentant qu'un potentiel limité de compétitivité et que peu d'attention était accordée à la diversification. Par conséquent, en 2002, environ 64 % des fonds alloués furent consacrés à la diversification, contre 12 % en 1999. Ceci était dans la lignée des conclusions de l'évaluation de février 2000, qui soulignait la nécessité d'une aide à la diversification plutôt qu'à la restructuration, au vu des défis de compétitivité auxquels doivent faire face les fournisseurs traditionnels des Caraïbes. Néanmoins, la plupart de ces projets n'étaient que de petits projets pilotes, soulignant les difficultés à promouvoir de la diversification dans des circonstances environnementales (ouragans fréquents) et géographiques particulièrement difficiles dans les îles Windward.

Engagements annuels au titre du CAS (millions d'€)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Belize	3.1	3.1	3.45	3.50	3.20	2.93	2.49	2.11	23.88
Dominique	6.50	6.50	6.70	6.40	5.90	5.30	4.51	3.83	45.64
Grenade	1.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	4.50
Jamaïque	5.30	5.30	5.00	4.70	4.40	4.84	4.10	3.50	37.14
Ste Lucie	8.50	8.88	9.20	8.80	8.00	7.26	4.51	5.41	60.56
St Vincent	6.10	6.45	6.40	6.10	5.60	5.33	4.53	3.85	44.36
Suriname	3.10	2.70	2.70	2.50	2.20	2.31	1.96	1.67	19.14
Sous-total	32.70	33.43	33.95	32.50	29.8	28.47	22.60	20.87	234.22
Cameroun	6.20	5.70	5.60	5.10	4.50	4.38	3.72	3.21	38.41
Côte d'Ivoire	4.70	4.35	2.85	2.60	2.10	1.38	3.75	4.12	25.85
Somalie	0	0	0.60	2.80	2.60	2.07	1.76	1.50	11.33
Madagascar	0	0	0	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	2.50
Cap Vert	0.50	0	0	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	3.00
Total	44.10	43.48	43.00	44.00	40.00	37.3	32.83	30.70	315.31

Source: Rapport biennal de la CE (Brussels, 15.12.2006 COM (2006) 806 final
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0806en01.pdf

Le rapport biennal 2006 concernant le cadre spécial d'assistance en faveur des fournisseurs ACP traditionnels de bananes note qu'en 2005, 48 % des crédits alloués dans le cadre des programmes ont visé à financer le renforcement de la compétitivité du secteur exportateur de la banane dans six pays et que les 52 autres pour cent des crédits ont été consacrés à la

diversification. En 2006, 39 % des crédits alloués ont visé à financer le renforcement de la compétitivité; les 61 % restants ont été consacrés à la diversification. En août 2005, de nouvelles procédures de gestion de l'aide ont été mises au point dans l'espoir de surmonter les difficultés en matière d'engagement et de décaissement. Les cinq pays qui ont fait porter l'essentiel de leurs efforts sur les programmes de renforcement de la compétitivité «sont parvenus à maintenir, voire augmenter les volumes de bananes exportées vers la CE sur la période 2003-2006». Dans les pays qui ont axé leurs efforts sur la diversification, les exportations ont cessé ou décliné entre 1990 et 2000, et cette tendance s'est maintenue jusqu'en 2006. Dans ces pays, les programmes se sont focalisés sur l'aide fournie aux agriculteurs délaissant la production bananière et leur durée était comprise entre quatre et cinq ans. L'aide a principalement été fournie dans les domaines suivants :

- formation professionnelle, prévoyant notamment l'alphabétisation des adultes;
- diversification agricole axée sur l'horticulture et ciblée sur les marchés locaux;
- développement rural dans les régions traditionnellement productrices de bananes et de bananes plantains;
- renforcement du secteur du tourisme;
- initiatives visant au développement rural.

« D'une manière générale, la mise en œuvre des programmes continue à enregistrer des retards. 48 % seulement des crédits alloués ont fait l'objet d'engagements dans le cadre de marchés de travaux, de fournitures et de services ou de contrats de subventions et 35 % ont fait l'objet de décaissements. Aussi, pour l'ensemble des programmes décidés entre 1990 et 2005, quelque 150 millions d'euros restent à contracter et 186 autres millions d'euros restent à liquider ». Les retards accusés dans le déploiement du soutien à la restructuration ont toujours constitué une source de friction.

Il convient de noter, cependant, que ces programmes ont considérablement augmenté le volume de l'aide déployée par les autorités publiques afin de traiter des problèmes touchant essentiellement des producteurs privés. La question de la meilleure façon de fournir un soutien public à ce qui doit être un processus d'ajustement de la production et du commerce essentiellement géré par la secteur privé, est susceptible de devenir de plus en plus problématique dans les relations ACP-UE, puisqu'il conviendra d'aborder des processus d'ajustement liés aux APE plus vastes.

Taux de déboursements sur les 287 millions d'euros de fonds CSA - période 1999-2005

Pays	Taux de déboursements
Dominique	23,7%
Sainte Lucie	25,8%
Saint Vincent	17,6%
Grenade	44,5%
Belize	40,1%
Jamaïque	49,2%
Suriname	42,7%
Cameroun	46,6%
Côte d'Ivoire	39,2%
Somalie	37,4%
Cap Vert	5,2%
Madagascar	20,0%

En général, les programmes de soutien visant à renforcer la compétitivité ont obtenu de meilleurs résultats que les programmes visant à soutenir la diversification. Le rapport de 2006 souligne que dans les pays où des programmes de soutien de la compétitivité sont en place, « le CSA a eu un impact significatif en termes de renforcement de la compétitivité et de l'efficience

et de réduction des coûts. En ce qui concerne le Cameroun, les données montrent que « le taux de rendement moyen a augmenté de 13,9 % en comparant la période 1994-1998 avec la période 2002-2004; les exportations ont augmenté de 20 % entre 1998 et 2003; le nombre de travailleurs nécessaires pour produire 1 000 tonnes a diminué de 50,78 en 1998 à 40,77 en 2003 ». En Côte d'Ivoire, les exportations ont progressé, « passant de 118 400 tonnes produites sur une superficie de 12 000 hectares en 1991 à 217 500 tonnes produites sur une superficie de 5 493 hectares en 1999. Cette tendance s'est poursuivie pendant la période 1999-2004 puisqu'en 2004, les exportations ont atteint 229 000 tonnes produites sur une superficie de 5 120 hectares » en 2004. « Le rendement était donc de 9,9 tonnes l'hectare en 1991, de 39,6 tonnes l'hectare en 1999 et de 41,7 tonnes l'hectare en 2004 ».

Selon ce document, « le CSA a joué un rôle prépondérant dans le redressement du secteur ». À Belize, « la production est passée de 472 cartons l'acre en 2001 à 760 cartons l'acre en 2004 ». Au Suriname, le rendement a augmenté de 15,7 tonnes l'hectare en 2001 à 34,8 tonnes l'hectare » en 2005. Les tendances en matière d'emploi sont positives au Cameroun, au Suriname et à Belize. En Jamaïque, le soutien a été utilisé pour appuyer une stratégie d'assistance technique judicieusement élaborée » axée sur la qualité commerciale des produits. En Jamaïque, à Belize et au Cameroun, les fonds CSA ont été utilisés pour obtenir les certifications EUREPGAP (normes de qualité imposées par les distributeurs européens sur la base de critères environnementaux et sociaux) qui « ont positivement contribué à l'amélioration à la fois des aspects environnementaux et des conditions de travail socioéconomiques dans les plantations, ainsi qu'au renforcement de la position du secteur dans la chaîne de commercialisation ».

Toutefois, il convient de noter que les exportateurs de bananes caribéens ont été fortement aidés par l'appréciation relative de l'euro face au dollar américain, qui a dopé les bénéfices en devise locale. Si le renforcement plus récent du dollar américain par rapport à l'euro se poursuit, des heures difficiles en termes financiers pourraient se profiler pour le secteur caribéen de la banane. Cela serait d'autant plus vrai si des réductions supplémentaires des droits NPF devaient survenir avec un déclin consécutif des prix de la banane sur le marché de l'UE.

Les ACP ont plaidé en faveur de l'extension du CAS pour une période supplémentaire de cinq ans (2009-2013), avec un accent sur l'accélération des déboursements. Nous pourrions assister à une transition vers une assistance de type soutien budgétaire, ce qui nous amène à nous interroger sur la manière de déployer efficacement le financement d'un soutien budgétaire à l'appui de ce qui doit être un processus d'ajustement de la production et du commerce essentiellement basés sur le secteur privé. Cette question politique est susceptible de poser un défi majeur aux gouvernements des économies exportant des bananes et pour relever ce défi, il conviendra de trouver de nouveaux moyens de soutenir efficacement ces ajustements. Cependant, en cas de succès dans le secteur de la banane, ces nouveaux moyens pourraient également s'avérer très précieux pour résoudre les problèmes plus larges de l'ajustement de la production et du commerce dans le secteur agricole et alimentaire qui se poseront avec la libéralisation des échanges commerciaux dans le cadre multilatéral et des APE.

4.3.2 Le marché « commerce équitable »

Le rapport biennal 2006 concernant le CAS note que dans les îles Windward, malgré l'importance croissante du marché « commerce équitable », aucun projet n'a été mis en œuvre jusqu'à présent au titre du CAS pour soutenir directement la production et la commercialisation de produits issus du « commerce équitable ». Toutefois, il est important de tirer les leçons des autres programmes non financés par la CE dans les îles Windward et qui se sont avérés relativement fructueux pour soutenir la conversion à la production de bananes « commerce équitable », puisque desservir ce marché offre « une opportunité pour les entreprises artisanales pour survivre dans un marché mondial très compétitif ».

Comme le souligne le rapport, le développement d'une production et d'une commercialisation équitable n'a pas été ciblé par le CAS, mais il semble qu'à l'avenir de tels systèmes pourraient être soutenus. De fait, ce type de soutien est actuellement déployé en Jamaïque, où l'objectif consiste, dans les prochaines années, à convertir 100% de la production en bananes « commerce équitable » pour le marché d'exportation. Toutefois, ce soutien pourrait bien arriver trop tard, compte tenu de la décision du Groupe des producteurs de la Jamaïque d'abandonner les exportations et de se concentrer sur le développement de la production à destination de la consommation locale de bananes et de produits transformés à base de bananes.

Cette décision souligne l'importance d'un déploiement en temps opportun du soutien aux ajustements axés sur le marché. Les retards accusés dans la mise à disposition de ce soutien visant à encourager un « ajustement proactif peuvent faire s'évaporer toutes ces opportunités ». Toutefois, l'expérience acquise en matière d'opportunité du soutien aux processus d'ajustement axés sur le marché (aussi bien positive que négative) semble être pertinente bien au-delà du secteur de la banane et des produits « commerce équitable ». L'expérience de la marque de sucre « Plantation Reserve » à la Barbade laisse penser qu'il reste encore des améliorations à apporter aux techniques de commercialisation des produits ACP afin de maximiser les bénéfices commerciaux. Compte tenu de l'expérience de la division Développement rural de la Direction générale de l'Agriculture de la CE en matière de soutien aux programmes de commercialisation et d'ajustement de la production conçus pour modifier les structures de production en vue de desservir des marchés de première qualité, il s'agit peut-être là d'un domaine où une coopération plus étroite entre les ACP et l'UE pourrait être mise en place.

La décision prise par un certain nombre de chaînes de supermarché britanniques d'adopter les bananes 100% équitables semble offrir un peu de répit aux fournisseurs traditionnels des Caraïbes. Devant un comité spécial de la Chambre des Communes, le développement du commerce équitable de bananes a été décrit par le premier ministre du Commonwealth de la Dominique, Roosevelt Skerrit, comme « capital pour le développement de la Dominique », en assurant le « maintien de la stabilité sociale de notre pays et en garantissant de meilleures conditions de vie aux populations pauvres, en particulier dans les zones rurales ». Il a affirmé que les bananes équitables avaient permis de « contrer une récession catastrophique dans [son] pays ». Tentant également de répondre au problème de l'érosion des préférences, les fournisseurs de bananes jamaïcains essaient de passer à une certification 100% commerce équitable. En janvier 2008, il a été annoncé que des fonds du programme d'assistance au secteur de la banane de la CE seraient en partie consacrés à cet effet dans le cadre d'un tout nouveau programme de €6 millions.

Selon des rapports de presse, cela pourrait « engendrer une augmentation des revenus de 11 à 12 % ». Cette transition vers le segment de première qualité du marché de l'UE (où les décisions d'achat sont basées sur la qualité et les considérations éthiques et pas seulement sur le prix) est une étape cruciale de la réponse politique à l'érosion des préférences et un domaine dans lequel une aide plus ciblée devrait être déployée aussi bien pour la certification équitable mais plus encore pour des initiatives de développement du marché. Toutefois, le ralentissement économique actuel au lendemain de la crise financière contient la croissance de ces marchés et provoque même une contraction de certains segments du marché. Le contexte économique actuel n'est par conséquent pas des plus favorables pour le lancement de ces stratégies. Néanmoins, une perspective à long terme (10 à 15 ans) doit être adoptée pour traiter ces ajustements.

Bœuf

Table des matières

1. Le régime de base et ses évolutions	269
2. Le régime des importations de l'UE	270
2.1 Le cadre de base	270
2.2 Préférences commerciales envers les pays ACP et autres pays	271
2.3 L'importance croissante de la sécurité des denrées alimentaires	272
2.4 L'impact de la réforme sur le marché de la viande bovine de l'UE	276
3. Le régime des exportations de l'UE : l'OMC et les exportations de viande bovine de l'UE	278
4. Tendances au niveau des échanges de l'UE	279
4.1 Dernières tendances des importations et exportations de l'UE	279
4.2 Tendances à venir	281
5. Implications pour les pays ACP	283
5.1 Lever les restrictions résiduelles	283
5.2 Répondre au problème du financement de la mise en conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires	283
5.3 Approvisionner des marchés différenciés	284
5.4 Défendre les marchés nationaux et régionaux	285



Résumé

Cette note décrit la structure de base du régime de l'UE en ce qui concerne la viande bovine, notamment le lien avec les dispositions de gestion dans le secteur des produits laitiers et l'intégration du secteur de la viande bovine dans le régime du paiement unique à l'exploitation. Elle passe en revue le régime d'importation et les tendances récentes des importations de l'UE, notamment la hausse du volume des importations en provenance du Brésil et de l'Argentine. Les implications à long terme de cette tendance pour les prix payés aux producteurs ACP sont étudiées à la lumière des négociations commerciales menées actuellement aux niveaux multilatéral et bilatéral. L'importance croissante de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires est également envisagée tout comme les besoins des pays ACP en matière «d'aide au commerce» dans le secteur du bétail sur pied, ainsi que la nécessité d'une coopération institutionnelle plus étroite. La note mentionne l'incidence des réformes entreprises par l'UE dans le secteur de la viande bovine sur les prix européens, notamment l'érosion de la valeur des préférences commerciales dans le secteur de la viande bovine ACP. Elle porte également sur le régime d'exportation de l'UE, ainsi que sur le déclin rapide et permanent de ses exportations de viande bovine. Les principales tendances des échanges de viande bovine ACP-UE sont également présentées.

La dernière section de la note est consacrée aux implications pour les pays ACP des différentes évolutions constatées. Elle porte notamment sur les points suivants:

- l'importance du retrait des barrières tarifaires résiduelles;
- la nécessité de résoudre le problème constitué par la charge financière de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires;
- la nécessité de résoudre le problème de la différenciation croissante au sein du marché de l'UE en élaborant des stratégies commerciales de plus en plus complexes pour améliorer les résultats financiers;
- la nécessité de défendre certains marchés régionaux en incluant des mesures de sauvegarde dans les APE.

1. Le régime de base et ses évolutions

La réglementation de base qui régit l'organisation commune du marché (OCM) de la viande bovine de l'UE date de 1968. Elle est fondée sur quatre grands principes:

- le soutien des prix grâce à un mécanisme d'intervention ;
- une forte protection douanière en vigueur sur l'ensemble des marchés de la viande bovine de l'UE ;
- un système de restitutions à l'exportation afin de promouvoir les ventes de viande bovine ;
- les aides directes.

La mise en œuvre de la réforme de la PAC dans le secteur de la viande bovine a engendré un certain nombre de changements majeurs, dans la lignée de l'abandon du régime du soutien des prix au profit des aides directes. Ceci a entraîné une augmentation considérable des aides directes parallèlement aux réductions de prix et au démantèlement du prix d'intervention.

Cependant, au-delà de ce changement au niveau des instruments utilisés, nous avons également assisté à un changement en termes d'objectif, l'accent étant davantage mis sur la qualité que sur la quantité de la production. Dans le secteur de la viande bovine en particulier, cela a impliqué deux éléments distincts: la sécurité des denrées alimentaires, qui est avant tout une responsabilité des autorités gouvernementales, et la qualité alimentaire, qui est une question davantage du ressort du secteur privé (bien que dans le cas de l'UE, des niveaux substantiels d'aide publique aient été étendus pour soutenir le développement de systèmes d'assurance qualité et de labels de qualité).

Les questions de sécurité des denrées alimentaires et de différenciation de la qualité de la viande bovine seront des facteurs déterminants de la nature du commerce ACP-UE futur.

La production de viande bovine de l'UE est fortement influencée notamment par les avancées accomplies dans le cadre de la réforme du régime des produits laitiers de l'UE, puisque deux tiers de la viande bovine proviennent du cheptel laitier. En raison de l'amélioration du rendement des vaches laitières, le maintien des quotas laitiers a provoqué une baisse conséquente de la production de viande bovine de l'UE (qui a enregistré une baisse de 11,9% du cheptel laitier laquelle a été suivie par une baisse de 3,4% de la production totale de viande bovine). Toutefois, une proposition a été formulée dans le cadre du «bilan de santé» de la PAC visant à faciliter la fin du système d'administration fondé sur les quotas. Il s'agirait d'augmenter progressivement les quotas laitiers en procédant à cinq augmentations annuelles d'1% entre 2009 et 2010 et 2013-2014, ce qui serait suivi par la fin du système de quota. Compte tenu du fait que le rendement des vaches laitières augmente d'environ 1,1 % par an, cette hausse pourrait ralentir le déclin du cheptel laitier mais non pas renverser la tendance (sans augmentation de quota, le cheptel laitier de l'UE à 27 devait perdre 24 millions de têtes environ pour atteindre 22 millions de têtes environ d'ici à 2014, soit une baisse de 8,3 %).

La politique de prix élevés pratiquée dans l'UE, qui a permis de maintenir les prix du bœuf dans l'UE largement au-dessus des cours en vigueur sur le marché mondial, explique pour l'essentiel l'attrait du marché européen pour les exportateurs de viande bovine des pays ACP. Le processus de réforme du secteur de la viande bovine transforme la situation du marché dans lequel doivent évoluer les exportateurs des ACP et affecte profondément les relations commerciales.

Le régime de paiement unique a été étendu au secteur de la viande bovine de l'UE et l'aide est désormais découpée dans une large mesure. Conjuguée à l'augmentation du prix des aliments pour animaux, cette situation devrait contribuer à l'abandon de la production intensive de viande bovine et au déclin de la production dans l'UE à 27. Cette situation n'est pas de nature à répondre aux attentes allant dans le sens de prix stables durant la prochaine période en raison de la baisse de l'offre interne.

Les perspectives de l'UE pour les marchés et les revenus agricoles de mars 2008 projettent une baisse de 4,51 % de la production de viande bovine entre 2008 et 2014, passant de 7 959 000 tonnes à 7 600 000 tonnes.

Le régime de paiement unique à l'exploitation

Le régime de paiement unique à l'exploitation (RPU) sera versé une fois par an et remplacera la plupart des aides directes spécifiques aux produits actuelles. L'affectation nationale au régime de paiement unique à l'exploitation est basée sur le total des aides directes payées pendant une période de référence historique dans chaque État membre.

Les paiements seront accordés à tous les agriculteurs actifs à la date à laquelle chaque État membre introduit le régime. Les agriculteurs obtiennent des droits au paiement basés sur les montants de référence (généralement 2000-2002, bien qu'il existe des variantes). « Chaque droit est calculé en divisant le montant de référence par le nombre d'hectares concernés par les paiements pendant les années de référence ». Les hectares éligibles comprennent normalement tous les types de terres agricoles, sauf les terres utilisées pour les cultures permanentes et la sylviculture. « Les exploitations peuvent produire toutes les cultures, à l'exception des cultures permanentes, des fruits et légumes et des pommes de terre de conservation ».

Ce paiement est tributaire d'une conformité croisée à diverses conditions en matière de gestion des terres et de bonnes pratiques agricoles et environnementales.

Les États membres peuvent choisir leur mode de calcul et de paiement parmi plusieurs options. Le régime de paiement unique peut être basé sur les paiements directs reçus par les différents agriculteurs au cours de la période de référence ou sur les moyennes pour un État ou une région. Au cours de la période de transition, les paiements couplés pourront être maintenus sous certaines conditions (appelé «découplage partiel»). Tous les paiements directs seront réduits de 3 % en 2005, de 4 % en 2006 et de 5% à partir de 2007, selon le principe de « modulation », afin de financer des activités plus larges en terme de développement rural.

Selon la CE, le régime de paiement unique « fournit une aide stable permettant aux agriculteurs de produire en fonction de la demande du marché et de planifier pour l'avenir ».

2. Le régime des importations de l'UE

2.1 Le cadre de base

Les prix élevés pratiqués par l'UE ont traditionnellement exigé le maintien de niveaux élevés de droits sur l'importation dans le secteur du bœuf. Le régime des importations de l'UE pour le bœuf combine des droits ad valorem et un montant spécifique par tonne (voir tableau ci-dessus). Comme nous pouvons le constater, l'accord de l'Uruguay Round a entraîné une diminution de ces deux taxes à concurrence de 36 % sur une période de six ans. Le droit le plus important, et de loin, est le droit spécifique qui, à l'heure actuelle, s'élève à 1768 euros la tonne pour le bœuf. Ce droit fera sans aucun doute l'objet du démantèlement progressif le plus important, en particulier dans le cadre de la transition vers des équivalents ad valorem, préalable à la réduction des prix au titre du cycle de Doha. Outre ces deux droits, une mesure de sauvegarde permet d'augmenter les droits de douane en cas de hausse soudaine des importations ou d'une chute des prix à l'importation en dessous d'un certain seuil.

Cependant, avec le processus de réduction des prix en cours et la transition vers le régime d'aide directe, la nécessité d'une protection tarifaire a de moins en moins de raison d'être. Dans les années à venir, cela se manifestera dans la refonte du régime des importations de l'UE, que ce soit au travers des négociations commerciales multilatérales que de conclusions d'accords commerciaux bilatéraux, en particulier d'un accord de libre-échange UE-Mercosur.

Au titre des différentes propositions du cycle de Doha, les droits de douane de l'UE pour la viande bovine pourraient être diminués de 60 % à 70%. D'après l'USDA, selon un tel scénario, les importations en provenance du Brésil auraient un impact direct sur les prix internes de l'UE. Les chutes de prix que cela pourrait induire pourraient fortement compromettre la rentabilité des exportations de bœuf ACP.

Par conséquent, que ce soit en conséquence de la libéralisation commerciale multilatérale ou des concessions tarifaires accordées au titre de nouveaux accords de libre-échange de l'UE, les exportateurs de viande bovine vers l'UE subiront vraisemblablement une érosion importante de leurs marges de préférence au cours des prochaines années.

Si les exportateurs de viande bovine ACP souhaitent conserver un commerce rentable, ils devront alors progressivement approvisionner le segment haut de gamme du marché de la viande bovine de l'UE.

Ce processus est déjà engagé, l'industrie namibienne de la viande bovine tente en effet d'ors et déjà de cibler le segment du marché haut de gamme dans l'UE et en Afrique du Sud. Il contribue à l'amélioration significative des gains réalisés dans l'industrie grâce à la vente de la viande bovine au titre du régime «Farm Assurance Namibia» (FAN). Il faut toutefois noter que cela exige, d'une part, l'établissement d'un régime de garantie de la qualité interne et, d'autre part, l'adoption d'une initiative de commercialisation clairement ciblée. Qui plus est, compte tenu des changements intervenus sur le marché de l'UE, le fait d'améliorer la commercialisation et la diversification des marchés (du point de vue géographique et de l'éventail des produits) est considéré comme un défi permanent revêtant une importance cruciale pour l'industrie. En Namibie et ailleurs dans les pays ACP, en raison de la taille limitée du secteur de la viande bovine, il sera indispensable d'établir un soutien ciblé d'«aide au commerce» pour améliorer la commercialisation à l'échelon national, régional et international (y compris le ciblage du segment haut de gamme du marché de l'UE qui est sensible aux critères de qualité).

Le régime des importations de bœuf dans l'UE				
	Taux de base pour réductions 1995	2000	réduction	
Animaux sur pied				
ad valorem	16.0%	15.0%	10.2%	36%
Droit spécifique €/t	1 454	1 367	931	36%
Viande de bœuf				
ad valorem	20.0%	18.8%	12.8%	36%
Droit spécifique €/t	2 763	2 597	1 768	36%
Viande en conserve				
ad valorem	26.0%	24.4%	16.6%	36%

Source: État actuel et perspectives : secteur de la viande bovine, Document de travail PAC 2000, DG Agriculture, avril 1997, p. 13.

2.2 Préférences commerciales envers les pays ACP et autres pays

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des quotas préférentiels pour la viande de bœuf et de veau désossée réfrigérée et congelée, qui étaient accordés aux pays ACP au titre de l'accord de Cotonou, et l'utilisation moyenne des quotas durant la période. Les quotas préférentiels ont totalisé 52 100 tonnes et constitué 14% environ des importations totales de l'UE dans les années 1990. Toutefois, le Kenya a fourni de la viande bovine pendant une année seulement, en 1992, et Madagascar n'approvisionne plus l'UE depuis 1998, tandis qu'en raison de la fièvre aphteuse, le Zimbabwe ne l'approvisionne plus depuis 2002.

Exportations de bœuf des pays ACP vers l'UE entre 1977 et 2004

	Quota (tonnes)	Fourniture moyenne (tonnes)	% de respect du quota (moyenne)
Botswana	18 916	11 403	60.3%
Namibie	13 000	9 415	72.4%
Zimbabwe	9 100	6 266	68.9%
Swaziland	3 363	914	27.2%
Madagascar	7 579	954	12.6%
Kenya	142	1	0.7%

À de rares exceptions près, l'utilisation sur une base annuelle des quotas a été de 55,6 % des contingents alloués, ce qui indique que les barrières tarifaires n'ont pas constitué un obstacle significatif au commerce. En effet, le respect, à un coût commercialement viable, des normes de sécurité des produits alimentaires qui sont de plus en plus strictes, constitue un défi majeur alors que les prix du marché de l'UE baissent. La place occupée par le groupe ACP en tant que fournisseur de viande bovine a très fortement reculé à mesure que les importations de viande bovine de l'UE ont augmenté; en 2008, les importations en provenance des pays ACP constitueront moins de 5 % des importations totales de viande bovine de l'UE.

Au-delà des pays ACP, et afin de satisfaire aux engagements pris en matière d'accès au marché, l'UE applique également des contingents tarifaires, qui fournissent des réductions sur le droit de douane NPF standard (cf. tableau ci-dessous). Avant l'élargissement de l'UE, celle-ci octroyait en outre des contingents tarifaires aux pays pré-adhérents, pour un montant total (animaux vivants et viande) d'environ 142 000 tonnes.

Accès au marché dans le secteur de la viande bovine

	Droits NPF	TSA	APE
Viande bovine	12,8%+141,4-303,4*/100kg	DFQF	DFQF

Source: EC Export Helpdesk, <http://exporthelp.europa.eu/index.html>

* Selon les lignes tarifaires, les droits spécifiques vont de €141.4 par 100 kg à €303.4 par 100 kg.

2.3 L'importance croissante de la sécurité des denrées alimentaires

Après l'expérience de l'ESB, les exportations vers l'UE ont été assorties de nouvelles politiques de sécurité des denrées alimentaires et d'un intérêt plus marqué pour la qualité alimentaire. Les normes de sécurité des denrées alimentaires doivent être respectées pour que la viande bovine jouisse d'un laissez-passer sur le marché de l'UE. La qualité alimentaire est importante d'un point de vue commercial puisqu'elle permet à la viande de bœuf de s'attirer les meilleurs prix qui rendent les exportations vers le marché européen si attrayantes dans un contexte de baisse générale des prix et de coûts d'approvisionnement du marché qui ne cessent d'augmenter.

Afin d'avoir accès au marché de l'UE, la vérification de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires doit se faire à trois niveaux :

- reconnaissance du pays par l'UE comme étant éligible aux exportations ;
- vérification par l'UE de la liste des établissements éligibles à l'exportation vers l'UE ;
- la certification par l'autorité locale compétente que la consignation répond aux normes de l'UE.

Cette dernière étape de certification par l'autorité locale compétente doit satisfaire à toute une série de principes de base. Le respect total et régulier de ces normes implique une charge financière considérable et croissante pour les administrations nationales des pays ACP.

Pourtant, l'entrée de la viande de bœuf sur le marché de l'UE ne pourra se faire qu'au prix d'une paperasserie efficace et de la mise en place d'un système de contrôle crédible par l'autorité compétente. Si un quelconque document n'est pas en ordre ou que l'intégrité de l'autorité compétente est remise en question, les importations de ces produits bovins vers l'UE cesseront tout bonnement d'exister.

L'exemple du Brésil

Le 19 décembre 2007, le comité permanent de l'UE chargé de la filière alimentaire et de la santé animale a pris la décision de surveiller plus étroitement les importations de viande bovine en provenance du Brésil après que les autorités brésiliennes aient omis à plusieurs reprises de respecter les exigences de l'UE de surveillance des normes de sécurité des denrées alimentaires et des épizooties. Cette décision a été jugée «dépassée» par les représentants des agriculteurs de l'UE, qui ont invité la CE à prendre toutes les mesures appropriées y compris l'interdiction des importations si le Brésil continue à ne pas respecter les exigences en matière de contrôle des épizooties et de sécurité des denrées alimentaires.

Selon l'USDA, la DG SANCO a effectivement suspendu la délivrance des autorisations d'importation de la viande bovine brésilienne. Toutefois, en ce qui concerne la viande bovine ayant déjà reçu l'autorisation de débarquement dans l'UE, il ne sera pas nécessaire de fournir de nouveaux certificats d'exportation avant que l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la CE rende un avis favorable après la dernière vérification effectuée. Si l'avis rendu est favorable, les perturbations des échanges pourraient durer quelques semaines seulement mais dans le cas contraire, il pourrait déclencher une interdiction totale des importations de viande bovine brésilienne par l'UE. L'action a été décidée en raison des préoccupations formulées par l'UE au sujet de la qualité des vérifications internes de la sécurité des exportations de viande bovine brésilienne.

S'adressant aux agriculteurs irlandais à la fin du mois de janvier 2008, la commissaire à l'agriculture a déclaré que la CE demeurait extrêmement attentive aux exportations de viande bovine du Brésil en ajoutant que si le Brésil souhaitait exporter de la viande bovine vers l'UE, il devait se conformer aux normes de l'UE qui ont été établies de commun accord. Elle a également estimé que sur 10 000 exploitations conformes aux critères d'admissibilité en vue d'exporter vers l'UE, 3% seulement, soit 300 exploitations environ, sont en conformité avec les nouvelles normes. Elle n'a toutefois pas exclu la possibilité d'une interdiction totale si la situation l'exigeait, les normes de santé animale et de sécurité des denrées alimentaires n'étant pas négociables.

Le 31 janvier 2008, la CE a imposé une interdiction sur la viande bovine venant de toutes les exploitations jusqu'à la fin des inspections. La CE a pris des mesures en raison de l'absence d'accord avec le Brésil au sujet de la liste des exploitations autorisées à exporter vers l'UE. Le service brésilien d'information sur la viande bovine (BBIS) a fait savoir que la décision de la CE n'entraînait pas une interdiction totale mais une interruption temporaire de l'approvisionnement.

L'UE a partiellement levé l'interdiction le 27 février et autorisé les exportations de viande provenant de 106 exploitations satisfaisant les exigences en matière de sécurité des denrées alimentaires de l'UE.

Cela replace dans son contexte l'importance qu'attache l'UE au respect des normes de sécurité des denrées alimentaires.

<http://www.dailypost.co.uk/farming-north-wales/farming-news/2008/01/31/farmers-embrace-brazilian-beef-ban-55578-20421716/>

http://business.maktoob.com/NewsDetails-20070423142498-EU_partially_lifts_ban_on_Brazilian_beef_official.htm

Cette délégation de la responsabilité de l'assurance de l'intégrité des contrôles de sécurité des denrées alimentaires à travers la chaîne alimentaire (depuis la production de l'alimentation animale, en passant par la manipulation et l'élimination des sous-produits animaux, jusqu'à l'expédition de la viande bovine) aux autorités locales compétentes place les performances des organes publics des pays ACP au cœur du commerce de la viande bovine avec l'UE.

Tout manquement à ces dispositions par les gouvernements ACP, si d'aventure celui-ci est jugé suffisamment sérieux, mènera à la fermeture du marché de l'UE, quelle que soit la qualité des opérations des producteurs et transformateurs impliqués dans l'échange. Cela suppose la nécessité de mettre en place des programmes « d'aide au commerce » ciblés pour soutenir la création et le fonctionnement de systèmes publics de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires.

Il existe également un bon nombre d'incertitudes quant à la manière dont l'UE désire voir appliquer les nombreux règlements de sécurité des denrées alimentaires relatifs aux produits animaux dans les pays ACP. Par exemple:

- tous les pays doivent-ils respecter de la même manière les objectifs de la réglementation de l'UE?
- ou l'UE sera-t-elle en mesure d'adapter les exigences aux circonstances du pays (les pays présentant un haut risque de maladie étant soumis à des contrôles plus stricts que ceux n'ayant aucun passif de telles maladies) ?
- toutes les dispositions de la réglementation de l'UE en vigueur seront-elles appliquées à la production dans les pays tiers ou certains aspects pourront-ils être omis à condition que la sécurité de la viande à destination du marché de l'UE ne soit pas compromise (par exemple en ce qui concerne l'élimination des sous-produits animaux) ?
- les exemptions au commerce à petite échelle d'alimentation animale entre agriculteurs au sein de l'UE peuvent-elles être étendues au commerce à petite échelle dans les pays tiers (en se basant sur le fait que pour que la contamination animale soit inquiétante, elle doit toucher une quantité minimale de rations) ?

Il sera nécessaire de lever ces incertitudes durant la prochaine période parallèlement au lancement du programme de l'OAV de contrôle plus intensif sur les produits importés. Tout indique qu'il est nécessaire de renforcer le dialogue institutionnel sur ces questions.

Les efforts de l'UE pour « internationaliser » ses propres règles dans le domaine du bien-être animal présentent également leur lot d'inquiétudes potentielles. La Commission européenne a soutenu la conférence globale de l'Organisation mondiale de la santé animale sur le bien-être animal et plaide en faveur de la création de normes internationales. Ces initiatives de l'UE ne peuvent être dissociées des préoccupations des États membres concernant les désavantages concurrentiels potentiels pour les producteurs européens qui découlent de normes supérieures en matière de bien-être animal. L'harmonisation des normes internationales du bien-être animal supprimerait tout désavantage concurrentiel auquel les producteurs de l'UE pourraient devoir faire face. Toutefois, ceci augmenterait les coûts d'approvisionnement du marché de l'UE. Ces coûts pourraient être particulièrement lourds pour les exportateurs de bœuf ACP qui recourent à des systèmes d'élevage extensif et pourraient, avec le temps, constituer une barrière effective au commerce. Les exportateurs de bœuf ACP devront accorder beaucoup d'attention aux efforts consentis par l'UE pour promouvoir des normes internationales impératives en matière de bien-être animal, notamment dans le domaine du transport. L'importance que l'UE attache aux normes relatives au bien-être animal est illustrée par la décision prise le 21 mars 2007 par la CE visant à introduire un recours devant la Cour européenne de justice contre les autorités grecques pour plusieurs infractions à la législation relative au bien-être des animaux.

À contrario, la commissaire Fischer Boel n'a pas manqué de souligner l'importance pour les éleveurs européens de « valoriser » leur respect des normes en matière de bien-être animal sur le marché, et de l'envisager comme une nouvelle opportunité commerciale pour différencier les produits de l'UE des produits importés, et non comme un simple coût additionnel.

Cette approche reflète les vastes efforts européens consentis pour soutenir et promouvoir une nouvelle structure de production, abandonnant les produits de masse où la concurrence est de plus en plus intense, pour se concentrer sur des produits différenciés de qualité à l'intention d'un consommateur de plus en plus soucieux des normes de qualité et des critères éthiques.

Les enquêtes qui ont été réalisées en ce qui concerne la consommation de viande bovine, montre que les consommateurs de l'UE favorisent de plus en plus les produits dérivés de la viande respectant le bien-être animal, et qu'ils sont disposés à modifier leurs habitudes d'achat et à dépenser plus à cet effet. La CE fait valoir que les producteurs de l'UE devraient exploiter cette tendance afin de renforcer leur compétitivité par rapport aux produits importés. L'UE a offert un soutien aux initiatives privées en matière d'étiquetage et de certification et proposé de progresser en vue de l'instauration d'un label européen garantissant aux citoyens que les aliments produits respectent les normes de qualité très élevées de la législation européenne. Cela englobe le soutien accordé aux programmes de commercialisation tels que «Label Rouge» en France, «Freedom Foods» au R.-U. et «Neuland» en Allemagne.

Dans ce cadre, les gouvernements des pays ACP exportateurs de viande bovine devront veiller à la concrétisation des engagements de la CE en ce qui concerne l'aide devant leur être accordée pour se mettre en conformité avec les normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE et étendre cela aux programmes ciblés de soutien en vue de l'amélioration de la commercialisation des produits dérivés de la viande bovine. Ceci s'avère indispensable pour aider les pays ACP à maximiser leur potentiel commercial pour les exportations de viande bovine et de produits agricoles.

La CE s'est engagée à assurer que les normes de sécurité des denrées alimentaires ne se transforment pas en de nouvelles barrières non tarifaires aux échanges avec les pays en développement. Cependant, il ne faudrait pas ignorer une dimension très importante, à savoir le coût économique de la conformité. Ce coût a été reconnu au sein de l'UE et plusieurs programmes d'aide publique destinés à soutenir la conformité à la sécurité des denrées alimentaires ont été mis en place. Ces programmes vont d'une ligne budgétaire dédiée (248 millions d'euros dans le budget 2004) à des mesures de sécurité des denrées alimentaires, à l'inclusion d'éléments de conformité à la sécurité des denrées alimentaires dans les aides directes versées aux agriculteurs, jusqu'aux programmes de développement rural en faveur des industries de transformation alimentaire.

Cependant, dans de nombreux pays ACP exportateurs de viande bovine, même si les coûts fixes élevés de conformité et de vérification des normes SPS portent sur des cycles de production relativement restreints, il semble qu'à l'heure actuelle il n'existe aucun programme d'aide à la hauteur du défi posé. Ceci signifie que l'industrie de la viande bovine dans les pays ACP supporte elle-même les coûts de conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE. Ceci devient de plus en plus lourd pour ces pays au vu de la baisse des prix sur le marché de l'UE.

Cet accès inférieur à l'aide publique pour la conformité et la vérification de la sécurité des denrées alimentaires place les fournisseurs ACP de viande bovine dans une position désavantageuse sur le marché de l'UE par rapport aux producteurs de l'UE. Il s'agit là d'un problème auquel il faudra remédier s'ils souhaitent continuer à approvisionner le marché de l'UE. Cela suppose la nécessité de mettre en place de programmes « d'aide au commerce » ciblés pour couvrir partiellement les coûts du secteur privé associés à la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE.

2.4 L'impact de la réforme sur le marché de la viande bovine de l'UE

Du point de vue des pays ACP, il existe deux grandes conséquences de la réforme sur les exportations vers le marché de l'UE. Tout d'abord, il y a l'impact du remplacement du régime de soutien des prix par l'aide directe qui se répercute sur les prix de la viande vendue au sein de l'UE. Les producteurs ACP ont vu la valeur de leurs revenus à l'exportation vers l'UE diminuer progressivement avec l'impact de la réforme de la PAC sur le secteur de la viande bovine, à mesure que les prix du bœuf de l'UE diminuaient pour atteindre des niveaux plus «normaux». L'ancien commissaire à l'agriculture de l'UE, Franz Fischler, a indiqué que deux tiers des diminutions des prix de l'UE du bœuf entre 1999 et 2002 étaient dus à la réforme de la PAC et qu'un tiers seulement était la conséquence de la crise ESB qui a frappé le secteur. Alors que les éleveurs de l'UE ont été dédommagés pour ces diminutions de prix induites par la réforme grâce à l'augmentation des niveaux d'aide directe, les fournisseurs ACP eux ont tout simplement subi cette perte de revenus.

Le processus de réforme du secteur de la viande bovine de l'UE

Depuis fin 1992, un processus de réforme est en cours dans le secteur bovin de l'UE, qui consiste à abandonner la politique de soutien des prix au profit d'un relèvement des aides directes versées aux éleveurs. Cette réforme a notamment permis d'augmenter la prime par tête de bétail tout en réduisant progressivement le prix d'intervention fixé pour la viande de bœuf.

La réforme menée dans le cadre de l'Agenda 2000 dans le secteur de la viande bovine a permis une baisse de 20 % du prix d'intervention pour la viande de bœuf et ce, en trois phases. Dès le 1er janvier 2000, le prix d'intervention est passé à 3475 euros/tonne pendant les six premiers mois, puis à 3242 euros/tonne sur la période allant de juillet 2000 à juillet 2001 et, enfin, à 3013 euros/tonne sur la période 2001/2002. Le 1er juillet 2002, le prix d'intervention a été remplacé par un « prix de base » pour le stockage égal à 2224 euros la tonne. Selon ce nouveau système, si le prix du marché de l'UE tombe au-dessous de 103% du « prix de base », l'UE financera le stockage privé du bœuf afin de soutenir le marché (ceci équivaut grosso modo à un prix d'intervention de 2 669 euros au titre de l'ancien système de prix d'intervention). En outre, les producteurs de bœuf bénéficieront aussi d'un système d'intervention « filet de sécurité » pour les taureaux et les bouvillons, avec l'organisation «d'achats par appels d'offre» dans certains États membres, si le prix du marché pour les taureaux et les bouvillons dans ces pays tombe au-dessous de 1540 euros la tonne pendant deux semaines consécutives.

Pour compenser ces diminutions du prix d'intervention, l'aide directe aux éleveurs de bœuf de l'UE a été augmentée. Au départ, ces aides directes étaient composées de différentes primes payées par tête ; cependant, en juin 2003, d'autres mesures ont été adoptées, impliquant le découplage progressif des paiements d'aide aux exploitations existantes de la production par la mise sur pied d'un système de paiement unique à l'exploitation, qui englobait toute une série de produits.

Comme pour d'autres secteurs, le paiement unique à l'exploitation sera lié à la « conformité croisée» aux normes d'environnement, de sécurité des denrées alimentaires et de bien-être animal, de même qu'à l'exigence qui consiste à conserver toutes les terres agricoles dans un bon état agricole et environnemental.

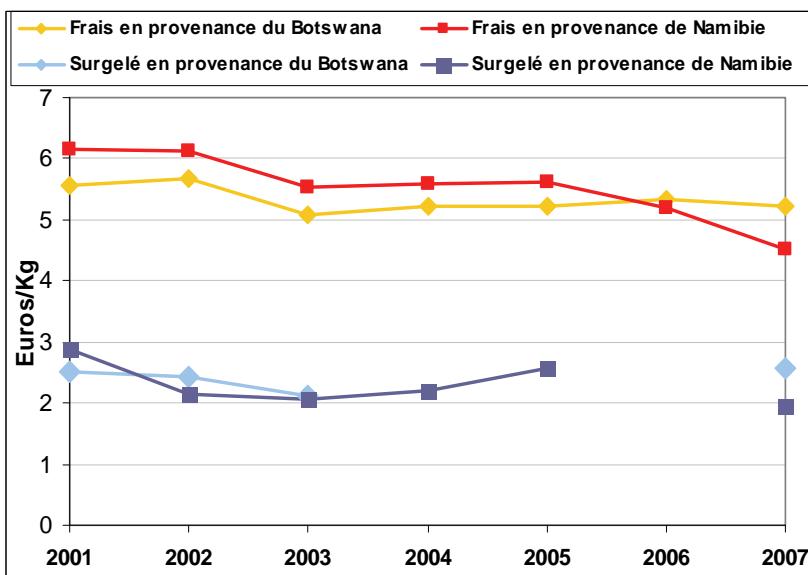
Au cours d'une période de transition s'étalant jusque décembre 2006, il a été laissé le choix aux États membres le rythme de l'introduction du découplage progressif des paiements d'aide à l'exploitation. Depuis 2008, le secteur laitier est intégré dans le paiement unique à l'exploitation (bien que les quotas laitiers resteront en place jusqu'en 2014/2015). Ceci est important, étant donné que le secteur laitier a un impact direct sur les niveaux globaux de la production de bœuf de l'UE.

Dans le cas des exportateurs de bœuf d'Afrique australe, la valeur du sterling des exportations de bœuf a connu une diminution comprise entre 28 et 30 % entre 1999 et 2001. Dans le cas de la Namibie, ceci a entraîné une perte de revenu de 6 millions d'euros en 2001 par rapport aux prix dont bénéficiait la Namibie lorsqu'elle a commencé à exporter vers l'UE. Dans le cas du Swaziland, la diminution des prix de l'UE du bœuf a d'abord entraîné l'abandon des exportations pour certains morceaux de bœuf de qualité inférieure, et par la suite l'abandon de toutes les exportations en raison de gains de devises inférieurs.

Encore sous l'impact du cycle de réforme de la PAC de 2000, ces baisses de prix se sont poursuivies jusqu'en 2003. Pour la Namibie, les revenus pour les exportations de bœuf frais et congelé sont passés de 6143 euros/kg en 2001 à 5589 euros/kg en 2003 (soit une baisse de 9,8%), tandis que le Botswana est passé de 5572 euros/kg en 2001 à 5075/kg en 2003 (soit une baisse de 9 %). Les diminutions de prix pour les morceaux de bœuf congelés ont été encore plus marquées, le prix des morceaux de bœuf congelés en provenance de Namibie passant de 2876 euros/kg à 2069/kg (une baisse de 28,1 %) et ceux du Botswana de 2508/kg à 2120/kg (une baisse de 15,5 %). Il y a néanmoins eu une reprise des prix en 2004 et 2005 reflétant l'apparition d'un déficit d'approvisionnement du marché de l'UE en viande bovine. En ce qui concerne le Botswana, ce recul a perduré en 2006, jusqu'à ce que les prix atteignent des niveaux inférieurs à ceux atteints en 2005, tandis qu'en ce qui concerne la Namibie, les prix obtenus en euros par kilo ont continué à baisser en 2006 et 2007, jusqu'à atteindre un niveau inférieur de 26,6 % à celui de 2001 pour la viande bovine fraîche et réfrigérée, et de 32,3 % sous le niveau des prix de la viande bovine congelée. Au Botswana le prix de la viande bovine fraîche et réfrigérée a baissé de 6,2 % et celui de la viande congelée a augmenté de 2,3 % (en raison de la concentration des exportations du Botswana et de la Namibie, ces fluctuations reflètent en partie les mouvements du taux de change entre l'euro et la livre sterling).

Valeur unitaire des exportations de bœuf de la Namibie et du Botswana (€/kg)

	Exportations de bœuf frais et congelé		Exportations de bœuf congelé	
	Botswana	Namibie	Botswana	Namibie
2007	5.224	4.509	2.566	1.947
2006	5.338	5.199	-	
2005	5.227	5.624	-	2.558
2004	5.233	5.589	-	2.210
2003	5.075	5.544	2.120	2.069
2002	5.662	6.135	2.428	2.157
2001	5.572	6.143	2.508	2.876



Source: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138666.pdf for 2007,
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138649.pdf for 2006,
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/april/tradoc_128152.pdf for 2005;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122515.pdf for 2004;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116843.pdf for 2003;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/june/tradoc_113164.pdf for 2002;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/april/tradoc_111595.pdf for 2001;

C'est dans ce contexte qu'à la fin de 2007, la Namibie a tenté de redéfinir sa stratégie commerciale pour cibler plus clairement les marchés haut de gamme de l'UE, y compris la diversification des marchés dans les États membres de l'UE autres que le Royaume-Uni. Cette évolution reflète l'émergence d'un marché de la viande bovine nettement plus différencié dans l'UE, avec des tendances de prix divergentes sur différents segments du marché. C'est une réalité à laquelle certains fournisseurs ACP de viande bovine commencent à s'adapter ; leurs exportations de produits dérivés de viande bovine sont clairement labellisées et différencierées et ciblent les marchés plus rémunérateurs sur lesquels il est avantageux d'exporter malgré la hausse du coût de la mise en conformité avec les normes de sécurité des denrées alimentaires qui est payé par les exploitants du secteur privé des pays ACP.

Cela exige la mise au point de stratégies en matière d'étiquetage et de commercialisation clairement définies. En ce qui concerne la Namibie, la stratégie est financée par le secteur privé et, dans certains pays ACP fournisseurs, cela exigera une assistance financière et technique externe pour amorcer le processus d'ajustement du commerce et du marché. Cela se vérifie tout particulièrement étant donné que les quantités exportées par les pays ACP sont relativement faibles compte tenu du coût des initiatives en matière d'étiquetage et de commercialisation.

Face à la concurrence livrée par l'Amérique latine au niveau des prix, cela semble être la seule façon pour les fournisseurs ACP de viande bovine de pouvoir continuer à approvisionner le marché de l'UE de manière rentable à plus long terme. Ceci est particulièrement vrai étant donné que les taxes à l'importation en provenance du Brésil et de l'Argentine sont susceptibles de baisser dans les prochaines années avec la conclusion de l'accord de libre échange Mercosur-UE et l'expansion des contingents tarifaires pour les produits sensibles dans le cadre de l'accord final du cycle de développement de Doha. Cela permettrait d'accroître encore la compétitivité prix du bœuf brésilien et argentin sur le marché de l'UE. Les questions qui se posent sont : les producteurs de bœuf, les industries de transformation et les autorités publiques des pays ACP seront-ils à la hauteur du défi consistant à assurer un approvisionnement d'une viande de bœuf de qualité clairement étiquetée et différenciée sur le marché de l'UE

3. Le régime des exportations de l'UE : l'OMC et les exportations de viande bovine de l'UE

Au cours des années 90, l'UE était le premier exportateur mondial de viande de bœuf, représentant plus de 25 % du commerce mondial de viande bovine et ayant atteint un pic des exportations de 1,2 million de tonnes. Cette place dominante était le résultat classique de l'ancien régime de la PAC qui, via le soutien des prix encourageait la production, exigeait des niveaux colossaux de restitutions à l'exportation (plus de 1,2 milliard d'écus) et générait des stocks d'intervention importants. Au cours de ces mêmes années 90, les restitutions à l'exportation ont atteint environ 40 % de la valeur marchande de la viande de bœuf. Dans les pays ACP proposant des morceaux de bœuf de qualité inférieure et donc à moindre prix, les restitutions à l'exportation alimentaient bien plus encore cette tendance.

Engagements d'exportation de l'UE dans le cadre de l'Uruguay Round

	Valeur (€ million)	Volume (millier de tonnes)
Base	1 959	1 040
1995	1 923	1 137
2000	1 254	822
Réduction	36%	21%

Source: *État actuel et perspectives : secteur de la viande bovine*, Document de travail PAC 2000, DG Agriculture, avril 1997, p. 15.

Toutefois, l'accord conclu dans le cadre du cycle d'Uruguay a établi des plafonds pour le niveau d'exportations de viande bovine subventionnées de l'UE et, avec la crise de l'ESB, le progrès du rendement laitier parallèle à l'établissement de quotas de production restrictifs et la mise en œuvre de la réforme du secteur de la viande bovine, les exportations de bœuf de l'UE ont commencé à décliner sensiblement. En 2004, les exportations de viande bovine de l'UE atteignaient un tiers environ du niveau atteint durant les années 1990, les restitutions à l'exportation étant significativement plus basses que le plafond admis par l'OMC (un peu plus d'un quart) et les quantités exportées n'atteignaient pas 50% du niveau auquel les restitutions à l'exportation pouvaient être payées.

Cette tendance s'est maintenue et les exportations en 2007 ont baissé de 12% par rapport au niveau atteint au début des années 1990, lorsque les exportations de viande bovine de l'UE avaient atteint un niveau record. Compte tenu de la baisse de production dans l'UE, qui est devenue importatrice nette après 2003, les plafonds établis par l'OMC en matière de restitutions à l'exportation n'ont plus aucun impact sur le niveau des exportations de viande bovine de l'UE.

4. Tendances au niveau des échanges de l'UE

4.1 Dernières tendances des importations et exportations de l'UE

Au cours des années 90, les importations de bœuf de l'UE sont restées relativement constantes à environ 370 000 tonnes par an. Cependant, depuis 2002, celles-ci ont augmenté considérablement pour atteindre une moyenne d'environ 432 000 tonnes en 2002-2003, avant d'augmenter à 620 000 tonnes en 2006. Environ 70 % de ces importations étaient originaires du Brésil et 20 % d'Argentine, avec, dans les deux cas, le paiement de droits complets. Cela est dû à la nature extrêmement compétitive de la production du bœuf brésilien et argentin (non sans lien bien sûr avec les mouvements des devises). Par exemple, les prix des morceaux de «rib-eye» ou faux filet brésilien (7 euros le kilo) représentent presque la moitié des prix des morceaux de «rib-eye» irlandais (13 euros le kilo) et sont 30 % moins élevés que le «rib-eye» hollandais (10 euros le kilo). L'Argentine, bien que moins bon marché que la production brésilienne (à 9 euros le kilo), est toujours très compétitive pour la plupart des marchés européens.

Prix de vente au gros - August 2005

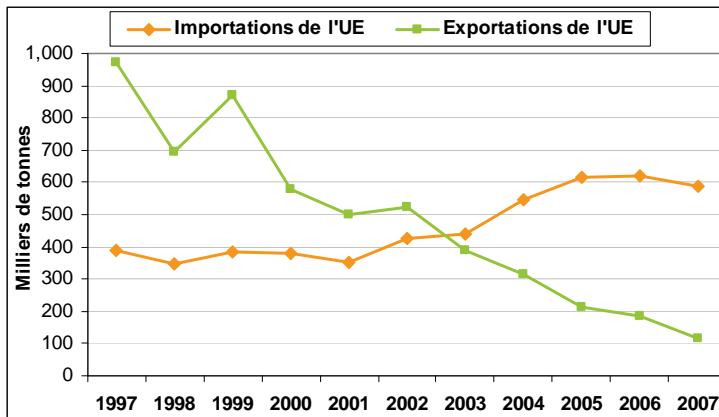
Rib-eye brésilien	environ €7/kg
Rib-eye argentin	environ €9/kg
Rib-eye hollandais	environ €10/kg
Rib-eye irlandais	environ €13/kg

Source: USDA (*GAIN Report* No. E35178-09/08/2005)

<http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200509/146130828.pdf>

Importations et exportations de l'UE de boeuf 1997-2007 (tonnes)

	Importations	Exportations
1997	387 000	971 000
1998	347 000	695 000
1999	385 000	872 000
2000	378 000	577 000
2001	350 000	498 000
2002	424 000	522 000
2003	440 000	390 000
2004	548 000	315 000
2005	614 000	213 000
2006	620 000	185 000
2007	588 000	114 000



Source : Eurostat

Depuis 2002, les importations de viande bovine de l'UE ont dépassé les exportations. Ce phénomène est le résultat du redressement de la consommation de viande bovine de l'UE après la crise de l'ESB et de la baisse de la production de viande bovine de l'UE, cette dernière étant liée à la réduction du cheptel laitier et à la baisse de compétitivité sur les marchés des pays tiers par rapport aux exportateurs des PED avancés. L'élargissement de l'UE à la Bulgarie et la Roumanie s'est accompagné d'une baisse de 5,2 % des importations de l'UE en 2007 et d'une légère hausse de la consommation. Cela a faiblement affecté les tendances sous-jacentes. Ces tendances devraient se maintenir et les exportations de l'UE à 27 baisser des 77 000 tonnes prévues en 2008 à 45 000 tonnes en 2014. Les importations devraient quant à elles augmenter par rapport aux 592 000 tonnes prévues en 2008 pour atteindre 743 000 tonnes en 2013.

La tendance qui semble actuellement prendre le pas dans l'UE est celle de la différenciation des produits, avec une nette distinction entre le bœuf de qualité supérieure et le bœuf de qualité inférieure, ou le bœuf différencié étiqueté et le bœuf générique non étiqueté. L'Europe des 27 connaît actuellement une pénurie de bœuf de qualité supérieure et un surplus de bœuf de qualité inférieure. Ceci est dû en grande partie à la dissemblance des modèles de production de bœuf des nouveaux États membres (qualité inférieure) et les prétentions de consommation actuelles (vers un bœuf de qualité supérieure). Cela explique pourquoi, malgré le déficit croissant entre la production et la consommation de l'UE depuis 2003, l'UE continue à exporter de la viande bovine, mais dans une moindre mesure.

Cela a des implications importantes pour les relations commerciales avec les pays ACP producteurs de bœuf. D'une part, l'écart grandissant entre la consommation et la production de viande bovine de l'UE crée des opportunités commerciales pour les producteurs de viande bovine ACP dans la mesure où ils peuvent produire une viande de première qualité à un prix leur permettant d'exporter dans des conditions avantageuses sur un marché de l'UE de la viande bovine de plus en plus fragmenté. Par ailleurs, en raison de l'excédent de viande bovine de moindre qualité et compte tenu de l'échelle relative de la production de l'UE par rapport à la taille des marchés ACP, même l'exportation d'une quantité aussi faible (58 000 tonnes par an) durant les sept prochaines années, comporte le risque de submersion des marchés ACP. Ce danger est exacerbé par le fait que les fournisseurs latino-américains extrêmement compétitifs poussent de plus en plus les négociants de l'UE hors des marchés traditionnels. Dans ce contexte, à l'instar d'autres secteurs où l'UE a été confrontée à une concurrence féroce des produits en vrac sur des marchés affichant des prix plus élevés, les négociants de l'UE chercheront vraisemblablement à approvisionner les marchés africains en tant que marchés de dernier ressort.

Ceci est un sujet de préoccupation, étant donné que les exportations de l'UE de bœuf vers les pays ACP sont constituées presque exclusivement de bœuf de basse qualité destiné au marché bas de gamme. Celui-ci a tendance à entrer directement en concurrence avec la production d'éleveurs artisanaux et celle d'éleveurs émergents (dont la position commerciale a déjà tendance à être faible), nuisant ainsi au développement du secteur de la viande bovine ACP. Cela inquiète tout particulièrement l'Afrique australe, où deux des marchés régionaux potentiels, l'Angola et la République démocratique du Congo, figurent parmi les dix grandes destinations des exportations de viande bovine de l'UE, la valeur des exportations de l'Angola ayant augmenté de 83% entre 1995 et 2005.

Les exportations de l'UE de bœuf vers les pays ACP seront influencées par un certain nombre de facteurs, parmi lesquels:

- l'accessibilité et la demande en viande bovine sur les marchés hors ACP ;
- les hausses et les baisses cycliques de la production européenne de viande bovine, ainsi que la vitesse du changement de la composition de la production (de qualité inférieure à qualité supérieure) ;
- l'évolution de la consommation nationale de viande bovine dans les pays de l'UE (vers une viande bovine de grande qualité) ;
- la variation du montant des restitutions à l'exportation versées pour les différentes catégories de morceaux de bœuf en fonction des destinations ;
- les mesures commerciales adoptées par les pays ACP en vue de réguler les importations de viande bovine (droits de douane et clauses de sauvegarde) ;
- les plafonds fixés par l'OMC en ce qui concerne le volume des exportations.

L'évolution de l'offre et de la demande locales sur les marchés des pays ACP ne devrait avoir qu'un impact limité sur le schéma des exportations européennes de viande bovine vers les États ACP.

4.2 Tendances à venir

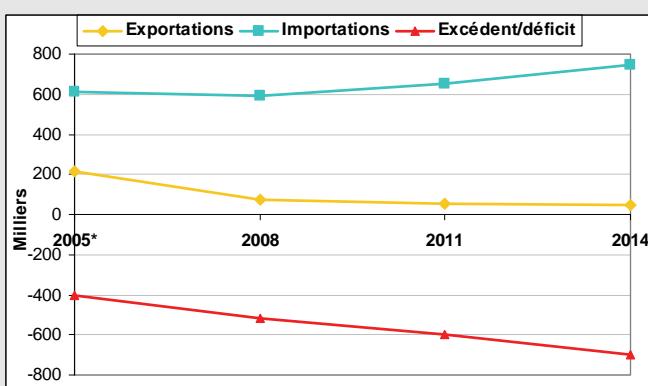
La réduction à long terme du cheptel de l'UE sera seulement ralenti par la proposition d'étendre les quotas de production de lait durant la période menant à leur suppression. L'incidence sur le cheptel de la fin des quotas laitiers en 2015 n'a pas été définie avec précision et sera déterminée par l'état des marchés mondiaux des produits laitiers et l'élan qu'il imprime à la production laitière de l'UE conjuguée au retrait définitif du système de paiements des restitutions à l'exportation. Toutefois, l'évolution de la consommation de viande bovine (qui devrait baisser de 2,1 % soit 176 000 tonnes) conjuguée à celle des modèles de consommation qui privilégie la viande bovine de meilleure qualité, pourrait contribuer à la hausse des exportations de l'UE de produits dérivés de la viande bovine de moins bonne qualité, au moment de la suppression des restrictions contingentaires dans le secteur des produits laitiers. Les projections existantes de l'UE ne tiennent pas compte de l'extension prévue des quotas laitiers durant la période précédant leur abolition en 2015 et les projections actuelles doivent être considérées compte tenu de cela.

Projections de mars 2008 pour le marché de la viande bovine de l'UE

La production de l'UE, qui devrait atteindre 7 959 000 tonnes en 2008, devrait baisser à moyen terme jusqu'à 7,6 millions de tonnes d'ici à 2014, soit une baisse de 4,51 %. La consommation de l'UE devrait également baisser mais à un rythme moins soutenu, de 2,08 %, entre 2008 et 2014. Malgré un déficit de production dans l'UE, les exportations devraient être maintenues mais à un niveau nettement moins élevé toutefois (en réponse notamment à la hausse de la demande interne). En effet, malgré l'élargissement de l'UE, les exportations totales de l'UE d'ici à 2014 ne dépasseront pas de plus de 21,13 % le niveau atteint en 2005. Les importations de viande bovine de l'UE devraient augmenter de 25,34 % entre 2008 et 2014, passant de 592 000 tonnes à 743 000 tonnes.

Production, consommation, exportations et importations de viande bovine (UE25)

	2005*	2008	2011	2014	Évolution entre 2008-2014 en %
Production utilisable	8 044 000	7 959 000	7 740 000	7 600 000	- 4,51 %
Consommation	8 445 000	8 474 000	8 340 000	8 298 000	- 2,08 %
<i>Excédent/Déficit</i>	- 401 000	- 515 000	- 600 000	- 698 000	Déficit + 74 %
Exportations	213 000	77 000	52 000	45 000	- 41,56 %
Importations	614 000	592 000	653 000	743 000	+ 25,34 %



Source: Table A 9 'Prospects for EU agricultural markets and Incomes 2007-2014', EC Directorate General for Agriculture, March 2008

Comme indiqué, la poursuite des exportations sera essentiellement la conséquence du déséquilibre entre la production et la demande de morceaux de viande bovine de faible qualité et de première qualité.

En ce qui concerne les exportations de viande bovine des pays ACP vers l'UE, alors que les importations de viande bovine de l'UE devraient augmenter de plus de 25 % entre 2008 et 2014, les fournisseurs ACP ne sont pas bien placés pour tirer parti des opportunités qui se présentent. En effet, ils sont confrontés à des contraintes en termes d'offre et peinent à se mettre en conformité d'une manière rentable avec les normes imposées par l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires. Ils sont par ailleurs confrontés à une baisse de compétitivité par rapport aux principaux exportateurs de viande bovine vers l'UE à savoir, le Brésil (54% des importations de l'UE) et l'Argentine (26 % des importations de l'UE). En effet, les perspectives en matière de réduction tarifaire sur les exportations de viande bovine du Brésil, Argentine et Uruguay (6% des importations de l'UE) en raison de la conclusion, soit d'un accord de libre-échange bilatéral soit du cycle de Doha pour le développement, pourraient intensifier la compétitivité sur le marché de l'UE. L'évaluation de décembre 2005 de la CE portant sur l'incidence de l'offre en matière d'accès au marché proposée durant la réunion ministérielle à l'OMC qui s'est tenue à Hong-Kong a suggéré que la position commerciale de l'UE dans le secteur de la viande bovine pourrait passer de 400 000 tonnes nettes d'importations, après la mise en œuvre intégrale des réformes de la PAC, à 1,2 million de tonnes d'importations nettes en raison de la mise en œuvre de l'offre de réduction tarifaire de l'UE. Ces évolutions pourraient affecter en profondeur les marchés indifférenciés de la viande bovine de l'UE par rapport à la situation prévalant sans accord à l'OMC.

Une caractéristique fondamentale de ces tendances est l'importance croissante de la qualité dans la détermination des prix de la viande de bœuf exportée vers le marché de l'UE. Si les normes de qualité peuvent être atteintes et respectées et que les pays ACP arrivent à faire une percée dans les marchés de l'UE de bœuf différencié, alors les opportunités commerciales pourront être pleinement exploitées. Dans un tel cadre, le retrait des restrictions quantitatives sur les exportations de viande bovine ACP au titre des APE intérimaires pourrait être de nature à engranger des bénéfices.

5. Implications pour les pays ACP

5.1 Lever les restrictions résiduelles

Dans le cadre des APE intérimaires, l'accès en franchise de droits et de quotas a été accordé pour les exportations de viande bovine ACP, bien qu'en ce qui concerne la Namibie, l'absence de solution au problème constitué par plusieurs clauses litigieuses pourrait nuire à l'arrangement. Néanmoins, le retrait du droit spécial résiduel de 8 % payé sur les exportations de viande bovine au titre du protocole boeuf aura des conséquences financières immédiates équivalant à un montant estimé à £150 par tonne. Avec des exportations en 2007 de 10 452 tonnes et 8 051 tonnes pour le Botswana et la Namibie, respectivement, un tonnage équivalent d'exportations en 2008 permettrait d'engranger des recettes additionnelles à raison d'1,96 million d'euros au Botswana et d'1,51 million d'euros en Namibie. En règle générale, les pays ACP sous-utilisent les contingents pour la viande bovine et pour cette raison la mesure considérée ne devrait pas avoir un impact immédiat sur les quantités exportées par les pays ACP. Ce qui pourrait avoir un impact toutefois serait une forte augmentation du prix des importations en cas d'interruption des exportations du Brésil mais même si tel était le cas, il ne faut pas surestimer la réaction au niveau de l'offre des ACP face à ce qui ne devrait être qu'une interruption à court terme de l'approvisionnement.

Les améliorations apportées aux règles d'origine afin de permettre un renforcement du commerce intra régional de bétail sevré sont un des changements qui pourraient être instaurés et avoir un effet immédiat sur l'offre de viande bovine à l'exportation. Toutefois, même ces mesures pourraient être en contradiction avec les mesures visant au contrôle de la sécurité des denrées alimentaires et des épizooties.

A plus long terme, toutefois, si le marché de l'UE se révélait attrayant, le faible niveau de la demande dans les pays ACP signataires du protocole boeuf (à savoir les pays dont le secteur de la viande bovine est déjà habilité à exporter la viande bovine sur le marché de l'UE) pourrait être relevé et entraîner une forte hausse de la production. Toutefois, il faudrait identifier les marchés rémunérateurs, améliorer les normes de qualité et modifier certaines pratiques traditionnelles touchant à la propriété du bétail.

5.2 Répondre au problème du financement de la mise en conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires

La question des implications financières de la conformité technique aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE est un problème d'une importance capitale pour les exportateurs de bœuf ACP, en particulier depuis que la chute des prix a provoqué une «compression» de la rentabilité des exportations de viande bovine vers l'UE. À moins que des subventions ne soient octroyées par l'UE via un mécanisme de financement dédié pour satisfaire aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE dans le secteur de la viande bovine (semblable au soutien étendu au secteur de la pêche), les exportateurs ACP se retrouveront alors exclus du marché de l'UE, soit parce qu'ils auront été incapables de satisfaire aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE soit parce que les coûts de la conformité auront rendu les exportations vers l'UE commercialement non viables.

Un instrument financier spécialement conçu pour soutenir le renforcement des capacités institutionnelles dans le domaine de la conformité aux normes de sécurité alimentaire a été lancé récemment, avec une enveloppe initiale de 30 millions d'euros. Toutefois, une évaluation par le CTA a suggéré que les coûts initiaux pour l'ensemble des ACP en vue d'établir les capacités réglementaires, législatives et institutionnelles nécessaires s'élèveraient à 187 millions d'euros. Cette estimation exclut les coûts d'exploitation et les coûts de modernisation périodiques des installations de test.

Déclarations de la CE concernant l'apport d'une aide aux pays en développement pour répondre aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE

À l'occasion d'une conférence sur les règles sanitaires et phytosanitaires qui s'est tenue le 27 mai 2005 à Bruxelles, le Commissaire européen au commerce Peter Mandelson a déclaré que "les normes internationales SPS en matière d'importation et d'exportation constituaient un aspect essentiel de la politique commerciale [...] les défis futurs dans le domaine de la politique commerciale ne concerneront pas les obstacles tarifaires mais les obstacles dits non tarifaires au commerce, qui sont liés à la question des normes ». Il a ajouté que « si elles ne sont pas correctement gérées, ces mesures pourraient constituer des obstacles au commerce qui sont difficilement justifiables. Si elles sont gérées avec succès, elles pourraient servir à stimuler le commerce en renforçant les capacités dans le domaine de la compétitivité ce qui serait avantageux pour tous ». Le commissaire Mandelson a fait valoir que « nous ne devons pas hésiter à examiner comment nous pourrions coopérer de manière rapprochée avec les pays en développement pour répondre à leurs besoins. En premier lieu, comment pouvons-nous renforcer de manière efficace leurs capacités à respecter les normes internationales et européennes ? » Il a également ajouté que « nous devons renforcer leurs capacités à respecter les règles et les exigences en matière de normes SPS et les aider à adapter leurs infrastructures pour ce faire ». Le commissaire a en outre plaidé pour « une intensification des efforts visant à élaborer au niveau international et en étroite coopération avec les pays en développement les normes SPS à inclure dans nos programmes d'aide ».

Source : Discours du commissaire Mandelson (SPEECH/05/307-27 mai 2005)
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/30...> (en anglais)

Le défi de la sécurité des denrées alimentaires ne doit pas être sous-estimé par les ACP. Les conséquences économiques de la cessation des exportations de viande bovine vers le marché de l'UE ne se limiteraient pas à une perte de revenus sur ce marché de l'UE. En effet, la chute des prix sur les marchés locaux et régionaux vers lesquels cette viande de bœuf devrait être détournée serait bien plus grave encore.

Cela serait particulièrement vrai pour les morceaux de bœuf de qualité supérieure, actuellement excédentaires sur les marchés sud-africains en raison de la structure de consommation et de production du bœuf en Afrique du Sud, le plus gros consommateur et producteur de viande bovine dans la région.

Néanmoins, les efforts récemment accomplis par les exportateurs namibiens en vue de cibler le segment du marché haut de gamme en Afrique du Sud pourraient contribuer à réduire le coût financier des pertes subies en termes d'accès au marché de l'UE. Les efforts entrepris pour diversifier les marchés s'intensifient et constituent un aspect important de l'«aide au commerce».

5.3 Approvisionner des marchés différenciés

La question de la durabilité commerciale des contrôles de sécurité des denrées alimentaires de l'UE sera fondamentalement affectée par la capacité des producteurs de viande bovine et de l'industrie de la transformation des pays ACP à passer de la «vente» de viande bovine sur le marché indifférencié à la «commercialisation» de morceaux de viande bovine sur le marché de plus en plus différencié de l'UE. Alors que ce processus a été lancé avec un certain succès en Namibie, les initiatives en la matière devront revêtir un caractère permanent. Qui plus est, dans les autres pays ACP producteurs de viande bovine, la commercialisation exige de faire appel à une main-d'œuvre abondante. Or, les principales régions ACP exportatrices de viande bovine sont confrontées à des contraintes en termes de ressources humaines (qui sont en grande partie liées aux bouleversements démographiques provoqués par la pandémie du VIH/Sida).

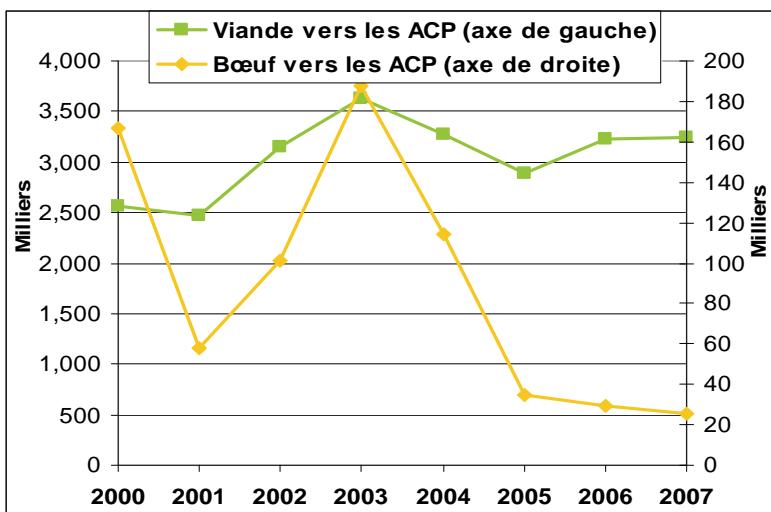
Il faudra nécessairement prévoir une assistance financière et technique externe pour amorcer le processus d'ajustement du marché. L'UE a déjà mis en place des programmes d'assistance d'une grande ampleur au bénéfice de ses propres agriculteurs afin de les aider à élaborer des stratégies commerciales et elle semble donc être la source indiquée pour fournir le soutien financier et technique requis. Qui plus est, en raison des engagements pris par les États membres de l'UE en vue d'étendre le financement de l'«aide au commerce» durant la prochaine période, il semblerait qu'il existe un budget pour étendre le soutien accordé à ces programmes.

5.4 Défendre les marchés nationaux et régionaux

Bien que l'ampleur des exportations de viande bovine de l'UE soit considérablement réduite et que les stocks d'intervention de viande bovine de l'UE soient vides, cela ne signifie pas pour autant que les pays ACP sont à l'abri d'une désorganisation du marché. L'UE est confrontée à une concurrence de plus en plus féroce sur ses marchés traditionnels d'exportation de viande bovine et est de plus en plus désireuse d'écouler ses stocks de bœuf de qualité inférieure qui ne trouvent pas de preneur au sein de l'UE. À l'instar d'autres secteurs (par exemple les produits alimentaires céréaliers à forte valeur ajoutée), l'UE pourrait facilement se retourner vers les marchés ACP (principalement africains). Bien que le volume des exportations de l'UE de viande de bœuf accuse une baisse rapide, les volumes absolus resteront élevés par rapport aux marchés ACP et ce jusqu'en 2010.

Exportations de l'UE de viande et de viande bovine vers les pays ACP et le reste du monde en milliers de tonnes

Période	Boeuf vers les ACP	Boeuf vers le reste du monde	% vers les ACP	Viande vers les ACP	Viande vers le reste du monde	% vers les ACP
2000	167	4 368	3.82%	2 566	27 827	9.22%
2001	58	4 231	1.36%	2 476	25 336	9.77%
2002	101	3 916	2.58%	3 148	28 102	11.20%
2003	188	2 809	6.69%	3 632	27 375	13.27%
2004	115	2 246	5.10%	3 272	29 587	11.06%
2005	35	1 482	2.34%	2 885	28 747	10.03%
2006	29	1 289	2.28%	3 230	29 860	10.82%
2007	25	873	2.89%	3 239	30 177	10.73%



Source: Eurostat

Qui plus est, certaines tendances indiquent qu'entre 1999 et 2003, les pays ACP sont devenus un marché plus important en ce qui concerne les exportations de viande de l'UE en général, avec une hausse de 24% en valeur durant cette période, alors que les exportations de viande de l'UE ont baissé de 15,5 % en valeur. Alors que l'importance des marchés ACP a baissé en termes absolus et relatifs, les gouvernements des pays ACP producteurs de viande bovine devront examiner en détail les options politiques qui s'offrent à eux pour gérer les problèmes découlant de l'évolution du commerce ACP-UE de produits dérivés de viande bovine. Cela indique qu'il faut:

- mettre en place des mécanismes de surveillance des exportations de viande bovine de l'UE vers les marchés ACP et non-ACP;
- établir des mesures de sauvegarde rapides et efficaces dans le secteur de la viande bovine afin de prendre des actions immédiates et prévenir ainsi les perturbations sur le marché si les exportations de l'UE vers les marchés ACP étaient susceptibles d'augmenter compte tenu des changements intervenus au niveau des tendances plus larges des échanges de l'UE (la Russie a représenté 56 % des exportations de viande bovine de l'UE en 2004);
- établir avec le soutien de l'UE des mécanismes de surveillance pour surveiller les demandes de restitution à l'exportation sur la viande bovine destinée aux marchés revêtant une importance pour les producteurs de viande bovine ACP (en 2007, 60 % des exportations de viande bovine de l'UE dépendaient des restitutions à l'exportation);
- mettre en place un cadre pour les consultations au titre des APE intérimaires et de l'initiative «TSA» en ce qui concerne les questions relatives au secteur de la viande bovine qui préoccupent les fournisseurs ACP existants et potentiels.

Sucre

Table des matières

1. La réforme du régime sucrier de l'UE	289
1.1 L'orientation et les principaux impacts de la réforme	289
1.2 Les corollaires de la réforme : la restructuration du secteur sucrier de l'UE	292
2. Au-delà du protocole sucre	293
2.1 La renonciation au protocole sucre	293
2.2 Les accords de transition au titre des APE	293
2.3 Les spécificités régionales	295
3. Les incidences pour les ACP	298
3.1 La nature de ce changement radical	298
3.2 L'ouverture des licences d'importation de l'UE	298
3.3 Quel avenir pour les prix et la valeur des préférences ?	299
3.4 Le secteur du sucre et le cycle de réforme de la PAC de 2013	300
3.5 La situation changeante pour les PMA	302
3.6 Répercussions régionales des réformes du secteur sucrier de l'UE	303
3.7 La question de la réciprocité pour les produits alimentaires contenant du sucre	304
4. Se préparer à des réformes supplémentaires dans le secteur sucrier	305
4.1 Décomposition du problème	305
4.2 Réduire les coûts	305
4.3 Ouvrir de nouvelles sources de revenus	306
4.4 S'adapter aux conditions changeantes du marché	306
4.5 Examiner le rôle du soutien à la restructuration de l'UE	308



Résumé

Cette note de synthèse expose tout d'abord la nature de la réforme du régime sucrier de l'UE, en s'intéressant à son impact principal – à savoir la réduction des prix – qui affectera non seulement les producteurs ACP, mais également les betteraviers et les raffineries de sucre, pour lesquels une aide à la restructuration a été mise en place. Les principaux impacts indirects de cette réforme sont les stratégies de rachat à l'étranger adoptées par les groupes sucriers de l'UE, en particulier en Afrique australe. Malgré l'opposition des ACP, une des conséquences de la réforme est l'abolition du protocole sucre établi sous les conventions de Lomé et l'incorporation des accords d'accès au marché pour les exportations de sucre ACP dans les APE intérimaires. Ceci implique une transition vers un accès en franchise de droits et de contingents en trois étapes, dans le cadre d'une sauvegarde globale contre les exportations de sucre ACP, assortie d'un mécanisme déclencheur double de sauvegarde et d'une élimination progressive des garanties de prix. Étant donné la coexistence de plafonds sur les exportations ACP et de l'accès illimité nominal au titre de l'initiative TSA pour les producteurs PMA, certains pays non PMA craignent de voir leur accès au marché réduit. De plus, un cycle supplémentaire de réductions des prix est clairement annoncé pour 2013.

La réforme modifiera fondamentalement le commerce ACP-UE du sucre : avec la baisse de la valeur des préférences dans le secteur sucrier, rares seront les bénéficiaires du présent protocole à pouvoir continuer à exporter vers le marché européen après 2013. À plus court terme, l'initiative TSA semble stimuler des investissements massifs dans les PMA producteurs de sucre dont les exportations vers l'UE sont susceptibles d'augmenter considérablement. L'ouverture des licences d'importation de l'UE pourrait également produire certains bénéfices structurels.

Les réformes du secteur sucrier de l'UE sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les marchés régionaux pour le sucre et les produits à base de sucre, à mesure que l'attrait relatif des marchés voisins augmentera pour les producteurs régionaux et les industries sucrières. Parallèlement, les coûts supportés par les industries de l'UE (sodas, biscuits, confiserie, etc.) chuteront en même temps que le prix européen, augmentant ainsi leur compétitivité sur les marchés étrangers, y compris dans les pays ACP.

Enfin, la note se penche sur la manière dont les exportateurs de sucre ACP peuvent répondre à cette situation de marché changeante découlant de la mise en œuvre des réformes du secteur sucrier de l'UE, par le biais de programmes visant à réduire les coûts, à ouvrir de nouvelles sources de revenus, à améliorer la commercialisation du sucre et à investir dans le développement des activités de transformation du sucre. Elle conclut en examinant le rôle que le soutien à la restructuration du secteur sucrier de l'UE peut jouer pour aider les secteurs sucriers ACP à entreprendre les ajustements indispensables du commerce et de la production.

1. La réforme du régime sucrier de l'UE

1.1 L'orientation et les principaux impacts de la réforme

Après avoir accusé un retard considérable (les propositions de réforme n'ayant été développées qu'à partir de 1993), la réforme du secteur sucrier de l'UE est aujourd'hui bien engagée. Cette réforme implique essentiellement une transition d'un régime de soutien des prix (c'est-à-dire en fixant administrativement le prix de la betterave sucrière et les prix du sucre associés) vers un système mixte impliquant l'inclusion de la production de sucre dans le régime de paiement unique à l'exploitation et le maintien de prix déterminés administrativement (une transition vers des prix élevés plutôt que des prix très élevés). Ce processus consistant à réduire administrativement les prix se déroulera sur quatre ans. Le prix de référence pour le sucre blanc a été réduit à 631,9 euros par tonne pour les campagnes de commercialisation 2006/07 et 2007/08. Il sera encore réduit à 541,5 euros par tonne à compter d'octobre 2008 et à 405,4 euros par tonne en octobre 2009. Le prix de référence pour le sucre brut a été réduit en conséquence à 496,8 euros pour 2006/07 et 2007/08, et sera encore réduit à 448,8 la tonne pour la campagne de commercialisation 2008/09, pour chuter finalement à 335,2 euros par tonne pour la campagne 2009/10. Ce processus de réduction des prix est une des principales conséquences de la réforme pour les exportateurs ACP de sucre.

Changements des prix du sucre brut des ACP

Année	Prix/tonne	% changement (cumulé)
Régime actuel	€523.7	0
2006/07	€496.8	- 5.1%
2007/08	€496.8	- 5.1%
2008/09	€448.8	-16.7%
2009/10	€335.2	-36.0%

Au sein de l'UE, ce processus de réduction des prix sera soutenu par l'inclusion de la production de sucre dans le régime de paiement unique à l'exploitation et la mobilisation d'environ 8 milliards d'euros en faveur de l'aide à la restructuration, qui seront utilisés pour financer l'abandon « volontaire » de quotas sucriers par les raffineries de l'UE. Au départ cet abandon volontaire de quotas de production de sucre n'a pas été sans poser de problèmes (avec à peine 2,2 millions de tonnes abandonnées vers la mi-2007). Cependant, l'introduction d'une réduction tarifaire obligatoire temporaire de 2 millions de tonnes pour stabiliser le marché de l'UE et la « menace » de réductions obligatoires sans aucune contrepartie financière si les réductions « volontaires » n'étaient pas concluantes, ont permis, en novembre 2008, d'obtenir une réduction de près de 95% du quota escompté de 6 millions de tonnes (5,7 millions de tonnes). Ce processus de réduction des quotas a été soutenu par l'introduction en mai 2007 d'un programme supplémentaire de mesures de soutien conçu pour encourager les raffineries à renoncer « volontairement » à leurs quotas de production de sucre. Ces mesures comprennent :

- l'aide à la restructuration en faveur des producteurs est fixée à 10% (€62,5 sur €625/tonne);
- les producteurs de betteraves recevront une aide complémentaire de 237,5 euros (le total s'élèvant ainsi à 300 euros/tonne à appliquer de manière rétroactive) ;
- les producteurs de betteraves pourront prendre d'eux même l'initiative d'abandonner leurs quotas et de demander un soutien à la restructuration ;
- des incitations supplémentaires permettant aux entreprises qui renonceront à une partie de leur quota d'être exonérées du paiement du prélèvement de restructuration.

D'après l'analyse du secteur sucrier de l'UE réalisée par l'USDA en novembre 2008, les exportations de sucre de l'UE devraient augmenter jusqu'à 1,7 million de tonnes (près de 900 000 tonnes de sucre devraient être exportées sous la forme de produits alimentaires transformés), tandis que les importations de sucre de l'UE devraient augmenter à 4 million tonnes. Des rapports de presse suggèrent que ce chiffre pourrait atteindre les 4,25 millions de tonnes, l'UE remplaçant la Russie en tant que plus gros acheteur mondial de sucre brut. Ceci est conforme aux prévisions de la CE annoncées dans la publication de février 2007 sur les « Perspectives pour les marchés et revenus agricoles de l'UE ». Des rapports de presse ont même suggéré que dans l'attente de l'octroi d'un accès en franchise de droits aux exportations de sucre PMA en octobre 2009, l'UE pourrait éventuellement connaître un déficit en sucre. Toutefois, cette prévision ne semble pas tenir compte de l'impact de la récession mondiale sur la croissance de la demande du consommateur.

Les mesures de la réforme de l'UE

En novembre 2005, les mesures spécifiques suivantes de la réforme du secteur sucrier européen ont été introduites :

- la réduction du prix garanti du sucre blanc de 36 % sur quatre ans, à partir de 2006/07 ;
- l'introduction d'une indemnisation pour les agriculteurs correspondant « en moyenne à 64,2 % de la réduction des prix » au moyen d'un paiement « découpé », subordonné au respect de normes de gestion de l'environnement et des terres et intégré au « paiement unique à l'exploitation » ;
- la possibilité d'octroi d'un paiement « couplé » supplémentaire représentant 30 % de la perte de revenu pendant une période de transition de cinq ans dans « les pays renonçant à plus de la moitié de leur quota de production », plus l'éventuel paiement « d'aides nationales limitées » ;
- l'établissement d'un « régime de restructuration volontaire d'une durée de quatre ans pour les sucreries et les producteurs d'isoglucose et de sirop d'inuline de l'UE, comportant un paiement destiné à encourager la fermeture des usines et la renonciation aux quotas » ; l'objectif du fonds de restructuration étant « d'inciter les producteurs les moins compétitifs à abandonner le secteur » ; financer les coûts d'ajustement social et environnemental et fournir des fonds aux régions les plus affectées pour qu'elles se diversifient ; le paiement s'élèvera à 730 EUR par tonne au cours de la première et de la deuxième année, à 625 EUR au cours de la troisième année et à 520 EUR au cours de la dernière année ;
- le financement des mesures de restructuration via des prélèvements sur les titulaires de quotas pendant une période de transition de trois ans ;
- la possibilité d'utiliser une partie des fonds de restructuration pour indemniser les producteurs de betteraves touchés par la fermeture des usines (jusqu'à 10 % du montant). (cette partie du package de la réforme a été révisée à la lumière du démarrage plutôt lent du soutien à la restructuration ; les paiements aux agriculteurs sont maintenant financés par le budget général de la PAC, les fonds de restructuration mis à disposition pour financer la renonciation volontaire aux quotas étant étendus en conséquence) ;
- la création d'un « fonds de diversification supplémentaire pour les États membres dont le quota de production fait l'objet d'une réduction minimale déterminée ; la dotation de ce fonds augmentera à mesure que les États membres reverront leur quota à la baisse » ;
- la fusion des quotas «A» et «B» ;
- une disposition particulière pour le sucre destiné « aux industries chimiques et pharmaceutiques et à la production de bioéthanol » qui sera exclu des quotas de production ;

- le maintien du système d'intervention au cours d'une période de transition de quatre années suivi par « l'introduction d'un régime de stockage privé comme filet de sécurité dans le cas où le prix de marché tomberait au-dessous du prix de référence » ;
- l'affectation d'un volume supplémentaire de 1,1 million de tonnes aux pays producteurs de sucre « C » contre « le paiement d'un prélèvement unique correspondant au montant de l'aide à la restructuration par tonne au cours de la première année » ;
- l'augmentation de 300 000 tonnes du quota d'isoglucose en faveur des entreprises productrices existantes étalée sur trois ans ;
- la possibilité d'achat de quota d'isoglucose supplémentaire en Italie (60 000 tonnes), en Suède (35 000 tonnes) et en Lituanie (8 000 tonnes) au prix de l'aide à la restructuration.

Le nouveau régime sucrier est entré en vigueur le 1er juillet 2006, la première année d'application s'étendant sur 15 mois, après quoi l'année de commercialisation du sucre s'étalera d'octobre à septembre.

Il convient de noter que cette réduction des quotas officiels de production de sucre a été réalisée malgré une production hors quota de 2,7 millions de tonnes. Ainsi, nous découvrons que la production de sucre de l'Allemagne a dépassé son quota européen de 800 000 tonnes, ce qui équivaut à 23% du quota, l'excédent devant être utilisé à d'autres fins que la production de sucre. Une surproduction similaire de 100 000 tonnes a été constatée au Danemark. D'après les rapports de presse de septembre 2008, « les producteurs d'éthanol devraient absorber une grande partie de l'excédent ». Ici encore, toutefois, nul ne sait quel sera l'impact de la chute rapide des prix du pétrole et de la révision des objectifs nationaux de consommation de biocarburants sur les aspects financiers de la production d'éthanol dans l'UE. En cas de révision à la baisse des plans de production d'éthanol, des volumes importants de ce sucre hors quota devraient alors être vendus sur le marché mondial sans restitutions à l'exportation.

Malgré une production dépassant largement les quotas, la production de sucre européenne fait actuellement l'objet de coupes franches. La production de sucre a été interrompue en Bulgarie, en Irlande, en Lettonie, au Portugal et en Slovénie et réduite de 70% en Italie, de 33% au Portugal, de 10% aux Pays-Bas et de 20% en Belgique. Des réductions importantes sont également intervenues dans les pays suivants :

- | | |
|---------------|----------|
| ■ Allemagne | - 19.0%; |
| ■ France | - 7.0 %; |
| ■ Royaume-Uni | - 4.3%; |
| ■ Pologne | - 5.6%; |
| ■ Autriche | + 7.3%. |

Ces ajustements de la production génèrent de nouvelles structures des échanges commerciaux de sucre et de produits à base de sucre au sein de l'UE.

Aspects commerciaux du régime sucrier réformé de l'UE

L'UE maintiendra les droits NPF à l'importation ainsi que les restitutions à l'exportation. Afin de contrôler le commerce du sucre, un système de licences d'importation et d'exportation sera maintenu. Ceci impliquera un système de régulation, et lorsque nécessaire, d'interdiction de recours au régime du perfectionnement actif. La CE conserve également le droit d'adopter des mesures de sauvegarde en cas de menace de perturbations du marché.

Au cours de la période de transition, les licences d'importation pour le sucre ACP seront maintenues exclusivement pour les raffineurs exerçant dans le domaine à temps plein. Cette situation se poursuivra jusqu'au premier trimestre de la campagne 2009/10. Après cela, les licences d'importation seront ouvertes à d'autres opérateurs. C'est du moins l'intention de la CE, ce système permettant d'ouvrir de nouveaux circuits de commercialisation pour les producteurs de sucre ACP

1.2 Les corollaires de la réforme : la restructuration du secteur sucrier de l'UE

Un corollaire important du processus de réforme du secteur sucrier de l'UE est sans conteste la restructuration des sociétés sucrières européennes, aussi bien au sein de l'UE qu'à l'échelle mondiale. Au niveau interne, un processus de concentration du secteur au niveau transfrontalier est en cours. C'est ainsi qu'en plus de l'expansion des grandes sociétés sucrières de l'UE15 dans les nouveaux États membres, en cours depuis avant la réforme, ces trois dernières années ont été marquées par un phénomène de concentrations majeur au sein du secteur sucrier de l'UE15. Ainsi, le géant allemand Nordzucker a acheté la division sucrière de DANISCO, tandis que Associated British Foods (ABF), propriétaire de British Sugar, a décidé d'acheter les opérations sucrières de Ebro Puleva, Azucarera Ebro, qui est actuellement le « principal fournisseur dans la région ibérique avec 50% des parts de marché ».

Une autre dimension de cette concentration accrue de la propriété qu'il convient de garder à l'esprit est la tendance vers un contrôle de plus en plus oligopolistique et la possibilité d'un développement des abus de position dominante une fois que les prix du secteur sucrier seront déterminés par le marché (à compter d'octobre 2012). Dans ce contexte, la communication de la CE du 10 novembre 2008 sur les prix des denrées alimentaires en Europe est intéressante. Entre autres choses, cette communication propose spécifiquement de :

- promouvoir la compétitivité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire afin de renforcer sa résistance aux chocs de prix ;
- veiller, de façon ferme et cohérente, au respect de la concurrence aux niveaux national et communautaire ;
- revoir les réglementations potentiellement restrictives aux niveaux national et/ou communautaire ;
- mettre en place une surveillance européenne permanente des prix

À défaut d'une adoption concrète de ces propositions dans le secteur sucrier lorsque les garanties de prix dont bénéficient les ACP seront abolies, le contrôle oligopolistique du secteur sucrier de l'UE pourrait pousser les sociétés sucrières de l'UE à abuser de leur position de marché dominante.

Les nouvelles structures des échanges commerciaux de sucre au sein de l'UE, cependant, créent de nouvelles opportunités pour les exportateurs de sucre ACP. Les raffineries hongroises pourraient par exemple être approvisionnées en sucre zimbabwéen, et le sucre Illovo pourrait via ABF approvisionner la toute nouvelle raffinerie Ebro Puleva construite à Cadiz. Ces nouvelles structures des échanges offrent une interface entre la restructuration interne des entreprises et la restructuration mondiale de la production de l'UE.

Le développement le plus notable affectant les producteurs ACP a été l'acquisition par ABF de 51% des parts d'Illovo, géant du sucre sud africain. Par cette acquisition, ABF contrôle 95% du secteur du sucre en Zambie, 100% au Malawi, 45% en Tanzanie, 22% au Mozambique et 36% au Swaziland (ainsi que 33% en Afrique du Sud). Illovo investit également dans la production de sucre ailleurs en Afrique, plus particulièrement au Mali. ABF détient British Sugar (le plus grand fournisseur de sucre sur le marché britannique et un acteur majeur dans le secteur sucrier polonais) mais également Billington, le principal fournisseur de sucre de canne non raffiné (notamment le sucre de canne biologique et le sucre « commerce équitable ») sur le marché britannique, et très bientôt Azucarera Ebro en Espagne.

Les avantages pouvant être engrangés de ces nouvelles relations transcontinentales sont à double sens, l'entreprise partenaire du sud retirant des avantages réels en termes de meilleure connaissance « locale » des marchés européens très changeants et de plus en plus différenciés. Ainsi, Illovo n'est pas la seule société sucrière régionale d'Afrique australe à développer des liens avec un partenaire européen, puisque Tongaat-Hulett semble chercher des partenariats semblables afin de faciliter son accès à un marché européen en pleine mutation.

D'autres sociétés sucrières européennes achètent des parts dans les secteurs sucriers ACP (notamment la société française Tereos au Mozambique, bien que son intérêt soit essentiellement axé sur le Brésil).

Ces développements auront des implications profondes sur la nature des relations commerciales ACP-UE dans le secteur sucrier et plus particulièrement sur la manière dont les pays ACP commercialiseront leur sucre dans l'UE. Cela est d'autant plus vrai compte tenu de l'ouverture des accords de licence d'importation qui intervendra en 2010, et de la concurrence féroce qui commence à se faire sentir, les acteurs du secteur cherchant à se repositionner dans un secteur sucrier européen transformé.

2. Au-delà du protocole sucre

2.1 La renonciation au protocole sucre

Le 29 septembre 2007, le Conseil des ministres de l'UE prenait la décision de renoncer unilatéralement au protocole sucre, affirmant que « dans le cadre de la réforme du marché du sucre européen, la CE ne garantira plus les prix aux producteurs européens de sucre compte tenu de la suppression progressive du mécanisme d'intervention ». Il a en outre affirmé que « dans le cadre d'une transition vers la libéralisation des échanges commerciaux entre les États ACP et l'UE, l'accès au marché de quantités illimitées ne peut coexister avec les garanties de prix et de volume prévues par le protocole sur le sucre ».

Les commissaires Mandelson, Michel et Fischer Boel ont tenté d'expliquer les raisons sous-tendant la décision de la CE de mettre fin au protocole sucre dans le contexte caribéen. Ils ont affirmé que le protocole sucre n'était pas compatible avec les APE proposés et que « pour que le nouvel accord entre en vigueur, notre accord actuel pour le sucre doit être modifié ». Ils ont expliqué que si les accords relatifs au commerce du sucre devaient être intégrés dans des APE régionaux, « il serait illogique de maintenir un système permettant à certains pays des Caraïbes de commercer selon certaines modalités et d'autres pays selon des modalités différentes », et par conséquent, « il faut mettre un terme au protocole sucre ». En outre, le protocole sucre n'est pas compatible avec la réforme du régime sucrier de l'UE, qui met un terme aux prix garantis pour les propres producteurs de l'UE. L'UE ne peut tout simplement pas « justifier le paiement de prix garantis aux producteurs caribéens alors que nous n'offrons plus de prix garantis à nos propres producteurs ».

Les commissaires ont avancé que « cette décision ne renie pas les objectifs de développement définis dans l'Accord de Cotonou », puisque les APE « aideront les pays ACP à renforcer les marchés régionaux et à améliorer leur compétitivité », tout en fournissant une aide substantielle. Les commissaires ont affirmé que la « sauvegarde des avantages du protocole sucre [...] n'implique pas nécessairement de préserver le protocole lui-même », et ajouté que grâce aux APE, « la partie la plus importante du protocole, à savoir le traitement préférentiel sur le marché européen », sera maintenue. La décision du Conseil de l'UE de septembre 2007 n'a pas mené à l'abolition immédiate du protocole sucre, mais constituait une sorte de préavis à son abolition à compter du 1^{er} octobre 2009.

2.2 Les accords de transition au titre des APE

Compte tenu de la sensibilité du secteur sucrier dans l'UE, le principe d'accès en franchise de droits et de contingents qui sous-tendent les propositions d'accès au marché de l'UE a été modéré. Un plafond mondial pour les importations de sucre des fournisseurs ACP a donc été fixé pour une période de transition (des mesures de sauvegarde sont prévues si nécessaire) et des accords régionaux d'accès au marché ont été établis au sein de ce cadre. Il a été convenu d'appliquer une période de transition vers l'accès en franchise de droits et de contingents en trois étapes pour les exportations de sucre ACP vers l'UE à compter d'octobre 2015.

Phase 1 : 1^{er} janvier 2008 – 30 septembre 2009 :

- maintien du protocole jusqu'au 30 septembre 2009, avec des prix garantis équivalents à ceux du protocole ;
- amélioration substantielle de l'accès au marché pour les PMA, pour 2008/2009, au travers de quantités additionnelles à celles prévues au titre de l'initiative TSA ;
- accès additionnel au marché pour les ACP non PMA parties au protocole ;
- accès initial au marché pour les ACP non PMA qui ne sont pas parties au protocole.

Phase 2 : 1^{er} octobre 2009 – 30 septembre 2015 :

- libre accès pour le sucre ACP, sous réserve d'une clause de sauvegarde automatique relative au volume. Cette sauvegarde ne s'appliquerait qu'aux ACP non PMA, permettant une hausse substantielle des exportations ;
- la sauvegarde automatique implique un « double mécanisme » et établit un plafond de 3,5 millions de tonnes d'importations de sucre en provenance des ACP dans leur ensemble et les plafonds suivants pour les non PMA : 1,38 million de tonnes en 2009/10 ; 1,45 million de tonnes in 2010/11; 1,6 million tonnes à compter de la saison 2011/2012 et pendant les quatre campagnes suivantes. Lorsque ce plafond est atteint, il est possible d'appliquer les mesures de sauvegarde impliquant l'interdiction d'importations supplémentaires ;
- jusqu'en septembre 2012, les importateurs européens de sucre ACP seraient tenus de payer un prix minimum. Après 2012, un système d'information sur les prix reposant sur le système actuel assurerait la transparence du marché ;
- un nombre restreint de produits agricoles transformés ayant une forte teneur en sucre serait soumis à un mécanisme de surveillance, afin d'empêcher la fraude dans le régime d'importation du sucre.

Phase 3: à compter du 1^{er} octobre 2015 :

- le sucre ACP entrerait en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE, sous réserve d'une clause de sauvegarde spéciale pour le sucre. Cette clause de sauvegarde pourrait être basée sur les clauses APE existantes, mais ajustée pour tenir compte de la sensibilité de la question du sucre.

Cet accord à l'échelle ACP, conçu pour minimiser les interruptions du marché dans l'UE pendant la période de transition dans le secteur sucrier, offre un cadre pour les accords spécifiques aux régions pour le sucre qui ont été établis. Au sein de ce cadre, un accès au marché supplémentaire accordé au sucre ACP pour l'année commerciale 2008/09 a été défini par la CE à 230 000 tonnes et entériné dans le règlement de mise en œuvre des APE de décembre 2007. Les quotas « additionnels » de décembre 2007 remplacent de facto l'accès SPS/contingenté qui était formellement disponible aux pays ACP. Seuls les pays repris à l'annexe du règlement de mise en œuvre (règlement CE n°1528/2007 du 20 décembre 2007), c'est à dire les pays ayant paraphé des APE complets ou intérimaires, sont autorisés à bénéficier de cette affectation de quotas additionnels, répartis entre les non PMA et les PMA à concurrence de 150 000 tonnes et de 80 000 tonnes respectivement. Quelle que soit la configuration d'APE, entre octobre 2009 et le 30 septembre 2012, le prix proposé pour le sucre ACP ne devra pas être inférieur à 90% du prix de référence de l'UE pour la campagne de commercialisation concernée. Toutes les exportations de sucre ACP à compter d'octobre 2009 seront soumises au « double mécanisme » de sauvegarde.

Résumé des quotas régionaux ‘additionnels’ pour la saison 2008/09 (tonnes équivalent sucre blanc.)

Caraïbes	SADC	CAE	ESA	Pacifique	Total
60 000	50 000	15 000	75 000	30 000	230 000

Si les fournisseurs de sucre ACP PMA bénéficieront d'un accès en franchise de droits et de contingents au marché du sucre de l'UE au titre de l'initiative TSA à compter d'octobre 2009 (dans la limite des plafonds de sauvegarde établis), plusieurs exportateurs de sucre ACP non PMA espèrent que les nouvelles dispositions d'APE pour le sucre leur permettront d'augmenter leurs exportations bien au-delà des niveaux actuels. Une augmentation des approvisionnements des fournisseurs ACP PMA et de certains non PMA pourrait augmenter la concurrence pour l'approvisionnement des raffineries de sucre de l'UE, tous les raffineurs européens n'étant pas à même de payer un prix supérieur au prix plancher, étant donné leur situation géographique et leurs structures de coûts. Nous pourrions donc très vraisemblablement assister à une intensification de la concurrence entre les fournisseurs ACP à mesure que les garanties de prix « s'estomperont » à compter d'octobre 2009. Toutefois, cette concurrence pourrait ne pas se jouer uniquement au niveau des prix et se baser également sur des considérations de qualité et de fiabilité des approvisionnements.

Il faut signaler toutefois que cela pourrait générer des tensions dans la gestion des arrangements de commercialisation qui ont été établis entre les fournisseurs ACP/PMA et les raffineries européennes. Si ces tensions ne sont pas gérées, et si les arrangements de commercialisation ne sont pas maintenus, à compter d'octobre 2009, cette situation pourrait exercer une pression baissière sur les prix proposés par les raffineries de l'UE pour le sucre brut des ACP. Ces pressions ne s'intensifieront qu'à compter d'octobre 2012, lorsque les garanties de prix auront disparu et que les prix proposés pour le sucre ACP seront liés au marché.

2.3 Les spécificités régionales

Au titre de l'APE complet Caraïbes-UE, au cours de la première phase de la période de transition, un quota supplémentaire de 60 000 tonnes de sucre viendra s'ajouter aux quotas en franchise de droits déjà disponibles au titre du protocole sucre. Il sera divisé équitablement entre les fournisseurs de sucre traditionnels et la République dominicaine. Ceci représente un niveau d'accès supplémentaire légèrement supérieur à celui proposé par l'ancien accord « sucre préférentiel spécial » (voir tableau ci-dessous).

Accès traditionnel pour les Caraïbes en franchise de droits sur le marché de l'UE (t.)

Pays	Quotas protocole sucre	Accès SPS traditionnel	Quota ‘Additionnel’ (répartition à déterminer par la région)
Barbade	54 687.4	2 841.2	
Belize	43 857.4	4 985.2	
Guyana	173 271.8	19 181.8	
Jamaïque	129 017.4	15 931.7	
St Kitts & Nevis	16 946.6	1 831.3	
Trinidad & Tobago	47 555.4	5 592.2	
Sous-total	465 336.0	50 363.4	30 000
République Dominicaine	-	-	30 000
Total	465 336.0	50 363.4	60 000

Puisque la moitié de ce quota « additionnel » sera affectée à un fournisseur non traditionnel (la République dominicaine), cela peut être considéré comme une réduction *de facto* de l'accès accordé aux fournisseurs de sucre traditionnels des Caraïbes, si on le compare aux précédents niveaux d'accès préférentiel (pas nécessairement les niveaux d'approvisionnement récents). Ceci étant dit, la transition à la « régionalisation » des quotas signifie que les fournisseurs des deux régions individuelles auront la priorité pour combler tout déficit d'approvisionnement de la région.

Par conséquent, tout déficit national dans les Caraïbes sera comblé par d'autres fournisseurs caribéens. Cela n'est pas négligeable compte tenu de la décision prise par Trinidad & Tobago et St Kitts & Nevis d'arrêter la production de sucre destinée à être exportée vers l'UE et la réduction de la production nationale de sucre à la Barbade. Cet accord sur la « régionalisation » des quotas de sucre permettra une augmentation substantielle des exportations de sucre des fournisseurs caribéens de sucre brut les plus compétitifs (notamment la Guyane, le Belize et la République dominicaine). La République dominicaine est sans doute la mieux placée pour augmenter ses exportations, les rapports de presse d'octobre 2008 faisant état de deux chargements de 12 000 tonnes et de 20 000 tonnes. Des sources du secteur du sucre de République dominicaine suggèrent que l'accès accordé au titre de l'ACP Caraïbes « pourrait en fin de compte tripler les exportations de sucre du pays ».

Les arrangements transitoires et le risque de renforcement de la concurrence entre pays ACP

À court terme (jusqu'en octobre 2009), tous les pays ACP ont intérêt à maximiser leurs exportations de sucre sur le marché de l'UE. La réalité est que pour chaque tranche de 10 000 tonnes de sucre exportées vers l'UE pendant la campagne 2008/09, plutôt que pendant la campagne 2009/2010, les revenus supplémentaires générés atteindront près de 1,14 million d'euros. En bref, avec le déclin de la valeur de l'accès préférentiel sur le marché européen, tous les exportateurs ACP ont intérêt à maximiser leurs exportations à court terme sur le marché de l'UE (c'est-à-dire jusqu'au 30 septembre 2009).

Au titre de l'ACP intérimaire SADC – CE, au cours de la première phase de la période de transition, un quota supplémentaire de 20 000 tonnes en faveur du Mozambique et un quota de 30 000 tonnes en faveur du Swaziland viendront s'ajouter aux quotas en franchise de droits déjà disponibles au titre du protocole sucre pour la campagne 2008/09. À compter d'octobre 2009, le Mozambique, en tant que PMA, bénéficiera d'un accès en totale franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE au titre de l'initiative TSA.

Pays	Quota du protocole sucre (tonnes)	Accès traditionnel SPS (tonnes)	Quota 'Additionnel'
Swaziland	117 844.5	30 000.0	30 000.0

Qu'il s'agisse du Mozambique ou du Swaziland, le sucre exporté au titre du quota supplémentaire en 2008/09 bénéficiera du prix en vigueur dans le protocole sucre. Le quota supplémentaire offert au Swaziland est équivalent à l'ancien « quota » défini au titre de l'accord « sucre préférentiel spécial », mais il est considérablement inférieur au volume de sucre exporté aux cours de ces dernières années par le Swaziland au titre de l'accord sur les « quantités additionnelles » (un quota combiné pour la période 2008/09 d'un total de 158 092 tonnes comparé aux exportations de +180 000 tonnes pour la campagne 2006/07). Dans le contexte du double mécanisme de sauvegarde appliqué et de l'engagement envers la redistribution de tous les quotas inutilisés dans les Caraïbes en faveur des fournisseurs voisins, le Swaziland risque de voir le niveau d'accès en franchise de droits dont il bénéficiait au cours de ces dernières années diminuer en raison de l'application de l'accord en franchise de droits et de contingents dans le secteur du sucre. Cela dépendra du niveau total des importations de sucre de l'UE en provenance des ACP (aussi bien PMA que non PMA) à compter d'octobre 2009 et de la manière dont la CE appliquera les dispositions de sauvegarde dans la pratique.

Toutefois, il convient de noter que dans le contexte du Swaziland, les incertitudes à cet égard pourraient affecter la structure des investissements du secteur privé dans la production de sucre ainsi que les décisions relatives à la localisation des investissements en matière de développement d'activités à plus forte valeur ajoutée dans la filière sucre. Toutefois, le dynamisme du secteur du sucre du Swaziland et la prise de conscience des opportunités émergentes sur le marché de l'UE pourraient perpétuer la croissance du secteur, en particulier grâce aux investissements en cours via le projet d'irrigation du bassin inférieur de l'Usuthu, auquel la CE a consacré la majeure partie de l'aide programmée en faveur du Swaziland au titre du 8^{ème} et du 9^{ème} FED.

Au titre de l'APE intérimaire CAE-CE, au cours de la première phase de la période de transition, un quota supplémentaire de 15 000 tonnes de sucre viendra s'ajouter aux quotas en franchise de droits déjà disponibles au titre du protocole sucre pour la campagne 2008/09, avec la garantie que les prix seront équivalents à ceux payés au titre du protocole sucre. Étant donnée que le Kenya est le seul pays non PMA membre de la configuration CAE, cette disposition profiterait essentiellement au Kenya, même si le volume d'accès supplémentaire accordé est bien inférieur aux espérances du Kenya.

Pays	Quota du protocole sucre (tonnes)	Accès traditionnel SPS (tonnes)	Quota 'Additionnel'
Kenya	0	11 023.4	
Tanzanie	10 186.1	2 485.9	
Total	10 186.1	13 509.3	15 000

Au titre de l'APE intérimaire ESA-UE, au cours de la première phase de la période de transition, un quota additionnel de 75 000 tonnes viendra s'ajouter aux quotas en franchise de droits déjà disponibles au titre du protocole sucre pour la campagne 2008/09, avec la garantie que les prix seront équivalents à ceux payés au titre du protocole sucre. La Zambie ayant ultérieurement paraphé un APE intérimaire, elle sera éligible à une partie du quota additionnel alloué pour 2008/09. Toutefois, étant donné les dégâts causés aux récoltes par les intempéries, l'impact ce « nouvel » accès au marché est encore incertain. Ce qui est clair en revanche c'est que le Malawi ne sera pas éligible au quota additionnel alloué aux pays de l'ESA pour 2008/09, aussi longtemps que le gouvernement du Malawi refusera de parapher un APE intérimaire. Cependant, puisque la plupart des exportations du pays se fait au titre de l'initiative TSA ou de l'ancien accord du protocole sucre (jusqu'en octobre 2009), il est difficile de se prononcer sur l'impact que cela aura sur les exportations réelles, en particulier à la lumière des difficultés de production à court terme rencontrées par le Malawi (un déclin de 7,9%).

Pays	Quota du protocole sucre (tonnes)	Accès traditionnel SPS (tonnes)	Quota 'Additionnel'
Madagascar	10 760.0	2 550.0	
Malawi	20 824.4	10 000.0	
Maurice	491 030.0	41 980.1	
Zambie	0.0	12 731.5	
Zimbabwe	30 224.8	25 000.0	
Total	552 839.2	92 261.6	75 000

Au titre de l'APE intérimaire Pacifique-UE, au cours de la première phase de la période de transition, un quota additionnel de 30 000 tonnes viendra s'ajouter aux quotas en franchise de droits déjà disponibles au titre du protocole sucre pour la campagne 2008/09, avec la garantie que les prix seront équivalents à ceux payés au titre du protocole sucre. Une fois encore, étant donné les difficultés de production rencontrées (la production de sucre a chuté de 301 000 tonnes en 2005 à 237 418 tonnes en 2007 et à 207 768 tonnes en 2008), l'on ne peut affirmer avec certitude si Fidji sera à même d'augmenter ses approvisionnements. Les rapports de presse indiquent toutefois que des plans sont en cours en vue d'importer 45 000 tonnes de sucre pour répondre à la demande nationale (32 000 tonnes) et du marché régional (13 000 tonnes), afin de libérer du sucre à destination de l'UE. Malgré ces tendances récentes de la production, il a été annoncé en mai 2008 que la Fiji Sugar Corporation avait conclu un accord avec Tate & Lyle pour approvisionner 300 000 tonnes de sucre par an sur le marché de l'UE jusqu'en 2015.

Pays	Quota du protocole sucre (tonnes)	Accès traditionnel SPS (tonnes)	Quota 'Additionnel'
Fiji	165 348.3	19 181.8	30 000

3. Les incidences pour les ACP

3.1 La nature de ce changement radical

La réforme du régime sucrier de l'UE, la réponse des firmes européennes à ces changements, l'offre d'accès au marché de la CE du 4 avril 2007 (et les précisions qui ont suivi) et la dénonciation du protocole sucre ont tous des conséquences importantes pour les ACP. Le processus de réforme du secteur sucrier de l'UE ainsi que la renonciation au protocole sucre en particulier transformeront radicalement la situation de marché dans laquelle vont évoluer les fournisseurs ACP. Précédemment, les fournisseurs de sucre ACP bénéficiaient :

- de contingents par pays spécifiques et d'une immunité contre les mesures de sauvegarde ;
- d'un prix garanti assez élevé pour le sucre brut fourni à des transformateurs prédéfinis ;
- du recours au principe de l'acheteur de dernier ressort (agences d'intervention de l'UE), en cas d'absence d'un acheteur communautaire au prix garanti.

Dans le cadre de la post-réforme, la situation suivante prévaudra :

- aucun contingent par pays ne sera alloué, mais bien un accès en franchise de droits et de quotas (dans la limite des plafonds de sauvegarde) au sein d'un cadre qui prévoit des importations des pays ACP/PMA atteignant jusqu'à 3,5 millions de tonnes pour une capacité spéciale de raffinage de sucre de canne de moins de 2 millions de tonnes et des prix déclinants ;
- le prix garanti sera réduit d'au moins 36%, des réductions de prix supplémentaires pouvant être introduites entre 2013 et 2015 ;
- le rôle des agences d'intervention de l'UE en tant qu'« acheteurs de dernier ressort » sera aboli ;
- de nouvelles routes vers le marché de l'UE seront ouvertes pour le sucre produit par les ACP au travers des accords de licence d'importation de l'UE à compter de janvier 2010.

Cela créera une concurrence accrue entre les fournisseurs de sucre de canne brut sur le marché de l'UE dans un contexte de :

- déclin substantiel des prix du sucre de l'UE;
- augmentation constante des coûts de fret (les frais de transport ont triplé au cours des quatre dernières années);
- une capacité spécialisée de raffinage de sucre de canne relativement limitée ;
- une localisation incertaine et d'éventuels coûts de transport supplémentaires sur les fournitures envoyées aux anciens raffineurs de betterave.

Cela changera fondamentalement la structure économique du commerce de sucre ACP-UE.

3.2 L'ouverture des licences d'importation de l'UE

La décision d'ouvrir le système des licences d'importation de l'UE à un large éventail d'importateurs entrera en vigueur à compter de janvier 2010. Cela créera de nouveaux circuits commerciaux vers les marchés européens pour les fournisseurs de sucre ACP, mais les conséquences de cette décision n'ont pas encore été pleinement évaluées. Une des conséquences sera toutefois la possibilité d'importer des volumes accrus de sucre brut pour la consommation directe et des volumes plus importants de sucre spéciaux. Les pays ACP auront ainsi la possibilité de produire du sucre destiné à desservir le marché de première qualité de l'UE (par ex. le marché du sucre biologique, « commerce équitable » et le sucre de qualité tel que le « Plantation Reserve » de la Barbade). Toutefois, les tendances des exportations dans ces domaines dépendront de la vitesse à laquelle ces marchés pourront être développés.

L'ampleur de l'expansion de ces exportations, les investissements requis et les sources potentielles d'investissement, devront être soigneusement étudiés par les gouvernements et associations industrielles des ACP au cours des années à venir. Si une croissance significative de ces marchés peut être stimulée, leur approvisionnement sera probablement plus facile pour les pays ACP dans lesquels les groupes sucriers européens jouent un rôle dominant. Les modalités de l'ouverture des systèmes de licence d'importation européennes sont une question que les gouvernements ACP doivent avoir à l'esprit dans le cadre des négociations d'APE complets et intérimaires, afin de veiller à ce que le système de licences ne soit pas systématiquement défavorable aux opérateurs ACP qui n'ont aucun lien direct sur le marché de l'UE.

Les développements en matière de licence doivent être envisagés à la lumière des prévisions de la CE faisant état d'une augmentation des importations de sucre sur le marché européen. En février 2007, pour la première fois, la CE a inclus le secteur sucrier dans le rapport annuel sur les « perspectives des marchés et revenus agricoles ». Ce document a pour objectif de prévoir l'évolution probable de la production et de la situation commerciale de l'UE dans le secteur du sucre suite à la mise en œuvre des réformes convenues. Il estime une augmentation des importations de sucre de 3 millions en 2005 à 3,8 millions de tonnes en 2007, pour atteindre 4,2 millions de tonnes en 2009 et 4,4 millions de tonnes à partir de 2010. (Ces prévisions ont été largement relayées dans la note d'information de juillet 2007 des prévisions pour les marchés et les revenus agricoles de l'UE, excepté une réduction des importations de 100 000 tonnes pour 2008 et 2009). Au sein de ces importations, la CE prévoit un total de 3,5 millions de tonnes de sucre originaire du groupe ACP.

Compte tenu des capacités limitées de l'UE en matière de raffinage de canne à sucre et de l'émergence de nouveaux pays importateurs (et de nouveaux exportateurs non ACP tels que le Cambodge), deux questions se posent :

- quel sera l'impact sur le marché de l'augmentation de l'offre et de l'émergence de nouveaux importateurs ?
- cela renforcera-t-il, ou au contraire affaiblira-t-il, la position commerciale des fournisseurs ACP à compter de 2010 ?

Il s'agit là d'une question capitale qu'il convient d'étudier plus en détail dans le cadre des impacts de la dénonciation du protocole sucre et de l'abandon subséquent des engagements traditionnels en matière de soutien des prix et d'« achat à l'intervention ».

Projections du marché sucrier de l'UE 2003-2013 (EU27) (millions de tonnes)

Année	Production nette	Consommation nette de biocarburants	Importations	Exportations
2004	19.6	16.1	3.2	4.9
2005	20.3	17.0	3.0	6.7
2006	17.4	17.4	3.0	1.3
2007	16.1	18.6	3.4	1.3
2008	16.4	19.2	4.1	1.3
2009	16.6	19.4	4.2	1.3
2010	16.8	19.8	4.4	1.3
2011	16.7	20.1	4.4	1.3
2012	15.2	20.5	4.4	0.9
2013	15.7	20.8	4.4	0.7
2014	15.6	20.9	4.4	0.3

Source: Extrait du tableau A.8, 'Prospects for agricultural markets and income in the EU, 2007-2014', Direction générale de l'Agriculture et du Développement rural, juillet 2007.

<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/fullrep.pdf>

3.3 Quel avenir pour les prix et la valeur des préférences ?

La CE met un point d'honneur à maintenir le traitement préférentiel sur le marché de l'UE dans le cadre des APE, un traitement qui selon elle constitue la clef de voûte du protocole sucre. Toutefois, du point de vue des ACP, la base du protocole sucre n'est pas tant l'accès préférentiel en soi mais bien la *valeur* de l'accès préférentiel accordé.

Celle-ci se trouve fondamentalement minée par le processus de réforme du secteur sucrier, qui suit la tendance générale de la réforme de la PAC. Ceci réduira les revenus sur les exportations de sucre vers l'UE de 36% sur quatre ans, jusqu'à la campagne 2009/10. En outre, les dispositions des APE sur le sucre ont entraîné un affaiblissement substantiel des garanties de prix anciennement accordées aux fournisseurs ACP. Après octobre 2009, la seule garantie de prix offerte sera le paiement de 90% du prix de référence. Si les approvisionnements en sucre sur le marché de l'UE augmentent, ou si des excédents internes apparaissent, un prix plancher de €301,5 la tonne pourrait être appliqué, entraînant ainsi une réduction supplémentaire du prix payé pour le sucre ACP.

Par conséquent, au titre des nouveaux APE, les prix proposés pour le sucre brut ACP pourraient encore chuter de 10%, le déclin total des prix entre 2006 et octobre 2009 atteignant finalement plus de 42%. À compter d'octobre 2012, même cette garantie de prix disparaîtra, les prix payés au sucre ACP étant alors déterminés par le marché.

Évolution des garanties de prix pour le sucre ACP

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	A partir de 2012/13
Prix du sucre brut €/tonne	€523,7	€496,8	€496,8	€448,8	Pas moins de 90% de €335	Pas moins de 90% de €335	Pas moins de 90% de €335	Prix liés au marché

Ce niveau de réduction des prix affectera fondamentalement la capacité de certains fournisseurs de sucre ACP à exporter du sucre sur le marché de l'UE de manière rentable, en particulier durant les périodes de flambée du coût des intrants. Certains pays ACP se sont déjà rendus à l'évidence qu'il devenait peu rentable de produire pour l'exportation vers l'UE et ont arrêté la production de canne à sucre à destination des exportations. D'autres pays ACP éprouveront de plus en plus de difficultés à exporter rentablement vers l'UE à mesure que les prix du sucre chuteront à 36%, voire 42% en dessous du niveau avant réforme.

3.4 Le secteur du sucre et le cycle de réforme de la PAC de 2013

Les réformes actuelles pourraient ne pas être les dernières du processus de réforme du secteur sucrier. En mai 2008, la commissaire Fischer Boel a mis les représentants du secteur en garde en affirmant que « il est très peu probable que le secteur du sucre reste en dehors » du cycle de réforme de 2013. Elle a indiqué cependant que la nature du traitement devant être accordée au secteur du sucre lors du cycle de réforme de la PAC de 2013 sera fortement influencée par le traitement du sucre à l'OMC. Cette réalité sous-jacente est renforcée par le fait que le secteur sucrier de l'UE est de plus en plus intégré dans le paquet principal de la PAC réformée. Dans ce contexte, il convient de noter que les cycles de réforme successifs dans d'autres secteurs arables ont entraîné une réduction de 50% des prix à la fin du processus de réforme.

Facteurs sous-tendant un nouveau cycle de réductions de prix du sucre de l'UE

Cinq grands facteurs suggèrent un nouveau cycle de réductions des prix du sucre de l'UE en 2013 :

- l'expérience dans d'autres secteurs arables, les prix après réforme étant généralement 50% inférieurs au niveau d'avant réforme ;
- les conséquences de la suppression des restitutions à l'exportation : le prix du sucre de l'UE étant deux fois supérieur au prix mondial, cela placerait les produits alimentaires utilisant du sucre dans une position très désavantageuse sur les marchés à l'exportation ;
- les difficultés administratives d'un système de prix à deux niveaux ;
- la structure de l'offre d'accès au marché de la CE du 4 avril 2007 : l'offre en trois phases présentée par la CE accorde un accès en totale franchise de droits et de contingents en 2015 ; cela laisse fortement supposer qu'un autre cycle de réductions de prix sera introduit en 2013 et progressivement introduit jusqu'en 2015 ;
- la logique de la réforme de la PAC dont l'objectif est d'abandonner le soutien des prix au profit des paiements directs par exploitation afin de permettre aux prix de l'UE de s'aligner sur les prix du marché mondial.

Un autre facteur pouvant influencer le traitement accordé au secteur du sucre en 2013 sera l'évolution du taux de change euro/US dollar. Un dollar faible augmenterait la pression pour un cycle supplémentaire de réductions de prix de façon à minimiser l'écart entre les prix du sucre de l'UE et du marché mondial. Un renforcement du dollar par rapport à l'euro, tout en réduisant la pression pour un cycle supplémentaire de réductions du prix du sucre de l'UE, réduirait également les recettes libellées en dollars sur les exportations de sucre vers l'UE.

Par conséquent, quelle que soit la tendance du taux de change, les exportateurs ACP peuvent s'attendre à une diminution de leurs recettes libellées en dollars sur les exportations de sucre brut vers l'UE, compte tenu de la nécessité de réduire l'écart entre les prix de l'UE et du marché mondial.

En se basant sur les structures de coûts actuellement prévues, seuls quelques rares pays ACP du protocole sucre seront encore en mesure d'exporter rentablement sur le marché de l'UE si un nouveau cycle de réduction des prix en 2013 réduit le prix du sucre brut de l'UE à la moitié de son niveau d'avant réforme. Le Mozambique, le Malawi, le Zimbabwe, le Swaziland et la Zambie et éventuellement les nouveaux fournisseurs PMA, à savoir le Soudan, l'Éthiopie, le Mali et la République dominicaine pourraient encore exporter sur le marché de l'UE (même si le premier pourrait préférer approvisionner les raffineries de sucre du Golfe nouvellement établies),

De toute évidence, Belize et Guyana devront faire des économies de coût substantielles s'ils veulent poursuivre les exportations de sucre brut vers l'UE conformément à ce scénario. Ceci semble possible, puisque les acteurs du secteur sont conscients des défis à venir, mais la recherche de fonds et l'amélioration de la logistique et de la gestion à travers la chaîne d'approvisionnement seront cruciales pour maintenir des approvisionnements à long terme sur le marché de l'UE.

Bénéficiaires du protocole sucre : coûts de production et de transport après la restructuration des coûts (2009)

Pays	Coûts de production (€/t)	Coûts de transport (€/t)	Coût total (€/t)	Prix de l'UE avant réforme (€/t)	Prix de l'UE en 2010 (€/t)	Prix possible en 2015 (€/t)
Mozambique	141	68	209	523.7	335.00	261.85
Malawi	141	92	233	523.7	335.00	261.85
Zimbabwe	158	84	242	523.7	335.00	261.85
Swaziland	176	76	252	523.7	335.00	261.85
Zambie	141	116	257	523.7	335.00	261.85
Guyana	211	76	287	523.7	335.00	261.85
Maurice	229	64	293	523.7	335.00	261.85
Belize	211	92	303	523.7	335.00	261.85
Fiji	229	80	309	523.7	335.00	261.85
Jamaïque	264	56	320	523.7	335.00	261.85
Tanzanie	211	120	331	523.7	335.00	261.85
Congo	229	104	333	523.7	335.00	261.85
Côte d'Ivoire	264	112	376	523.7	335.00	261.85
Kenya	264	120	384	523.7	335.00	261.85
Madagascar	317	80	397	523.7	335.00	261.85
Barbade	352	60	412	523.7	335.00	261.85
St Kitts	440	80	520	523.7	335.00	261.85
Trinidad	440	80	520	523.7	335.00	261.85

Source: Extrapolé de la table 8 du rapport ‘Safeguarding the benefits of the ACP-EU Sugar Protocol in the context of the EPA negotiations’ (20/02/07). Les pays en gras restent compétitifs à un prix équivalent à 50% celui d'avant la réforme.

3.5 La situation changeante pour les PMA

S'il est vrai que les réductions de prix en cours limiteront les bénéfices engrangés par les PMA après l'introduction finale de l'accès en franchise de droits et de contingents à compter d'octobre 2009, il n'en demeure pas moins que des investissements substantiels ont déjà été consentis dans le secteur sucrier de certains PMA en préparation à cet accès illimité. Deux des trois principales sociétés sucrières d'Afrique du Sud, Illovo et Tongaat-Hulett, jouent un rôle majeur à cet égard, aussi bien dans les PMA d'Afrique australe et orientale (Mozambique, Malawi, Zambie et Tanzanie), que dans les PMA d'Afrique occidentale tels que le Mali. (cf. également section 1.2.)

Ces investissements ont été consentis sur la base d'un prix européen garanti calculé à 22 cents US par livre jusqu'en 2012 (ce chiffre a été calculé en appliquant un taux de change d'environ US\$1,48: €1; cependant, avec le renforcement du dollar à US\$ 1,25: €1, ce prix ne serait plus que de 18,7 cents US par livre).

Toutefois, cet investissement n'a pas seulement induit une augmentation de la production, mais a également servi à améliorer les infrastructures physiques et la capacité de gestion ainsi qu'à réduire considérablement les coûts unitaires. Dans ce contexte, cela a permis de compenser l'impact financier des réductions de prix de l'UE, en particulier au vu des limitations qui étaient précédemment placées sur les exportations de sucre des PMA vers l'UE.

De fait, cet investissement pourrait contribuer à préparer ces fournisseurs PMA à être compétitifs sur le marché de l'UE après 2012, surtout si l'on tient compte de la position « privilégiée » accordée par les nouvelles structures de l'actionnariat au sucre produit au Mozambique, au Malawi, en Zambie et en Tanzanie.

Outre les investissements des grands acteurs du secteur dans la production de sucre des PMA, une augmentation de la production de sucre est également en cours en Ouganda, en Éthiopie et au Soudan.

S'agissant du Soudan, la majorité des investissements provient des pays du Golfe, où des installations conséquentes de raffinage du sucre ont été ou sont en cours de construction et où des grandes industries de transformation alimentaire à forte valeur ajoutée utilisant le sucre ont été établies (par ex. l'industrie de chocolats et de confiseries des EAU). Le niveau des investissements du Golfe dans le secteur sucrier du Soudan est tel que l'on parle de ce pays comme le « nouveau Brésil » en termes de production de sucre.

Au-delà des PMA africains, Tate & Lyle développe des liens d'approvisionnement stratégiques avec un autre PMA non ACP, à savoir le Cambodge, (et redéfinit par la même occasion sa relation avec Belize et Fidji). Outre les PMA, plusieurs fournisseurs de sucre non traditionnels étudient la possibilité d'exploiter les quotas améliorés du régime NPF sur le marché de l'UE pour exporter des sucres raffinés.

Une période de mutation profonde se profile pour les exportateurs de sucre ACP et celle-ci exigera l'adoption et la mise en œuvre effective de programmes de restructuration proactifs basés sur le secteur privé et axé sur le marché. Si dans certains PMA cette restructuration est effectivement dirigée par le secteur privé, dans d'autres elle est dirigée par l'État. Dans le contexte commercial changeant de l'UE, il est évident que les producteurs des PMA ayant tissé des liens corporatifs avec le marché de l'UE seront mieux placés pour exploiter les marchés européens de plus en plus différenciés et complexes que les producteurs des PMA ne disposant d'aucune relation de ce type.

3.6 Répercussions régionales des réformes du secteur sucrier de l'UE

Une autre conséquence indirecte des réformes du secteur sucrier de l'UE a trait à l'impact sur le fonctionnement des marchés régionaux du sucre dans les ACP, en particulier dans une région présentant un excédent de sucre important telle que l'Afrique orientale et australe. Les prix du sucre de l'UE devraient baisser de 36% d'ici octobre 2009 et, selon toute probabilité, de 42% dans les prochains mois et années, et avec la flambée du coût des transports vers l'UE jusqu'à l'annonce de la récession mondiale, l'UE sera très vraisemblablement moins attractive en termes de prix que les marchés régionaux voisins au cours des prochaines années. Dans ce contexte, les questions suivantes se posent :

- quelles seront les répercussions, en termes de prix régionaux du sucre, d'une baisse importante (36%) du prix européen du sucre pour ces producteurs ACP en quête de marchés régionaux ?
- quelles seront les répercussions sur les prix régionaux du sucre d'une réduction supplémentaire des prix du sucre de l'UE après octobre 2012, lorsque les prix payés pour le sucre ACP seront liés au marché ?
- quelles sont les impacts au niveau des accords commerciaux intra-régionaux pour les produits de la filière sucre et les produits alimentaires contenant du sucre (notamment en ce qui concerne les règles d'origine) dans les régions ACP ?

Certaines régions ACP, dont le sucre est actuellement écoulé sur le marché de l'UE à des prix relativement élevés, risquent de voir leur production redirigée vers les marchés régionaux (en particulier à cause de la hausse des coûts de transport). Si cela se produit à grande échelle, les prix du sucre à l'échelle nationale pourraient s'en trouver affectés, et même causer de sérieux différends commerciaux. En effet, certains partenaires régionaux pourraient être tentés d'avoir de plus en plus recours à des mesures de sauvegarde protectionnistes.

Le grand défi qui se pose aux industries sucrières ACP consiste donc à augmenter la demande régionale en sucre ou en denrées contenant du sucre produits dans la région, tout en maintenant la valeur des marchés régionaux, malgré le changement des conditions de prix à l'exportation vers le marché de l'UE et la meilleure compétitivité des prix européens à l'exportation pour les produits à forte valeur ajoutée contenant du sucre.

Il conviendra d'étudier attentivement la question en termes de politiques à mettre en œuvre au niveau national, régional et interrégional afin de promouvoir la croissance de la demande en sucre ou en denrées contenant du sucre produits dans la région, tout en maintenant la valeur du marché du sucre au profit des producteurs et des raffineries.

3.7 La question de la réciprocité pour les produits contenant du sucre

Une autre question importante, et intimement liée à ce qui précède, est celle du traitement commercial à accorder au sucre et aux produits alimentaires contenant du sucre au titre des APE. Avec la réduction de 36% des prix européens du sucre en 2009/10, les coûts de production des produits alimentaires et des boissons contenant du sucre subiront une baisse sensible. Comme l'a souligné l'USDA, dans le cas de la Pologne, « un sucre moins cher permettra aux entreprises de transformation alimentaire polonaises d'être plus compétitives au niveau local et sur les marchés d'exportation », puisque dans les secteurs tels que les sodas et les confiseries, le sucre représente entre 30 et 50% des coûts de production. L'impact des réformes du secteur sucrier de l'UE sur la compétitivité des prix à l'exportation de l'UE pour les produits contenant du sucre, que ce soit directement ou via l'augmentation du volume d'exportation qui peut être financé dans la limite des plafonds financiers de l'OMC (415 millions d'euros par an), nécessitera une évaluation minutieuse dans les pays ACP producteurs de sucre à faible coût, cherchant à développer des activités de transformation à partir de produits à base de sucre pour les marchés nationaux et régionaux.

L'importance d'une augmentation de la demande industrielle en sucre produit au niveau régional, dans le contexte d'une mutation profonde du marché européen et du cycle de réforme du secteur sucrier en 2013 (voir section plus avant pour les perspectives à cet égard) ne doit pas être sous-estimée.

Le défi de la compétitivité des exportations européennes de produits alimentaires à teneur élevée en sucre et à forte valeur ajoutée ne doit également pas négliger les dispositions peu soulignées de la réforme de l'UE concernant l'usage de sucre non contingenté par les industries chimiques et pharmaceutiques. Ces dispositions permettront de libérer des fonds au sein du budget ne relevant pas de l'annexe I, actuellement déployés pour soutenir les exportations chimiques et pharmaceutiques, pour venir soutenir les exportations de produits alimentaires à forte valeur ajoutée contenant du sucre.

Ce défi doit également tenir compte des intérêts « offensifs » dans les négociations d'accords de libre-échange identifiés par les exportateurs européens au cours du 25^{ème} symposium sur les intérêts de l'UE en matière d'exportations agro-alimentaires, qui s'est tenu le 25 juin 2007. Au cours de ce symposium, l'Association européenne des industries du chocolat, du biscuit et de la confiserie (CAOBISCO) a appelé à ce que des efforts soient consentis pour réduire les droits appliqués sur les produits CAOBISCO sur les marchés non européens, soit via les accords à l'OMC, soit via les accords bilatéraux, ainsi qu'à maintenir l'effort visant à lever les barrières non tarifaires et à simplifier les règles d'origine dans les accords bilatéraux. Dans sa présentation, la Confédération européenne des industries agro-alimentaires (CIAA) a spécifiquement évoqué ses intérêts offensifs vis-à-vis de l'Afrique du Sud, identifiant des secteurs tels que les boissons, le chocolat, les biscuits et les préparations alimentaires, les exportations de l'UE dans ces secteurs affichant une forte croissance (boissons + 72,1% entre 1996 et 2005 ; les chocolats + 38% ; + 38,6% pour les biscuits et + 106,5% pour les préparations alimentaires), et tous les secteurs où le sucre peut constituer un intrant important dans le processus de production. Il semble dès lors que les exportateurs de l'UE ont de véritables intérêts en matière d'exportation, du moins en Afrique australe. Compte tenu de la nature du système commercial régional de l'Afrique australe, les incidences de cet intérêt émanant des entreprises européennes pourraient s'étendre également à la configuration APE de l'Afrique orientale et austral (ESA).

4. Se préparer à des réformes supplémentaires dans le secteur sucrier

4.1 Décomposition du problème

Étant donné les perspectives de réductions supplémentaires du prix payé par l'UE aux fournisseurs de sucre brut des ACP à compter d'octobre 2012, avec ou sans un cycle de réforme additionnel du secteur sucrier en 2013, les exportateurs de sucre ACP doivent commencer à se préparer aux effets sur les prix d'une telle évolution.

Dans l'ensemble, en se fondant sur les différentes expériences acquises à ce jour, il existe quatre réponses possibles aux défis posés par les réformes du secteur sucrier de l'UE et par la transformation radicale du fondement des relations commerciales ACP-UE en matière de sucre.

- l'abandon de la vente de sucre sur le marché de l'UE ou l'abandon complet de la production de sucre (nous ne développerons pas cette option dans le présent document) ;
- l'introduction de mesures de réduction des coûts, notamment le transfert des coûts sociaux ;
- l'ouverture de nouvelles sources de revenus à partir de la production de canne à sucre (y compris le développement des activités de transformation) ;
- l'adaptation aux changements des conditions du marché sucrier.

4.2 Réduire les coûts

Même avant l'annonce des réformes du secteur sucrier européen, certains pays ACP avaient entamé des réformes importantes avec l'aide de leurs gouvernements (notamment Maurice). Dans d'autres pays ACP, dès 2002, des entreprises du secteur privé ont mis en place des programmes de restructuration pour réduire les coûts, réduire les dépenses sociales et créer de nouvelles sources de revenus (notamment le Swaziland). Ces programmes se sont avérés fructueux, en permettant entre autres de Co-générer de l'électricité et ainsi de réduire les dépenses en charbon pour la production d'électricité.

Si la réduction des coûts est une priorité pour les agriculteurs ACP et les sociétés du secteur sucrier, un soutien du secteur public s'avère également nécessaire pour promouvoir et initier ce processus de réduction des coûts. Ce soutien du secteur public peut être déployé à trois niveaux :

- les infrastructures et la fourniture d'équipements pour réduire les coûts opérationnels de production et de transport ;
- le financement par les pouvoirs publics d'infrastructures sociales, de santé et d'éducation, ces infrastructures étant auparavant financées par les revenus de l'industrie du sucre ;
- un soutien pour initier des investissements dans les améliorations de la productivité et des rendements agricoles (en particulier dans les systèmes agricoles gérés par des petits exploitants) et pour la promotion de l'adoption de techniques novatrices au niveau de la transformation (éventuellement par la mobilisation de prêts à faible taux d'intérêt).

La mesure dans laquelle les autorités publiques dans les pays ACP pourront prendre davantage de responsabilités dans ces domaines varie fortement. Plusieurs formes de partenariat public-privé sont susceptibles d'être nécessaires. Ceci pose problème dans certains pays quant au déploiement de l'aide de l'UE à ce type de processus. Il conviendra de clarifier davantage la manière dont l'aide publique fournie par la CE peut être étendue aux activités opérationnelles mises en œuvre par des organes du secteur privé, dans les cas où celle-ci offre un mécanisme plus efficace et efficient que les organes du secteur public pour la fourniture de l'aide.

4.3 Ouvrir de nouvelles sources de revenus

L'ouverture de nouvelles sources de revenus de la production de sucre de canne a été reconnue comme jouant potentiellement un rôle crucial dans la diminution de la dépendance des exportateurs ACP vis-à-vis des prix obtenus des exportations de sucre brut sur le marché de l'UE, et de nombreuses sociétés sucrières ACP ainsi que de nombreuses initiatives du secteur privé ont été lancées. Certaines sociétés ont commencé à produire de l'alcool, certaines d'entre elles générant jusqu'à un tiers de leurs bénéfices par ce biais. D'autres sociétés se tournent vers la cogénération d'électricité dans le but de la vendre au réseau de distribution national, ou vers le développement de la production de bioéthanol pour les marchés locaux, voire pour une exportation vers l'UE.

L'on estime souvent que l'appui à de telles innovations profitera automatiquement aux meuniers et aux cultivateurs de canne à sucre, mais cela est loin d'être toujours le cas. Il est donc nécessaire d'assurer un déploiement de fonds publics pour soutenir le développement et l'adoption d'innovations ouvrant de nouvelles sources de revenus, avec pour objectif spécifique de garantir que les cultivateurs de canne à sucre tireront également profit des revenus engrangés.

S'agissant du développement des activités de transformation, cela implique de cibler les marchés nationaux et régionaux ainsi que le marché européen. Ceci est bien sûr étroitement lié aux effets et conséquences au niveau du marché des changements politiques de l'UE. Une chose est sûre : si le prix de référence pour le sucre brut est voué à une chute vertigineuse, les prix du sucre blanc et autres sucres spéciaux ne connaîtront pas le même sort. Il conviendra dès lors d'aider les producteurs de sucre ACP à développer leur production pour desservir ces marchés mieux rémunérés.

Si des investissements sont consentis pour faciliter cette transition dans certains pays ACP, que ce soit par le biais de programmes de restructuration soutenus par le gouvernement ou par un changement au niveau de la structure des investissements des entreprises, dans d'autres pays, il s'avère difficile de mobiliser des fonds, compte tenu des incertitudes créées par le processus de réforme du secteur sucrier de l'UE. Ces incertitudes poussent les institutions financières privées à augmenter les coûts de financement des investissements dans le secteur du sucre dans la région ESA, la perception des risques associés à ces investissements étant sujette à des changements.

Il apparaît donc nécessaire de disposer d'instruments de soutien à l'investissement ciblés (notamment de facilités de prêt à taux d'intérêt faibles) pour fournir les fonds nécessaires au développement des activités de transformation du sucre dans les pays ACP.

4.4 S'adapter aux conditions changeantes du marché

S'agissant de l'adaptation aux conditions changeantes du marché, une fois encore certaines sociétés ACP se sont montrées très novatrices. Le marché européen du sucre devient de plus en plus différencié, cette différenciation étant de plus en plus importante au niveau commercial.

Pour répondre à cette tendance, certains producteurs caribéens adoptent de nouvelles méthodes novatrices de commercialisation de leur sucre haut de gamme sur le segment des produits de première qualité du marché de l'UE. Le prix au détail de ces sucres spéciaux peut atteindre l'équivalent de 9 000 euros la tonne. Dans ce cas particulier, l'on a pris soin de structurer ce commerce de façon à permettre à l'exportateur de toucher une partie des profits réalisés au niveau de la vente en gros. Cependant, ces innovations dirigées par le secteur privé dans les pays ACP sont davantage une exception que la règle.

Des efforts particuliers devront donc être consentis pour aider les producteurs ACP à développer et desservir le marché des produits de première qualité de l'UE. À cet égard, les produits biologiques et issus du « commerce équitable » sont deux produits-phares.

L'importance économique de ces marchés pourrait être importante au vu de la diminution des prix du sucre brut en Europe. Prenons l'exemple du marché du sucre issu du « commerce équitable ». La prime « commerce équitable », payée directement aux associations de producteurs de sucre certifiés est de US\$60 par tonne, un montant équivalent dans certains pays d'Afrique australe et orientale à environ 30 % du prix du saccharose payé aux petits cultivateurs de sucre. L'importance de cette prime augmentera avec le déclin des prix du sucre brut en Europe.

Un développement majeur dans l'expansion du marché « commerce équitable » au Royaume-Uni constitue l'annonce de Tate & Lyle, le 23 février 2008, de sa décision de convertir sa marque de sucre blanc granulé en sucre « commerce équitable » d'ici la fin 2009. Vingt-deux produits supplémentaires seront ultérieurement convertis, jusqu'à ce que 100 % de la gamme de sucre de canne de Tate & Lyle soit labellisée « commerce équitable ». Il n'est pas étonnant, compte tenu de la position de Tate & Lyle sur le marché britannique, que cette décision ait été qualifiée comme étant la « plus grande transition vers le commerce équitable entreprise par une société britannique ». Tate & Lyle pourrait même convertir une partie de son sucre industriel à la certification « commerce équitable ».

Le bénéficiaire immédiat de cette transition est le Belize, l'idée étant d'acheter entre 50 000 et 100 000 tonnes au cours de la première année, en payant une prime de 60 dollars par tonne, et bénéficiant ainsi à près de 6 000 petits exploitants. Cependant, la pleine réalisation des avantages de cette conversion de Tate & Lyle au commerce équitable ne pourra être possible seulement si :

- les organisations de producteurs existantes peuvent obtenir une certification en tant que producteurs « commerce équitable » ;
- l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement entre le champ et le moulin peut être améliorée ;
- l'investissement nécessaire à la modernisation du moulin afin de réduire les coûts de mouture peut être mobilisé.

Aucun de ces postulats n'est garanti par la simple conversion au « commerce équitable ». Des actions complémentaires ainsi que des investissements sont nécessaires pour pouvoir exploiter ces nouvelles opportunités de marché dans le contexte de l'évolution plus générale du marché sucrier européen.

Dans cette évolution plus générale, la concurrence entre les sociétés sucrières européennes s'accroît et les sociétés se reposent stratégiquement tant sur son marché national que sur les autres marchés européens. L'entrée de sociétés sucrières européennes dans le monde du « commerce équitable » est donc loin d'être un exercice philanthropique. Aussi, les fournisseurs ACP ne devront pas baisser la garde, afin d'assurer que les nouveaux accords apportent les bénéfices escomptés et ne se contentent pas « d'amortir » les conséquences sur la production des baisses de prix induites par le processus de réforme du secteur sucrier. Une aide pourrait vraisemblablement s'avérer nécessaire pour renforcer les capacités de négociation commerciale des ACP à cet égard, après la disparition des garanties de prix aux fournisseurs ACP qui approche rapidement.

C'est là qu'intervient l'aide publique, chargée d'initier des processus d'ajustement du marché. Cependant, il conviendra de définir ce rôle avec précaution et d'établir des instruments efficaces d'un point de vue opérationnel en vue de sa réalisation.

4.5 Examiner le rôle du soutien à la restructuration de l'UE

Bien que l'évaluation générale du programme de mesures d'accompagnement du protocole sucre (SPAM) de l'UE dépasse le champ de cette note, l'importance potentielle de ce programme mérite néanmoins certains commentaires et observations. Au titre du programme SPAM, il est prévu que la CE déploie quelque 1,244 milliard d'euros d'aide sur la période 2006-2013 en faveur de pays anciennement bénéficiaires du protocole sucre. Ces fonds sont programmés au niveau national par le biais de programmes indicatifs pluriannuels et opérationnalisés par des plans d'action annuels.

La mobilisation de fonds à l'appui des ajustements de la production et du commerce basés sur le secteur privé et axés sur le marché semble être une priorité urgente. Ce programme a jusqu'à présent été critiqué par les secteurs sucriers ACP pour la lenteur des déboursements, la complexité de ses procédures et l'absence de convergence sur les principaux problèmes du secteur sucrier liés au marché. La garantie d'un déploiement rapide et efficace de l'aide de l'UE à l'appui des processus d'ajustement urgents axés sur le marché demeure une question non résolue dans les relations ACP-UE dans le secteur du sucre.

Parmi les nombreuses difficultés rencontrées dans ce programme, celles ayant trait aux besoins d'ajustement de la production et du commerce des secteurs sucriers des ACP méritent d'être soulignées. La première est liée à la nature urgente des processus d'ajustement en cours dans les pays ACP précédemment bénéficiaires du protocole du sucre. Avec le processus de réductions des prix de l'UE qui approche à grands pas, la fourniture effective de l'aide sur le terrain, à l'appui de mesures de réduction des coûts et d'accroissement et de diversification des revenus s'avère extrêmement « urgente ». Le contraste en matière de soutien à la restructuration au sein de l'UE, d'une part, et au sein des ACP, d'autre part, est saisissant. Alors que le 3 juillet 2008 l'on annonçait qu'un soutien à la restructuration d'un montant de 52 millions d'euros en faveur des cultivateurs de sucre irlandais venait d'être totalement déboursé, le 16 juillet 2008, l'on apprenait qu'un programme de 6,5 millions d'euros sur six ans, destiné à soutenir la restructuration du secteur du sucre de la Tanzanie afin d'accroître sa compétitivité en vue des réductions des prix européens, venait seulement d'être approuvé. Accélérer la fourniture de l'aide sur le terrain revêt donc une importance capitale.

Dans le même ordre d'idées, il convient d'identifier plus clairement les mesures et programmes d'aide à l'ajustement de la production et du commerce devant être soutenus et le type d'aide pouvant être étendu aux processus d'ajustements basés sur le secteur privé et axés sur le marché. Il s'agit là d'une question fondamentale qui se doit d'être traitée, notamment les conditions auxquelles l'aide communautaire peut être utilisée pour soutenir les mesures d'ajustement de la production et du commerce mises en place par les entités du secteur privé. Il est crucial que ce point soit traité le plus tôt possible si l'on veut éviter des retards importants dans la programmation et dans le déploiement de l'aide et assurer ainsi l'efficacité des interventions dans le cadre des défis posés par l'ajustement de la production et du commerce.

Le cadre de référence utilisé pour la résolution de cette question politique devrait, plutôt que l'approche traditionnelle d'aide au développement, être la pratique interne de l'UE en matière d'extension de l'aide publique à la restructuration agricole pour relever les défis de compétitivité rencontrés dans un contexte de libéralisation du commerce mondial.

Reste à voir cependant si, en dépit des efforts de toutes les parties intéressées, le programme actuel de mesures d'accompagnement du protocole sucre mis en place par la CE sera à même de fournir le soutien requis en temps voulu.

Coton

Table des matières

1. Le marché international du coton	311
1.1 Production	311
1.2 Consommation	313
1.3 Flux d'échanges imports – exports	314
1.4 Tendance des prix et qualité	315
2. La politique cotonnière de l'UE	316
2.1 Le soutien à la production	316
2.2 Le régime commercial européen	317
3. La production cotonnière africaine face aux soutiens des pays développés	317
4. Le coton et l'OMC	318
4.1 La plainte du Brésil	318
4.2 L'initiative coton	320
4.3 Les avancées récentes sur le dossier coton	320
4.4 Des positions qui restent opposées, empêchant tout accord global	321
5. Le plan d'action pour le coton	321
6. Le coton et les négociations APE	323
7. Le commerce équitable, une voie d'avenir ?	323
7.1 Les principes généraux du commerce équitable	323
7.2 Le coton équitable	324
7.3 Les limites de l'initiative coton équitable	324



Résumé

La production européenne de coton est concentrée dans quatre Etats membres (la Grèce, l'Espagne, la Bulgarie et le Portugal), et soutenue par des aides directes. La réforme de la politique cotonnière européenne, initialement appliquée en 2004, a été annulée par décision de la Cour de Justice européenne et est en cours de révision. Une nouvelle réforme présentée en 2008 entraîne le passage majoritaire à des aides découplées et la limitation des surfaces. L'accès au marché de l'UE est libre pour la fibre de coton, quelque soit le pays d'origine.

Si 27 pays ACP produisent du coton, ils ne représentent que 4,2% de la production mondiale. Seuls les pays de l'Afrique de l'Ouest peuvent être considérés comme des producteurs importants, ils comptent pour environ 3% de la production mondiale et 7,5% du coton exporté en 2008. Les pays ACP sont très dépendants du marché mondial, car ils exportent pratiquement toute leur production de coton fibre.

Après la Chine et l'Inde, les Etats-Unis sont les troisièmes producteurs de coton au monde, mais de très loin les premiers exportateurs. Leur production de coton est fortement soutenue, ce qui pèse encore à la baisse sur les cours mondiaux, et cette question a été au cœur de nombreuses discussions de l'OMC. La politique cotonnière américaine a définitivement été jugée contraire aux règles de l'OMC en 2008, suite à une plainte du Brésil. Si les Etats-Unis ont supprimé les soutiens à l'exportation depuis mi-2006, la réforme de leur politique agricole en cours ne devrait pas réduire les soutiens internes au secteur du coton. Néanmoins, du fait de l'augmentation des prix de la plupart des denrées agricoles, la concurrence s'est accrue sur les terres auparavant destinées à la culture du coton, entraînant une baisse prévisible des surfaces cultivées et de la production pour 2008. Le prix a commencé à augmenter et les analystes prédisent une poursuite de cette hausse pour l'année 2009. Toutefois, les évolutions de la fin d'année 2008 semblent augurer d'une baisse du prix.

En 2004, l'UE a adopté un plan d'action comportant une série de mesures pour le coton en faveur des producteurs des pays africains. La même année, une initiative pour le développement du coton équitable a été lancée. Cependant, les filières africaines ont été sérieusement endommagées par plusieurs années de cours très bas ainsi que par la désorganisation de la production dans certains pays à la suite des privatisations des compagnies nationales en charge des filières coton.

1. Le marché international du coton

Le fruit du cotonnier est une graine couverte de longs filaments. L'ensemble est dénommé coton-graine. L'égrenage en usine permet de séparer le coton-fibre de la graine de coton (dont on extrait de l'huile). C'est le coton-fibre, non cardé ni peigné, qui fait l'objet d'un commerce international. Les différentes étapes de transformation produisent le coton cardé et peigné, les filés, les tissés, puis les textiles.

1.1 Production

Pour la campagne 2007/2008, la production mondiale de coton fibre est estimée à environ 24,4 millions de tonnes, contre 26,2 Mt l'année précédente (USDA). Elle est dominée par la Chine, qui représente plus du quart de la production mondiale. Elle est suivie par l'Inde (un cinquième de la production mondiale), et les Etats-Unis (12% de la production). Viennent ensuite le Pakistan (8%), l'Ouzbékistan et le Brésil (environ 5% chacun) et les pays africains de la zone franc CFA, qui pèsent ensemble 3% de la production mondiale. L'UE ne représente que 1% de la production.

La production mondiale de coton a plus que doublé entre 1960 et 2008, passant d'un peu moins de 10 millions de tonnes à près de 25 millions de tonnes. Les pays produisant plus de 100 000 tonnes de coton représentent, selon les années, environ 90 % de la production mondiale. Depuis 1960, certains pays sont constamment dans cette catégorie, dont la Chine, les Etats-Unis, l'Inde et le Pakistan, qui représentent aujourd'hui à eux quatre près de 70% de la production mondiale de coton. En revanche de grands producteurs de coton ont progressivement cessé leur production, comme le Mexique ou le Pérou. Enfin, des pays nouveaux sont apparus, comme l'UE, et des pays d'Afrique sub-saharienne (Côte d'Ivoire, Mali, Burkina, Zimbabwe).

La baisse de la production observée au cours de la campagne 2007/2008 s'explique tout d'abord par la concurrence d'autres cultures sur des terres dédiées au coton, particulièrement aux Etats-Unis où une part conséquente des surfaces a été semée de maïs qui bénéficiait de prix élevés dès 2007 du fait des subventions versées pour sa transformation en agro-carburants. L'autre explication de cette baisse de la production réside dans l'érosion continue des prix du coton depuis 2000 qui a incité les exploitants à diversifier leurs productions, voire à se tourner vers d'autres spéculations.

Ce phénomène est sensible en Afrique subsaharienne où l'on observe une baisse de la production depuis 2005. Au total, le déficit entre production et consommation est de l'ordre de 3 Mt, ce qui a pour effet de réduire les stocks mondiaux.

Les pays produisant plus de 100 000 tonnes de coton par an – Production en milliers de tonnes et part en % de la production mondiale

Pays	En 1960		En 1980		En 2000		En 2008	
	Production	Part production mondiale en %	Production	Part production mondiale en %	Production	Part production mondiale en %	Production	Part production mondiale en %
Argentine	124	1,3			165	0,9	185	0,8
Australie					806	4,2	261	1,1
Brésil	425	4,3	594	4,3	939	4,9	1 393	5,7
Bénin							125	0,5
Burkina					114	0,6	207	0,8
Chine	1 067	10,9	2 700	19,6	4 420	22,8	7 729	31,6
Colombie			116	0,8				
Côte d'Ivoire					125	0,6		
Egypte	478	4,9	529	3,8	200	1	125	0,5
Etats-Unis	3 100	31,6	2 422	17,5	3 742	19,3	3 015	12,3
Inde	1 022	10,4	1 322	9,6	2 380	12,3	5 534	22,7
Iran					160	0,8		
Kazakhstan							101	0,4
Mali					105	0,5	100	0,4
Mexique	457	4,7	347	2,5			148	0,6
Ouzbékistan					958	5	1 110	4,5
Pakistan	304	3,1	714	5,2	1 785	9,2	1 960	8,0
Pérou	121	1,2	109	0,8				
Soudan	114	1,2						
Syrie	111	1,1	118	0,9	365	1,9	218	0,9
Tadjikistan					106	0,5	114	0,5
Tanzanie							125	0,5
Turquie	169	1,7	500	3,6	784	4,1	501	2,1
Turkménistan					180	0,9	283	1,2
UE	140		175	1,3	525	2,7	271	1,1
URSS	1 481	15,1	2 700	19,6				
Zimbabwe					120	0,6	125	0,5
Reste du monde	699	8,6	1 514	11	1 449	7,5	792	3,2
Total Monde	9 812	100	13 800	100	19 345	100	24 422	100

Source : USDA

Si 27 pays ACP produisent du coton (pour la plupart africains, à l'exception d'Haïti et de la République Dominicaine, dont la production est très marginale), 12 d'entre eux représentent 90 % de la production ACP. L'ensemble des pays de l'AOC pèse pour plus de 70 % de la production des pays ACP, et la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe pour 25%. Dans l'ensemble des pays ACP, la production de coton s'est fortement développée depuis le milieu des années 80.

Production des pays ACP (en milliers de tonnes) (source : USDA)

Pays	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Burkina		3	8	18	23	46	77	64	114	299	288	207
Bénin		3	14	8	4	32	59	145	139	131	109	125
Tanzanie	34	67	76	42	53	31	48	82	41	120	103	125
Zimbabwe		9	32	58	70	89	73	104	120	76	123	125
Mali		8	20	37	43	67	115	169	105	250	201	100
Nigeria	57	44	39	61	27	10	36	100	87	91	87	98
Cameroun	11	21	14	17	32	46	44	79	94	125	87	65
Côte d'Ivoire		4	12	26	56	82	116	96	125	12	82	54
Zambie			4	1	8	12	25	16	29	76	54	41
Tchad	35	31	34	63	31	39	60	62	65	76	71	38
Soudan	114	163	25	111	97	142	83	107	74	81	71	35
Togo		3	2	4	9	27	41	44	49	50	22	27
Total	405	527	735	578	548	726	884	1 206	1 176	1 654	1 449	1 040

1.2 Consommation

La consommation de coton est essentiellement le fait des principaux producteurs de textile des pays en développement. La Chine est, et de loin, le premier pays consommateur de coton. Sa consommation a plus que doublé entre 2000 et 2008 car le pays peut, depuis la fin de l'accord multifibre en 2005, exporter sans restriction vers les Etats-Unis et l'UE. Elle est suivie par l'Inde, le Pakistan, et la Turquie ; les Etats-Unis restant cinquième mais avec une consommation en baisse constante depuis 2000.

Principaux pays consommateurs de coton en milliers de tonnes (source: USDA)

	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Chine	4 355	4 126	4 997	9 036	11 376	11 648
Inde	1 951	2 558	2 949	3 701	3 984	4 028
Pakistan	1 251	1 573	1 769	2 564	2 700	2 722
Turquie	547	950	1 125	1 535	1 350	1 241
Brésil	723	818	876	849	1 002	1 002
Etats-Unis	1 823	2 324	1 824	1 306	1 002	958
Bangladesh	98	121	218	393	599	664
Indonésie	336	476	544	512	484	501
Thaïlande	328	310	367	479	419	435
Mexique	197	246	463	441	435	425
UE	1 221	1 150	983	550	380	393
Russie	1 191	250	348	327	283	261
Total monde	18 658	18 588	19 824	24 768	26 959	27 117

Au sein de l'ensemble ACP, les pays producteurs et les pays consommateurs ne sont pas les mêmes. Au total, les pays ACP consomment moins du quart de leur production. Les sept premiers principaux pays consommateurs de coton sont, par consommation décroissante, le Nigeria, le Zimbabwe, la Zambie, Maurice, l'Ethiopie, le Kenya et la Côte d'Ivoire. Ils représentent ensemble les trois-quarts de la consommation de coton fibre des pays ACP. Seuls deux d'entre eux, le Nigeria et la Côte d'Ivoire, figurent dans le peloton de tête des producteurs ACP.

1.3 Flux d'échanges imports – exports

Sans surprise, les principaux pays importateurs sont des pays en développement possédant une industrie textile importante. En 2005, la Chine, l'Indonésie, le Pakistan et la Turquie totalisaient plus de la moitié des importations mondiales. Les importations chinoises peuvent varier fortement selon les années, en fonction de ses besoins et de sa production. Cependant, le boom de l'industrie textile chinoise, favorisé par le démantèlement de l'Accord multifibres, le 1er janvier 2005, a engendré une augmentation de la demande chinoise.

Principaux pays importateurs de coton, en milliers de tonnes (source: USDA)

	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Chine	480	633	50	3 592	2 510	2 830
Turquie	46	113	383	751	697	718
Pakistan		27	980	370	827	697
Bangladesh	80	105	218	381	610	654
Indonésie	324	466	577	501	501	501
Thaïlande	354	336	342	468	420	425
UE	1 086	1 039	847	455	324	344
Mexique	46	115	406	305	333	294
Russie	1 152	240	359	327	278	261
Taiwan	322	300	226	267	229	218
Vietnam	44	351	87	152	207	218
Corée	44è	362	309	267	212	212
Inde		19	341	174	98	174
Japon	642	330	248	158	126	120
Egypte	53	20	28	125	120	109
Total monde	6 658	5 878	5 707	9 143	8 352	8 854

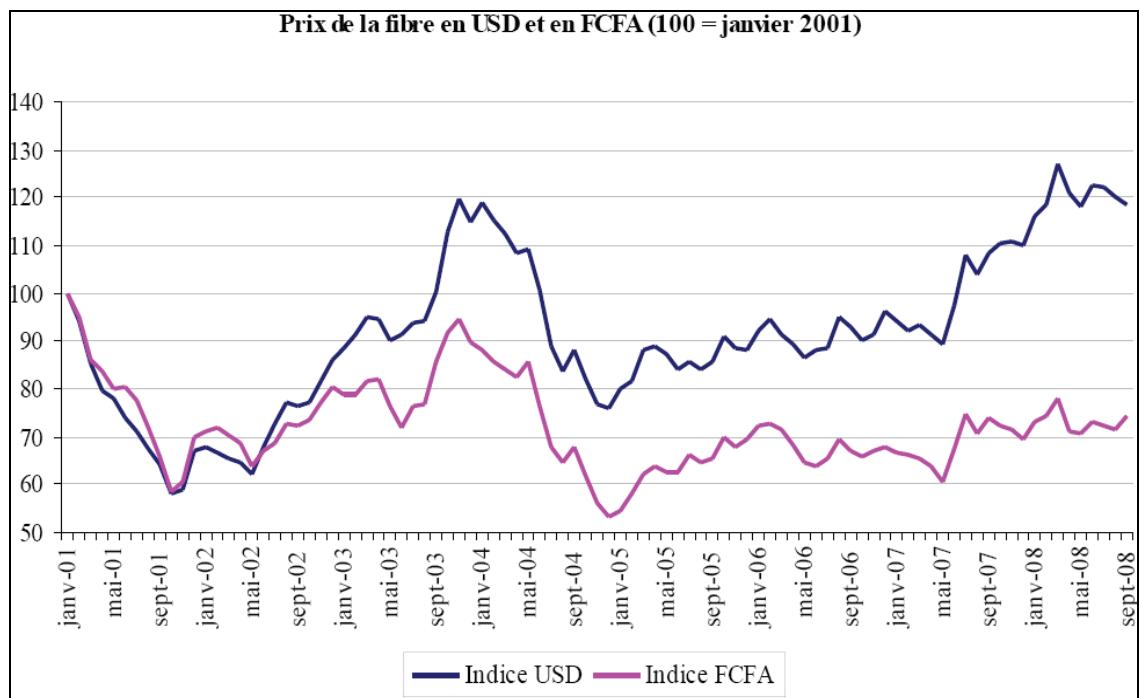
Les Etats-Unis sont, et de très loin, les principaux exportateurs mondiaux (plus du tiers des exportations mondiales en 2007), suivis par l'Inde et l'Ouzbékistan. Les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, ensemble, forment le quatrième exportateur mondial.

Principaux exportateurs mondiaux en milliers de tonnes (source : USDA)

	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Etats-Unis	1 697	1 671	1 467	3 571	2 973	3 266
Inde	154	123	20	392	1 568	1 361
Ouzbékistan	1 174	985	751	969	969	936
Afrique OC	339	496	586	887	894	648
Brésil	156	22	69	435	486	566
Australie	299	319	850	642	265	239
UE	154	372	399	428	290	207
Total monde	6 436	5 957	5 747	9 022	8 443	8 551

1.4 Tendance des prix et qualité

Comme pour ceux de nombreuses matières premières agricoles, les prix mondiaux du coton ont été soumis à la fois à une instabilité, et une tendance générale à la baisse jusqu'en 2007 avant de connaître une hausse en 2008. A partir du second semestre 2007, les cours sont repartis à la hausse, notamment du fait de la pression des autres cultures (dont les prix augmentaient) sur les terres dédiées au coton.



Source : Berti 2007, d'après Bellocq et Sylve 2007.

Les cours du coton sont mesurés par les indices Cotlook A et B. L'indice Cotlook A prend en compte la moyenne des cinq cotations les plus basses de fibres de coton de soie moyenne, en provenance de 19 destinations. Les prix sont CAF à l'arrivée du bateau dans les ports d'Extrême-Orient (Thaïlande, Indonésie, Chine, etc....).

Pour les producteurs ouest-africains de la zone franc CFA, il faut souligner que les impacts de la hausse des cours internationaux entre le second semestre 2007 et le premier semestre 2008 ont été limités. Deux raisons à cela : d'une part la hausse est relativement faible comparée à celles observées pour d'autres cultures (par exemple céréales) ; et d'autre part, la faiblesse du cours du dollar par rapport à l'euro (et donc par rapport au Franc CFA) a quasiment annulé la hausse des cours du coton sur le marché mondial (voir graphique ci-dessus). Cette dépréciation du Dollar s'est même traduite par une baisse du prix payé au producteur (au Burkina, de 0,32 € en 2004/2005 à 0,22 € pour 2007/2008, soit une réduction de plus de 30%), alors que le prix des intrants augmentaient, en parallèle avec les cours du pétrole (même s'il convient de noter que la hausse des cours du brut a été jusqu'à l'été 2008 relativement amortie par la dépréciation du dollar par rapport à l'euro). De ce fait, les producteurs comme les sociétés cotonnières se trouvent dans une situation particulièrement fragile, dont l'issue reste incertaine. Même les plus solides d'entre elles, comme la Sofitex au Burkina, se trouvent dans l'incapacité de faire face à la baisse des prix, et la campagne 2007-2008 s'annonce très difficile. Les niveaux élevés des prix des intrants pendant la campagne 2008 (liés au prix du pétrole) ont fortement limité les approvisionnements de la part des compagnies nationales, comme au Mali, ce qui incité les producteurs à se tourner vers d'autres cultures moins exigeantes en fertilisation. Entre les campagnes 2006/2007 et 2007/2008, la production malienne a ainsi été divisée par deux selon les chiffres du FAPRI.

Les dernières évolutions des prix montrent une forte baisse au cours de l'automne 2008. Selon l'USDA, les prix internationaux cotés en US\$ ont chuté de plus de 20% entre septembre et novembre 2008, à la suite d'une forte baisse des importations chinoises.

Les critères de qualité des fibres du coton sont en général jugés sur la base des critères utilisés aux Etats-Unis. Il s'agit de la couleur (du blanc au jauni), de la pureté (absence de déchets visibles, comme les feuilles), de la longueur de la fibre (longueur, uniformité, résistance).

Les cotonniers africains se classent plutôt dans les cotonniers de bonne qualité, et de façon régulière, en particulier grâce à la longueur de leur fibre. Cependant, des défauts de couleur ont été reprochés ces dernières années.

2. La politique cotonnière de l'UE

2.1 Le soutien à la production

De 1981 à 2003

Le régime européen du coton a été mis en place en 1981 lors de l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986, puis de la Bulgarie en 2007, a élargi le nombre de pays couverts par l'OCM coton.

Une aide était versée aux entreprises d'égrenage, à condition que le producteur ait bénéficié d'un prix minimum par tonne de coton-graine. Ce système permettait à la fois de protéger les producteurs des variations des prix mondiaux, et de donner la possibilité aux entreprises de vendre le coton fibre au cours international. L'aide à la tonne de coton-graine était égale à la différence entre un prix d'objectif (fixé tous les ans) et le prix du marché mondial. L'application de l'aide était limitée à une Quantité Maximale Garantie (QMG) fixée annuellement. Si la QMG était dépassée, le prix d'objectif baissait (de 1% par tranche de 15 000 tonnes de dépassement de la QMG). La QMG de l'UE a été augmentée lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, pour atteindre 752 000 tonnes (contre 567 000 auparavant). La QMG a été systématiquement dépassée entre 1986 et 1991 (jusqu'à 1 200 000 tonnes produites dans l'UE).

En 1992, le régime cotonnier européen a été modifié : suppression de la fixation annuelle de la QMG, modification de la méthode de calcul pour la réduction du prix d'objectif, ce qui n'a pas empêché un dépassement régulier de la QMG. A partir de 1995, la QMG européenne a été augmentée à 1 031 000 tonnes, et les prix d'objectif et minimum ont été réduits. Le prix d'objectif a été fixé à 1 063 €/t de coton graine, et le prix minimum à 1 009,9 €/t. De plus, la QMG a été répartie entre les pays producteurs pour responsabiliser chaque Etat-Membre.

La production continuant d'augmenter, alors que le cours mondial baissait, les dépenses budgétaires ont dépassé le plafond. A partir de 2001, les mécanismes de réduction des prix payés aux producteurs ont été durcis. De plus, les Etats membres ont eu la possibilité d'instaurer des critères agro-environnementaux pour limiter les surfaces éligibles à l'aide coton. Ces dispositifs n'ont toutefois pas permis de maîtriser la production cotonnière.

La réforme manquée de 2004

La politique cotonnière européenne a été réformée en 2004, sur la base de la réforme générale de la politique agricole commune, adoptée en juin 2003. Le 22 avril 2004, la réforme de la PAC a été étendue au secteur coton, de façon à combiner des aides sans effets de distorsion sur les échanges (boîte verte), avec des aides ayant peu d'effets de distorsion (boîte bleue). La réforme est appliquée depuis le 1er janvier 2005.

Cette réforme de 2004 a été contestée par le gouvernement espagnol et annulée par la Cour de justice des Communautés européennes en septembre 2006 (cf. section 8). La Cour n'a pas remis en question l'approche suivie par la réforme (modification du régime d'aide), mais a considéré que la Commission aurait dû réaliser une étude d'impact incluant les coûts de main-d'œuvre dans le calcul des coûts de production et de rentabilité de la culture et évaluer les effets de la réforme sur les égreneurs locaux. Elle a donc demandé qu'une nouvelle réglementation soit préparée et adoptée dans des délais raisonnables.

La Commission européenne a lancé une consultation publique sur la politique cotonnière de l'UE qui a abouti à une réforme de la filière en 2008. Cette réforme prévoit le découplage de 65% des aides aux producteurs, le reste demeurant lié à la production et fixe un plafond par pays pour les surfaces pouvant bénéficier des aides (370 000 ha pour la Grèce, 48 000 ha pour l'Espagne). Elle prévoit, en outre, un plan de restructuration du secteur cotonnier doté de 10 millions € pouvant financer des investissements et le démantèlement d'installations d'égrenage ainsi que des mesures en faveur de la qualité.

2.2 Le régime commercial européen

Le coton fibre (codes SH 5201, 5202 et 5203) rentre en franchise de droits dans l'UE, quelque soit son pays d'origine. Ni les pays ACP, ni les PMA, ne bénéficient donc de conditions préférentielles de la part de l'UE.

Afin de protéger ses industries textiles, l'UE pratique la progressivité tarifaire. Alors que la matière première entre sans droit de douane en Europe, plus le degré de transformation est important, plus les droits de douane sont élevés. Ainsi les textiles sont taxés en moyenne à 6,5% lors de leur entrée sur le territoire et les vêtements à 11,5% (OMC, *World Tariff Profiles*, 2008). L'« escalade tarifaire » appliquée par l'UE participe au maintien des pays du Sud dans leur rôle d'exportateur de matières premières et limite fortement le développement d'activités de transformation sur le lieu de production.

3. La production cotonnière africaine face aux soutiens des pays développés

Le coton joue un rôle essentiel dans certaines économies africaines, notamment en Afrique de l'Ouest pour le Bénin, Burkina Faso et Mali.

Part du coton dans les exportations des pays africains (en % de la valeur des exportations totales)

	1990-1991	2000-2001	2005-2006
Bénin	52,4 %	66,7 %	61%
Burkina Faso	59,7 %	56,6 %	61%
Mali	61,9 %	38,1 %	16,5 %
Tanzanie	18,4 %	6,9 %	6,5,%
Togo	21,3 %	15,6 %	5%
Cameroun	3,3 %	4,6 %	4,5 %
Zimbabwe	5,0 %	8,2 %	3,4 %
Zambie	0,3 %	0,66 %	3,4 %
Côte d'Ivoire	5,3 %	4,1 %	2%
Tchad*	85,9 %	75,6 %	1,6 %
République centrafricaine	10,3 %	12,3 %	<1 %

Source : FAOSTAT, 2008 - * Entre 2001 et 2005, les exportations totales en valeur du Tchad ont été multipliées par 16, en lien avec le démarrage de l'extraction pétrolière dès 2003, alors que la valeur des exportations de coton se maintient.

La large majorité de la production étant exportée et la part de ces exportations pouvant atteindre plus de 60% des exportations nationales, ces économies sont donc particulièrement vulnérables face à la variation des prix internationaux.

Or, dans le secteur du coton, les aides directes au revenu et le soutien des prix représentent environ 1 % des soutiens apportés à l'agriculture dans les pays de l'OCDE.

L'impact de ces soutiens à la production sur les prix internationaux est difficile à mesurer. Il est certain que sans eux, la production cotonnière mondiale serait localisée différemment. En effet, les coûts de production sont de l'ordre de 0,35 \$US au Bénin, 0,45 \$US au Pakistan, 0,50 \$US au Brésil, 0,80 \$US aux Etats-Unis et plus d'un dollar dans l'UE (Source ICAC). L'UE étant un acteur marginal de la production mondiale de coton fibre, l'effet de ses soutiens internes sur le marché mondial reste limité.

De nombreuses études ont été réalisées pour mesurer les effets d'une suppression de l'ensemble des soutiens à la production de coton sur le prix international. La comparaison entre les résultats est assez difficile, compte tenu des différentes méthodes utilisées, et les résultats sont très variables. Un document de la FAO (2004) recensant ces études montre que la hausse du prix attendue varie de 2,3 % à 29,7% en fonction des auteurs.

Cette hausse du prix bénéficierait-elle à tous les pays producteurs? Une étude de l'ODI (2004) montre qu'il n'en est rien. En effet, le marché mondial du coton est segmenté, car la qualité des fibres dépend de l'origine du coton. Les acheteurs auraient donc plutôt tendance, au moins à court terme, à rester fidèle à leurs fournisseurs. De plus, en cas de hausse du prix mondial et de baisse probable de la production dans les pays qui soutiennent leur production cotonnière, il n'est pas certain que les autres pays soient capables d'augmenter leur production pour répondre à la demande. Si un prix plus élevé pourrait inciter les producteurs de coton à accroître leur production, il ne faut pas sous-estimer d'autres contraintes: terres disponibles, baisse de rendement suite à un épuisement des sols, accès aux intrants, accès à l'eau pour les pays qui irriguent le coton, fonctionnement des filières cotonnières dans un contexte de libéralisation. Pour l'ODI, l'Afrique de l'Ouest et du Centre a une capacité de réponse à une augmentation du prix assez bonne, et pourrait voir une croissance des revenus issus du coton de 14% à 37%.

D'autres études soulignent qu'une augmentation du cours mondial du coton ne bénéficierait pas forcément aux producteurs africains (Fok, 2005). En effet, même si la qualité du coton africain est reconnue, il ne bénéficie pas du niveau de prix qui pourrait être espéré, en particulier parce que la qualité du coton africain n'est pas promue.

4. Le coton et l'OMC

Le coton fibre (coton brut, déchets de coton, coton cardé ou peigné) est considéré comme un produit agricole, et donc couvert par l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Tous les autres produits à base de coton, comme les filés, les tissés, et les autres produits textiles, étaient soumis jusqu'au 1er janvier 2005 à l'Accord multifibres (AMF). Entré en application en 1974, il visait à protéger les industries textiles des pays développés face aux exportations croissantes des pays en développement, par un système de quotas. La libéralisation du secteur textile en 2005 n'a pas bénéficié à tous les pays en développement: si la Chine est le grand gagnant, les pays ACP exportateurs de textiles (comme l'île Maurice), qui avaient un accès privilégié au marché européen, ont perdu leurs préférences commerciales.

4.1 La plainte du Brésil

Le coton est devenu un sujet des discussions agricoles à l'OMC en septembre 2002. A cette date, le Brésil, avec le soutien du C4 (Groupe regroupant quatre pays d'Afrique de l'Ouest -Mali, Burkina Faso, Tchad et Bénin- producteurs de coton et s'estimant lésés par les subventions américaines), a engagé une procédure devant l'Organe de règlements des différends (ORD) de l'OMC contre les soutiens versés par les Etats-Unis à leurs producteurs.

Le Brésil a estimé que les Etats-Unis n'avaient pas respecté l'accord sur l'agriculture de l'OMC, participant ainsi à la déprime des cours mondiaux et portant préjudice aux producteurs brésiliens.

En juin 2004, l'ORD a donné raison au Brésil, jugement confirmé en appel en mars 2005. Il a estimé en effet que les soutiens des Etats-Unis devaient être reclassés, en subventions à l'exportation et de la boîte verte vers la boîte orange (aides entraînant le plus de distorsions aux échanges, qui sont plafonnées) pour les soutiens internes.

Les décisions du panel coton

Programmes US mis en cause	Dépenses 2002/2003 (milliards de US\$)	Classification notifiée par les Etats-Unis à l'OMC	Décision de l'ORD sur la classification
Crédits à l'exportation (coton et autres produits)	1,6	non notifiés	subvention à l'exportation
Step 2 (coton)	0,4	boîte orange	subventions à l'exportation
Soutiens des marketing loans (prêts à la commercialisation (coton))	0,9	boîte orange	boîte orange
Soutiens contra cycliques (coton)	1,3	boîte orange	boîte orange
Aides directes aux producteurs (coton)	0,6	boîte verte	boîte orange

Source : Oxfam, 2004

Ces données ont peu évolué depuis 2004 (à l'exception des aides Step 2) malgré les recours devant l'ORD, les Etats-Unis ayant fait durer la procédure avec plusieurs recours en appel. Le montant des subventions évolue en fonction du niveau des prix internationaux (paiement contra-cycliques). Ainsi, les montants versés sont importants quand les prix sont bas et inversement, les aides sont réduites en cas de prix élevés. Bien que les aides contra-cycliques ne soient pas liées à la quantité produite, elles ont été reconnues comme ayant de forts effets de distorsion sur les échanges par l'ORD puisqu'elles déconnectent les producteurs des signaux du marché. En moyenne, le volume des subventions est du même ordre que la valeur de la production (respectivement 4,7 et 3,9 milliards US\$ en 2005-2006).

Le 1er août 2006, les Etats-Unis ont annoncé l'élimination des soutiens de type Step 2. En revanche, les autres soutiens sont toujours en place. Le nouveau « Farm Bill » voté en 2008 ne change pas le montant des subventions accordées à la filière coton pour les cinq années à venir.

Le 2 juin 2008, l'OMC a condamné en appel les subventions américaines au coton après six ans de feuilleton juridique. L'organe d'appel a confirmé la condamnation des subventions américaines aux producteurs de coton prononcée en décembre 2007, mettant un point final au conflit qui opposait le Brésil aux Etats-Unis depuis 2003. Il a été à nouveau constaté que les Etats-Unis agissent « de manière incompatible » avec les règles de l'OMC et «ne se sont pas conformés » aux recommandations et décisions précédentes de l'ORD. Selon le rapport des juges de l'OMC les aides aux agriculteurs américains versées à titre de prêts à la commercialisation et les versements contra-cycliques «ont pour effet d'empêcher une hausse des prix de manière notable », «causant un préjudice grave aux intérêts du Brésil ». Les Etats-Unis n'ont plus de recours en appel possible, désormais la voie est ouverte à une possible demande de sanctions commerciales par le Brésil par l'application de mesures de rétorsion, qui pourraient atteindre un niveau d'un milliard de dollars (IDEAS, note d'information n°80, 2008).

4.2 L'initiative coton

En mai 2003, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont déposé au Secrétariat de l'OMC une « Initiative sectorielle sur le coton » (OMC, 2003). Constatant les pertes subies par leurs producteurs à la suite de la chute des cours mondiaux, ils demandaient la suppression des soutiens versés par les pays développés à leur production cotonnière, et, en attente de cette décision, le versement de compensations financières. Une demande a été également faite que le secteur coton soit traité comme une négociation à part entière, donc hors des négociations agricoles. Les PMA, le Groupe Africain et le Groupe des Etats ACP ont apporté leur soutien à cette initiative.

L'absence de réponse à ces demandes a été l'une des causes de l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003. L'Accord-cadre de juillet 2004 a décidé la création d'un sous-comité coton, et a précisé que le coton sera traité de manière « *ambitieuse, rapide et spécifique* » dans le cadre des négociations sur l'agriculture. Le coton a été un des points essentiels soulevés dans les discussions sur l'agriculture lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, avec peu de résultats.

La seule avancée concrète obtenue à Hong Kong est la suppression des subventions américaines à l'exportation de coton pour fin 2006. Les membres de l'OMC se sont engagés à ce que la baisse des soutiens internes soit plus rapide et plus importante pour le coton que pour les autres produits. Le règlement de la question du coton est cependant devenu maintenant complètement lié aux avancées sur les autres produits agricoles, ce qui va sans doute en amoindrir le caractère ambitieux et rapide.

Un meilleur accès aux marchés des pays riches a été négocié pour le coton africain. Or, il est peu probable qu'un tel engagement de la part des Etats-Unis débouche sur des opportunités conséquentes pour les pays africains exportateurs de coton. En effet, à ce jour, les importations de coton des Etats-Unis sont restées très en-deçà du quota tarifaire de 5 % de la consommation intérieure qu'ils accordent (quota faiblement taxé, de 0 à 4,4 cents/kg à l'intérieur du quota contre 31,4 cent/kg hors quota). Ainsi, de 2000 à 2004, les importations américaines de coton n'ont été que de 8 367 tonnes en moyennes, pour un quota tarifaire actuel de 68 670 tonnes. En effet, avec la concurrence du textile chinois, les Etats-Unis ont délocalisé leurs industries textiles, au Mexique et au Honduras notamment. La consommation intérieure de coton par les industries textiles des Etats-Unis a donc diminué de 2 485 millions de tonnes en 1997/98 à moins d'un millions de tonnes en 2008. Les Etats-Unis ont davantage besoin de trouver sur les marchés d'exportation un débouché pour leur propre production de coton plutôt que d'en importer.

4.3 Les avancées récentes sur le dossier coton

Le 17 juillet 2007, le Président du Comité sur l'Agriculture a fait une nouvelle proposition de modalités d'application de la Déclaration Ministérielle de Hong-Kong, contenant des avancées notables au sujet du coton.

La principale avancée du texte de modalités concerne la réduction du soutien interne accordé au coton. Le texte de modalités propose une formule de réduction pour le soutien boîte orange accordé au coton. Par ailleurs, il est précisé que le plafonnement des dépenses accordées au coton au titre du soutien boîte bleue sera plus strict que pour les autres produits (il sera fixé à 1/3 du plafonnement par produit « normal »). La mise en œuvre de la réduction des soutiens internes se fera plus rapidement que pour les autres produits (en un tiers du temps).

Par ailleurs, il est toujours prévu qu'un accès libre de droits de douane et de quota aux marchés des pays développés (et des PED qui se jugent en mesure de le faire) sera accordé au coton en provenance des PMA, et que l'élimination complète des subventions aux exportations sera mise en œuvre immédiatement.

Depuis 2007, la question du coton semble avoir perdu de son importance dans les négociations du cycle de Doha à l'OMC. Par exemple, les discussions ayant abouti au texte de juillet 2008 n'ont à aucun moment abordé directement le coton qui reste traité à la marge. Illustration de ce désintérêt, le sous-comité sur le coton ne s'est plus réuni depuis juillet 2007.

4.4 Des positions qui restent opposées, empêchant tout accord global

Les négociations ministrielles de juillet 2008 ont permis aux Etats membres de rapprocher leurs positions sur des questions stratégiques (réductions tarifaires, baisse des subventions). Lors de la semaine de négociation regroupant les ministres du G7 (Groupe formé pour accélérer les négociations lors de la réunion ministérielle de fin juillet, il comprend les principales puissances commerciales : Australie, Brésil, Chine, Etats-Unis, Inde, Japon et UE), des divergences entre l'Inde et les Etats-Unis sur la question du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) ont fait échouer les discussions. Cependant, certains observateurs estiment que la raison de cet échec résidait dans la volonté des Etats-Unis de ne pas aborder le coton sur la liste des sujets à discuter (la question du coton était placée en dernière position sur une liste de 20 points à discuter au cours des négociations ministrielles).

Selon les observateurs, les Etats-Unis qui avaient accepté une réduction générale de leurs subventions ayant des effets de distorsion sur les échanges de 70%, n'auraient pas pu faire un effort supplémentaire sur leurs subventions à la filière coton, comme l'exige le mandat sur ce produit (le mandat de l'OMC sur le coton exige des Etats subventionnant leurs producteurs de coton une baisse plus conséquente et plus rapide que sur les autres secteurs). En effet, le « Farm Bill » voté en 2008 prévoit un maintien, voire une hausse des subventions aux producteurs de coton (Martin Khor, SUNS, 4 août 2008).

5. Le plan d'action pour le coton

L'UE a adopté en février 2004, un plan d'action pour aider les PED dépendants des produits de base. Ce plan d'action pour le coton s'articule autour de trois axes:

- Obtentions de conditions commerciales plus favorables sur les marchés internationaux du coton ;
- Soutien aux pays africains pour consolider la compétitivité de leur économie cotonnière ;
- Mesures pour amortir l'impact des fluctuations des prix.

Ce plan a été discuté et adopté les 5 et 6 juillet 2004 lors du Forum UE-Afrique sur le coton à l'issue duquel un comité d'orientation et de suivi (COS coton) a été mis en place. Ce comité disposait d'un appui pour son fonctionnement depuis août 2007, mais qui a pris fin en septembre dernier. Un financement du programme AAACP (Programme tous ACP sur les produits de base) de 400.000 Euros prendra le relai pour les deux prochaines années. Le plan, qui s'inscrit dans le cadre du Partenariat UE-Afrique sur le coton, se décline selon les thématiques suivantes :

Commerce international

Il s'agit de soutenir l'initiative africaine en faveur du coton (voir ci-dessus, le coton et l'OMC), au niveau des négociations et par le renforcement des capacités des producteurs de coton et des négociateurs, pour qu'ils puissent mieux défendre leurs intérêts.

Stratégies nationales et régionales

Les pays producteurs de coton élaborent des stratégies nationales coton, qui seront le cadre du soutien des bailleurs au secteur coton. Au niveau régional, il s'agit de coordonner les stratégies nationales et d'assurer le lien avec les APE.

Politiques et institutions

Il s'agit d'améliorer l'environnement juridique et réglementaire, de façon à protéger les intérêts des producteurs et des sociétés cotonnières, de renforcer et d'améliorer les institutions de la filière (producteurs et sociétés).

Innovation technologique

Elle recouvre l'amélioration de la fertilité des sols, l'approvisionnement en semences et des pratiques culturales en général. Il s'agit aussi de renforcer les capacités pour faciliter les prises de décision concernant le coton génétiquement modifié, et enfin de mettre en place dans les pays africains la classification automatique du coton.

Gestion du risque et finance

Le plan vise à permettre une utilisation accrue des mécanismes de gestion des risques liés aux prix au travers du marché, améliorer les systèmes d'auto-assurance, intégrer dans les stratégies nationales la gestion du risque coton, et d'étudier la faisabilité d'une bourse régionale pour le coton pour atténuer les chocs liés aux fluctuations des prix.

Intégration de la filière

Il s'agit d'améliorer et de développer la filière textile (du filage à la confection), y compris artisanale, développer la transformation des coproduits, développer des filières de coton biologique et de coton équitable, et d'assainir les marchés en luttant contre la fraude afin d'accroître la valeur ajoutée.

Activités récentes et en cours s'inscrivant dans le cadre du plan d'action

Les activités récentes et en cours aux niveaux international, régional et national, qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'action sont les suivantes :

- l'organisation d'ateliers régionaux (Afrique de l'Ouest, Afrique du Centre et Afrique du Sud et l'Est) entre mai et juin 2008 avec pour objectifs de favoriser les échanges entre les acteurs et de définir les priorités en termes d'appuis aux filières ;
- l'organisation d'une conférence internationale à Montpellier en mai 2008 sur les évolutions des politiques cotonnières ;
- l'organisation d'une conférence internationale à Ouagadougou en septembre 2008 sur les enjeux du coton génétiquement modifié en Afrique ;
- l'évaluation à mi-parcours du Partenariat UE-Afrique sur le coton qui devrait se terminer début 2009 ;
- un programme de partenariat public-privé « Cotton Made in Africa » sur la promotion de la production durable de coton africain dans trois pays africains (Burkina Faso, Bénin et Zambie) ;
- un projet d'appui au développement de la production de coton équitable et bio-équitable en Afrique de l'Ouest et du Centre à travers des subventions à l'AProCA (association de producteurs de cotons africains) ;
- plusieurs programmes nationaux d'appui à la filière ou aux producteurs ont été mis en place dans différents pays : Burkina Faso, Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Mozambique, Tchad et Togo.

Au 31 mars 2008, l'assistance financière apportée aux Etats africains sur le coton (Partenariat UE-Afrique sur le coton) s'élevait à 315 millions d'Euros, dont 147 millions d'Euros engagés par la Commission européenne sous forme de subventions et 168 millions d'Euros par les Etats européens sous forme de prêts et de subventions. Le plan d'action sur le coton représente environ 5% de ce budget, soit 15 millions d'Euros.

Les travaux de mise à jour du plan d'action réalisés par le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) font état des avancées des programmes mis en place dans le cadre du plan mais aussi de la difficulté de parvenir rapidement à des résultats concrets dans les différentes thématiques. L'accent est mis sur l'intégration régionale et la mise en œuvre de stratégies communes.

6. Le coton et les négociations APE

L'accès du marché européen étant libre pour le coton-fibre, quelque soit son origine, il n'y a pas d'enjeux commerciaux pour le coton dans les négociations d'APE. Cependant, pour les produits transformés à base de coton, La signature d'APE pourrait permettre de d'améliorer l'accès au marché de l'UE pour les pays producteurs de textile, tel que Maurice.

Concernant l'ouverture des marchés ACP, les enjeux de concurrence des importations européennes sont également très limités, pour ne pas dire nuls, dans la mesure où l'UE n'exporte pas de coton fibre vers les pays ACP. Il est toutefois à noter que la liste des produits sensibles définie dans la région Afrique de l'Ouest comporte l'ensemble des produits de la filière coton, y compris le coton-fibre.

Par ailleurs, le volet développement des APE pourrait permettre un appui spécifique à cette filière, en particulier à la transformation. Le développement d'une industrie textile dans les pays africains producteurs se heurte principalement à des questions d'investissement et d'accès à l'énergie. La région Afrique de l'Ouest a initié en 2008 un Programme de l'APE pour le développement (PAPED) dans l'objectif de faire de l'APE un outil de développement. Des études nationales sont en cours afin, en particulier, d'identifier les programmes et projets prioritaires pertinents au regard des axes définis pour le PAPED. Au Mali par exemple, l'amélioration de la performance des exportations de coton apparaît comme l'un des défis prioritaires à relever, qui pourrait faire l'objet de mesures d'accompagnement dans le cadre de l'APE.

7. Le commerce équitable, une voie d'avenir ?

La filière cotonnière africaine possède des atouts lui permettant de répondre facilement aux critères du commerce équitable. Elle regroupe des exploitations de petite taille, essentiellement familiales, pratiquant la polyculture-élevage, produisant avec un apport limité en intrants et de manière économique en eau et en énergie (donc moins consommatrice en carbone que les productions américaines ou chinoises). De plus, l'organisation des filières autour d'acteurs étatiques ou semi-étatiques facilite le suivi des exploitants et le respect des normes. Le développement du commerce équitable pourrait permettre de mieux valoriser ces atouts auprès d'un public sensibilisé.

En 2004, l'association de commerce équitable Max Havelaar France a lancé une filière « coton équitable », en partenariat avec le groupe Géocoton (anciennement Dagris), qui intervient dans de nombreuses filières cotonnières d'Afrique de l'ouest et du centre).

7.1 Les principes généraux du commerce équitable

Quatre points essentiels permettent de distinguer le commerce équitable du commerce traditionnel:

- L'achat de produits à des producteurs pauvres de pays en développement : petits producteurs et leurs coopératives, salariés de plantations, micro entreprises, ateliers;

- Le paiement d'un prix équitable, permettant une juste rémunération pour les producteurs et les salariés ;
- Une relation commerciale stable, sur du long terme, avec des actions de soutien et d'accompagnement des producteurs (appui technique, soutien à l'approvisionnement en intrants, à l'exportation...);
- La vente des produits aux consommateurs des pays industrialisés, avec des actions de sensibilisation aux enjeux du commerce international.

Les groupements de producteurs sont certifiés par un organisme de certification international. En Afrique de l'Ouest, Max Havelaar est l'acteur principal en matière de certification, celle-ci a lieu au niveau des organisations de producteurs.

7.2 Le coton équitable

Les premières commercialisations en Europe de coton équitable ont commencé en France et en Suisse dès 2005, en provenance de quatre pays africains (Sénégal, Mali, Burkina Faso et Cameroun). En 2006, la Grande-Bretagne, par l'intermédiaire du DFID, a démarré une filière coton équitable en Inde.

Les projets menés par les coopérations française et suisse ont permis de certifier 30 000 producteurs pour la campagne 2007/2008 au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal, au Cameroun et au Bénin, et l'équivalent d'1% des volumes produits dans la région.

Comme pour tous les produits du commerce équitable, le prix payé au producteur est déterminé à l'avance, et permet de couvrir les coûts de production, et la rémunération du travail. Pour la campagne 2007/2008, le prix payé au producteur en Afrique de l'Ouest (234 FCFA/kg de coton-graine) est particulièrement attractif dans un contexte de prix bas du coton conventionnel (160 FCFA/kg au Mali et 145kg/FCFA au Burkina Faso) (AFD-FARM, 2008).

A ce prix, s'ajoute une prime de développement communautaire, destinée à financer des investissements collectifs dans le cadre de groupements de producteurs (34 FCFA par kilo de coton graine pour la campagne 2007/2008).

Une prime supplémentaire incite les producteurs à s'engager dans le bio-équitable. En Afrique de l'Ouest, le bio-équitable représente 10% des volumes de coton équitable.

La question du coton biologique se pose aussi distinctement du coton équitable. Cette filière existe depuis plusieurs années et atteint des volumes de production bien supérieurs au coton équitable. Alors que la demande mondiale pour le coton bio est en grande partie insatisfaite du fait de pratiques culturales non adaptées dans les pays exportateurs (États-Unis, Inde), les systèmes de production africains semblent plus rapidement convertibles vers les méthodes de culture biologiques (AFD-FARM, 2008).

7.3 Les limites de l'initiative coton équitable

L'initiative de la mise en place de filières coton équitable est jeune, mais fait déjà apparaître un certain nombre de limites. Tout d'abord, le nombre de producteurs concernés est très faible par rapport au nombre de producteurs cotonniers africains.

Le coton est un produit qui, contrairement à d'autres produits du commerce équitable comme le café, subit de nombreuses transformations et passe entre plusieurs opérateurs du producteur au consommateur final. Or, si pour le moment la certification équitable s'applique à la production de coton, elle ne s'applique pas sur les étapes suivantes : égrenage, transport vers les usines, filature, confection, etc. Il est prévu de vérifier que les entreprises concernées appliquent bien les conventions internationales relatives au droit des travailleurs (convention de l'OTI).

Mais les salariés de ces entreprises travaillant dans les pays en développement bénéficieront-ils aux aussi d'un meilleur salaire et de meilleures conditions de travail grâce au coton équitable ? Rien n'est garanti sur ce point. Il en est de même pour le coton biologique qui garantit seulement les pratiques culturelles.

Les coûts de certification élevés (réalisés au niveau des organisations de producteurs) peuvent, à terme et lorsque le développement de la filière ne sera plus soutenu par l'aide au développement, peser sur la rémunération des producteurs ou sur la compétitivité du coton équitable.

L'organisme certificateur et les opérateurs textiles ne garantissent pas l'achat du coton équitable d'une campagne sur l'autre, contrairement aux compagnies nationales de coton conventionnel. La demande peut fortement évoluer en fonction des pratiques des consommateurs au Nord (essoufflement de la « mode » du commerce équitable).

Café

Table des matières

1. Production, commerce et consommation: le rôle des pays ACP et de l'UE	329
1.1 Distribution de la production	329
1.2 Géographie de la production et tendances à long terme	329
1.3 Le régime commercial de l'UE	330
1.4 Le rôle des pays ACP dans le marché mondial du café	330
1.5 La structure de la production de café dans les pays ACP	331
1.6 L'importance de la consommation de l'UE au niveau mondial	332
1.7 L'importance du marché de l'UE pour les pays ACP	332
2. La chaîne de valeur mondiale: réglementation, prix et stratégies d'entreprise	332
2.1 Stocks et prix	334
2.2 Stratégies d'entreprise	335
3. Le café durable, en passe de devenir un classique ?	336
3.1 Un profil et de nouvelles tendances	336
3.2 Coûts et bénéfices	338
4. Options pour la coopération ACP-UE dans le secteur du café	338
4.1 Le rôle de la régulation	338
4.2 Approches basées sur le marché	339
4.3 Amélioration des labels de durabilité	340
4.4 Réaliser une valeur supplémentaire dans les pays ACP: le rôle des indications géographiques	341



Résumé

La part des exportations mondiales de café des pays ACP a baissé presque de moitié au cours de ces 20 dernières années et en 2007, elle ne représentait plus que 13,5 % du commerce mondial, ceci s'expliquant partiellement par une hausse de la production en Indonésie et au Vietnam. Les principaux producteurs ACP sont en Afrique, à l'exception de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'UE à 25 compte pour 57 % de la consommation mondiale et demeure le marché dominant pour les producteurs ACP.

L'Organisation Internationale du Café a géré un système de régulation de la production basé sur des quotas jusqu'en 1989, date à partir de laquelle la production a explosé pour atteindre 100 millions de sacs (de 60 kg) chaque année, y compris en 2007. Les prix ont chuté de manière drastique pour atteindre le niveau le plus bas du siècle au cours de la période 2000-2004, pour connaître une reprise partielle ensuite. Parallèlement à un boom des prix plus général, en 2007, l'indice composite de l'OIC passait pour la première fois depuis 1998 à \$1/livre. Au cours des six premiers mois de 2008, cette moyenne était supérieure à \$1,3/livre. Toutefois, les revenus engrangés par les agriculteurs du fait de cette hausse des prix du café ont été fortement érodés par la hausse des prix du pétrole (qui a augmenté le prix des intrants pour les agriculteurs) et la faiblesse persistante du dollar américain.

Outre la hausse des prix, l'industrie du café connaît une croissance rapide des cafés certifiés « durables » – tels que les cafés biologiques, « commerce équitable », « Rainforest Alliance Certified », « Utz Certified » et autres désignations. D'après les dernières estimations, le marché durable représente environ 5,5% des exportations, contre 1% à peine en 2003.

L'augmentation et le maintien des revenus des cultivateurs de café (et en particulier des petits exploitants) dans les pays ACP sont un objectif politique important. La possibilité d'atteindre cet objectif en rétablissant un certain contrôle sur le marché, tel que celui exercé par l'OIC avant 1989, ou via d'autres systèmes de soutien des prix ou de compensation tels que STABEX et maintenant FLEX, n'est pas très prometteuse. La promotion de cafés spéciaux et durables et de cafés portant une indication géographique semblent offrir de meilleures perspectives.

1. Production, commerce et consommation: le rôle des pays ACP et de l'UE

1.1 Distribution de la production

Le café arabica constitue 70 % de la production mondiale, les 30 % restants étant constitués par le robusta. L'arabica est généralement de meilleure qualité et son prix est beaucoup plus élevé; il pousse à une altitude comprise entre 1 000 et 2 000 mètres, tandis que les robustas sont cultivés à une altitude comprise entre le niveau de la mer et 700 mètres. Les pays ACP produisent de l'arabica et du robusta.

Il existe trois variétés d'arabica: le colombien doux (cultivé au Kenya et en Tanzanie), le brésilien naturel (cultivé en Éthiopie) et d'autres « variétés douces » qui sont cultivées par de nombreux producteurs ACP d'arabica.

Les robustas sont avantageux parce que leur rendement à l'hectare est supérieur à celui des arabicas : soit 2 300-4 000 kg/ha contre 1 500-3 000 kg/ha, mais ils présentent toutefois un désavantage car leur prix est presque deux fois plus bas.

1.2 Géographie de la production et tendances à long terme

Au début du 19ème siècle, le café était exclusivement cultivé dans les îles. La Réunion, la Martinique, Saint-Domingue, Cuba, la Jamaïque, Porto Rico, Java et le Sri Lanka étaient les principaux territoires producteurs de café. Au cours des décennies suivantes, la culture de café a gagné les Amériques. Peu après, le Brésil devenait le principal exportateur, produisant 25 % de la récolte mondiale vers 1830, 50 % vers 1860 et 75 % à la fin du siècle. Et de fait, le café arabica représentait la seule production de l'époque. Il a fallu attendre les années 1920 pour que la production de café se répande au restant de l'Amérique latine, la Colombie se plaçant comme le principal concurrent du Brésil. C'est également à cette période que l'Afrique devint progressivement un nouveau continent exportateur de café. Au cours des années 80 et 90, la culture de café a également connu une augmentation substantielle en Asie, d'abord en Indonésie et plus tard, à un rythme encore plus soutenu, au Vietnam. En 1994, le Vietnam a enregistré une production de 230 000 sacs (60 kilos) de café, la Colombie quant à elle plus de 11 millions sacs. En 1999, le Vietnam a supplanté la Colombie, se hissant à la seconde place des plus grands producteurs du monde avec plus de 11 millions de sacs. En 2007/08, il exportait près de 16 millions de sacs. Parallèlement à l'expansion de la main-d'œuvre au Vietnam, le Brésil a promu la « renaissance » de la culture du café, avec une nouvelle expansion basée sur un modèle de culture et de cueillette mécanisé et intensif en ressources. À l'issue de ces changements, nous avons assisté au déclin continu de la production ACP (cf. ci-dessous). Dans l'ensemble, les changements des configurations des exportations de ces vingt dernières années ont suivi une voie similaire, puisque seuls le Brésil et l'Éthiopie ont une consommation directe importante.

À l'instar du robusta, la production et les exportations ont commencé avec l'entrée des colonies africaines sur le marché du café, plus particulièrement l'Ouganda, l'Angola, Madagascar, la Côte d'Ivoire et le Cameroun. La part du robusta dans la récolte mondiale est passée d'un niveau quasi nul en 1920 à 27 % à la fin des années 60. Ensuite, dans les années 70, avec l'éclatement de la guerre civile en Angola et plus tard en Ouganda, ainsi que le vieillissement des cafétiers dans d'autres pays africains, cette contribution a baissé. Les années 80 et 90 au contraire ont été marquées par une forte augmentation de la culture du robusta. Quatre pays ont joué un rôle décisif : l'Indonésie et l'Inde durant les années 80 et le Vietnam et le Brésil plus récemment et de manière plus spectaculaire. Au début des années 2000, le robusta représentait environ 40 % de la production mondiale de café.

1.3 Le régime commercial de l'UE

Les exportateurs de café ACP bénéficient de taux préférentiels sur les marchés de l'UE. Les exportations de café vert et de café torréfié des pays ACP vers l'UE bénéficient d'un taux de zéro. Pour les pays non ACP ne relevant pas du Système de Préférences Généralisées (SPG), l'UE applique un droit de 0 % sur le café non torréfié non décaféiné, et de 8,3 % sur le café torréfié décaféiné. Pour le café torréfié, des taux de 7,5 % (non décaféiné) et de 9 % (décaféiné) sont appliqués. Pour les succédanés de café, le taux est de 11,5 %. Il n'existe aucune restriction quantitative sur le commerce du café ACP-UE.

1.4 Le rôle des pays ACP dans le marché mondial du café

En 2007, les plus grands exportateurs de café des pays ACP étaient l'Ouganda, l'Ethiopie et la Côte d'Ivoire avec des volumes d'exportations d'environ 2,6-2,7 millions de sacs, suivis par la Papouasie-Nouvelle-Guinée (909 000), le Kenya (817 000), la Tanzanie (751 000) et le Cameroun (717 000). Ensemble, les pays ACP représentaient 13,5 % des exportations mondiales de café en 2007 (environ le même pourcentage en moyenne pour la période 2005-2007), soit un total de presque 13 millions de sacs (12,3 millions en moyenne pour la période 2005-07) (cf. tableau ci-dessous) - un chiffre qui est inférieur aux exportations individuelles du Brésil (28 millions) et du Vietnam (17,9 millions) et à peine supérieur à la Colombie (11,3 millions).

Il y a à peine 20 ans, les exportations de café des ACP s'élevaient à 16 millions de sacs (moyenne 1985-87), soit 23% des exportations mondiales. Le Cameroun, la RD du Congo, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Madagascar et le Rwanda ont, ensemble, enregistré un déclin de 6,3 millions de sacs, principalement en raison des troubles civils mais également des problèmes de commercialisation internes (au Kenya et au Cameroun). L'Éthiopie est le seul pays où les exportations ont augmenté entre 1985-87 et 2005-07 (presque +1,5 millions de sacs).

Exportations de café ACP (sacs de 60 kg)

	2007	Moyenne 2005-2007	Moyenne 1985-1987	Différence (2005/7 - 1985/7)
Angola	3 916	4 664	203 330	-198 666
Bénin	0	0	24 092	-24 092
Burundi	322 805	325 058	551 465	-226 407
Cameroun	717 176	720 468	1 603 807	-883 339
RCA	71 566	47 160	224 276	-177 116
RDC	197 428	164 351	1 770 452	-1 606 101
Congo.	0	0	22 088	-22 088
Côte d'Ivoire	2 582 005	2 267 769	3 894 245	-1 626 475
Cuba	15 640	18 419	212 341	-193 922
Rép. Dominicaine	77 830	81 423	513 563	-432 140
Guinée équatoriale	0	0	15 758	-15 758
Éthiopie	2 604 008	2 658 212	1 202 998	1 455 215
Gabon	403	498	28 970	-28 472
Ghana	33 038	21 751	8 614	13 137
Guinée	435 370	411 236	49 982	361 254
Haïti	20 416	23 101	260 943	-237 842
Jamaïque	24 182	21 344	14 838	6 506
Kenya	817 182	695 818	1 781 418	-1 085 600
Libéria	0	0	115 680	-115 680
Madagascar	96 850	123 862	796 372	-672 510
Malawi	18 875	19 054	67 653	-48 599
Nigeria	9 107	15 085	6 337	8 748
Papouasie Nouvelle Guinée	908 737	985 728	878 406	107 322
Rwanda	222 167	254 361	700 011	-445 650
Sierra Leone	51 090	40 819	125 207	-84 388
Tanzanie	751 441	702 709	781 279	-78 570
Togo	154 908	145 600	228 003	-82 403
Trinité et Tobago	24	530	17 841	-17 311
Ouganda	2 693 187	2 411 589	2 455 764	-44 174
Zambie	50 258	78 002	8 357	69 645
Zimbabwe	32 366	52 531	197 587	-145 056
Exportations ACP	12 911 975	12 291 143	16 037 169	-3 746 026
Exportations mondiales	95 967 095	91 735 225	69 274 378	
Part des exportations dans les exportations mondiales	13.5	13.4	23.2	-10

Source: ICO

1.5 La structure de la production de café dans les pays ACP

Dans les pays ACP, le café est essentiellement cultivé par de petits agriculteurs. Avec la disparition de la plupart des offices de commercialisation et des caisses de stabilisation dans les pays producteurs, pratiquement tous les pays ACP sont caractérisés par un commerce de café libéralisé au niveau national et par des niveaux différents de réglementation au niveau des exportations. Des contrôles de la qualité des exportations ont été maintenus dans la plupart des pays et des enchères obligatoires ont encore lieu en Éthiopie, au Kenya et en Tanzanie. L'Ouganda possède probablement le marché national du café le plus libéralisé de tous les pays ACP. Les agriculteurs vendent directement aux négociants à prix bord champ ou au niveau du marché local. Les acheteurs revendent ensuite le café à d'autres négociants. Les grains de café peuvent changer de mains plusieurs fois avant de parvenir jusqu'au point d'exportation. Ceci n'est pas sans effets sur la qualité du café. En raison d'un manque d'incitations au niveau de l'exploitation pour offrir une meilleure qualité et des diverses transactions entre la production et les exportations, la qualité du café a baissé dans plusieurs pays ACP au lendemain de la libéralisation.

1.6 L'importance de la consommation de l'UE au niveau mondial

Le café est principalement consommé dans les pays développés de l'hémisphère nord. Les seuls pays producteurs ayant une consommation nationale importante sont le Brésil et l'Éthiopie. Jusqu'à la fin des années 60, la consommation de café était concentrée en Europe et en Amérique du Nord. Depuis lors, elle a connu une augmentation remarquable en Asie, en particulier au Japon et en Corée.

L'UE à 25 représentait environ 57 % de la consommation de café en 2007 avec 40.7 millions de sacs. L'Allemagne est le plus grand consommateur avec 8,6 millions de sacs, suivie par l'Italie (5,8 millions de sacs), la France (5,6 millions de sacs), l'Espagne (3,2 millions de sacs) et le Royaume-Uni (2,8 millions de sacs).

1.7 L'importance du marché de l'UE pour les pays ACP

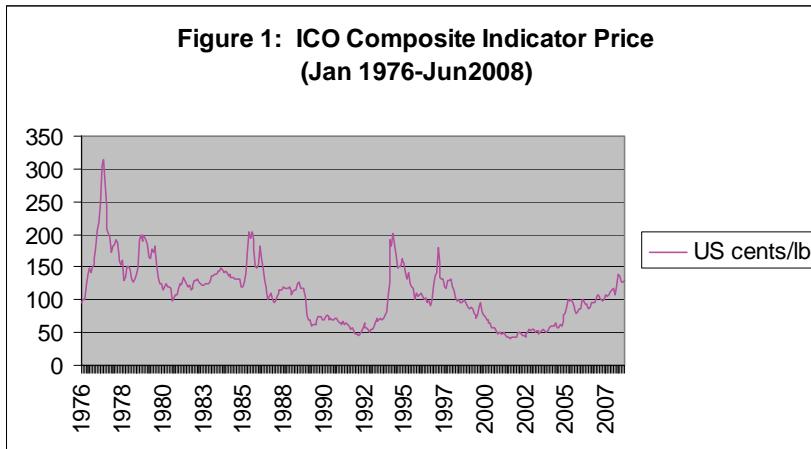
Pour des raisons historiques, le marché de l'UE constitue le principal débouché de la production de café des pays ACP. Les importations de l'UE27 représentent 53% des exportations totales ACP en 2007 en volume (source : COMTRADE). Le marché des cafés spéciaux (haut de gamme) présente une croissance rapide, mais il n'est pas toujours très clair si le supplément de prix pour la qualité justifie l'investissement supplémentaire requis au niveau de l'exploitation. En outre, avec la disparition des coopératives dans de nombreux pays ACP, il est plus difficile de fournir un café de haute qualité de façon homogène, en quantité suffisante et année après année en l'achetant auprès des petits exploitants. En outre, l'obtention de labels de café « durable » tels que commerce équitable, biologique, Rainforest Alliance-certified et Utz-certified, est de plus en plus importante pour l'accès au marché de l'UE (cf. ci-dessous). La demande pour des cafés portant une indication géographique (IG) ne cesse également d'augmenter. Etant donné l'intérêt de l'UE à l'OMC en ce qui concerne les IG (en raison de son intérêt pour les vins et spiritueux), il s'agit là d'un domaine de collaboration possible entre les pays ACP et l'UE, en particulier après l'accord historique conclu entre Starbucks et l'Éthiopie en 2007 sur l'usage des noms d'origine géographique tels que Yrgacheffe et Sidamo (cf. ci-dessous).

2. La chaîne de valeur mondiale: réglementation, prix et stratégies d'entreprise

Le café est une des rares denrées pour lesquelles des accords internationaux visant à soutenir les prix internationaux sont en place depuis plusieurs décennies. Depuis le début du siècle et jusqu'en 1989, les pays producteurs jouaient un rôle important dans la chaîne de valeur mondiale du café. Ils avaient pris le contrôle des stocks mondiaux, détenaient un véritable pouvoir sur le marché et influençaient les prix internationaux. Dans le cadre de l'accord international sur le café (qui est resté en vigueur entre 1962 et 1989), un prix cible (ou une fourchette de prix) était défini pour le café, tandis que des quotas d'exportation étaient alloués à chaque producteur. Lorsque le prix indicatif du marché calculé par l'Organisation Internationale du Café (OIC) dépassait le prix défini et annonçait une demande de café plus importante que l'offre sur le marché international, les quotas étaient assouplis ; lorsque ce prix était inférieur, impliquant une offre trop abondante, les quotas étaient renforcés. En cas de hausse importante, les quotas étaient abandonnés jusqu'à ce que les prix reviennent dans la fourchette de prix. Même si ce système présentait des imperfections, la plupart des analystes s'accordent sur le fait qu'il fut efficace pour augmenter et stabiliser les prix du café.

Dans les mois qui ont suivi la suspension du système des quotas, une grande partie des stocks des producteurs ont été transférés depuis les ports des pays producteurs vers les ports des pays consommateurs. Il s'ensuivit une chute spectaculaire des prix internationaux. Pour mettre cette situation en perspective, le prix international du café vert au début des années 2000 était à son point le plus bas en termes réels depuis plus d'un siècle, à un niveau bien inférieur encore à celui atteint entre les deux guerres mondiales, c'est-à-dire lors de la conjoncture précédente la plus défavorable. Une offre excédentaire chronique, due à des innovations techniques et à de nouvelles plantations, a contribué au niveau généralement inférieur des prix internationaux du café entre 1989 et 2004, à l'exception de deux pics en 1994-95 et 1997 (cf. figure ci dessous). La production mondiale entre 1998/99 et 2007/08 a dépassé les 100 millions de sacs (de 60 Kg) chaque année. Entre 1990/91 et 1997/98, la production a dépassé les 100 millions de sacs seulement trois fois.

Les prix du café ont connu une augmentation importante depuis 2005, même si la production totale en 2005-07 atteignait une moyenne de 118 millions de sacs, contre une moyenne de 114 millions de sacs au cours des trois années précédentes (2002-04). En ce qui concerne la production exportable, cependant, l'augmentation entre les deux périodes a été inférieure à 1 million de sacs. Par ailleurs, la consommation dans les pays importateurs a augmenté en moyenne de près de 2 millions de sacs (données de l'OIC). Ce facteur est susceptible d'avoir exercé une pression haussière sur les prix. Toutefois, les niveaux des prix en 2005-08 étaient inférieurs en moyenne aux niveaux de la fin des années 70 et 80. De la même manière, les revenus engrangés par les agriculteurs du fait de cette hausse des prix ont été « fortement érodés par des facteurs extérieurs au marché du café. L'augmentation des prix du pétrole à des niveaux sans précédent a eu un impact direct sur les coûts des intrants des agriculteurs. En outre, la faiblesse persistante du dollar américain, utilisé comme référence dans le commerce international du café, a fait que les prix du café transposés en de nombreuses devises locales ne reflétaient pas totalement l'amélioration » en dollars (OIC, 2008c: 5).



Source: ICO

La crise du café de 1999-2004 n'était pas une « crise de surproduction » classique, semblable à celle des années 30, lorsque le Brésil brûlait du café pour alimenter les locomotives. Elle ne ressemble pas non plus à celle des années 60, lorsque la production mondiale a connu une hausse spectaculaire avec l'expansion de la culture de café au Brésil. De la même manière, la hausse actuelle des prix n'est pas que le produit d'une situation offre/demande plus tendue mais elle est aussi le résultat de la spéculation sur les marchés des produits de base en général.

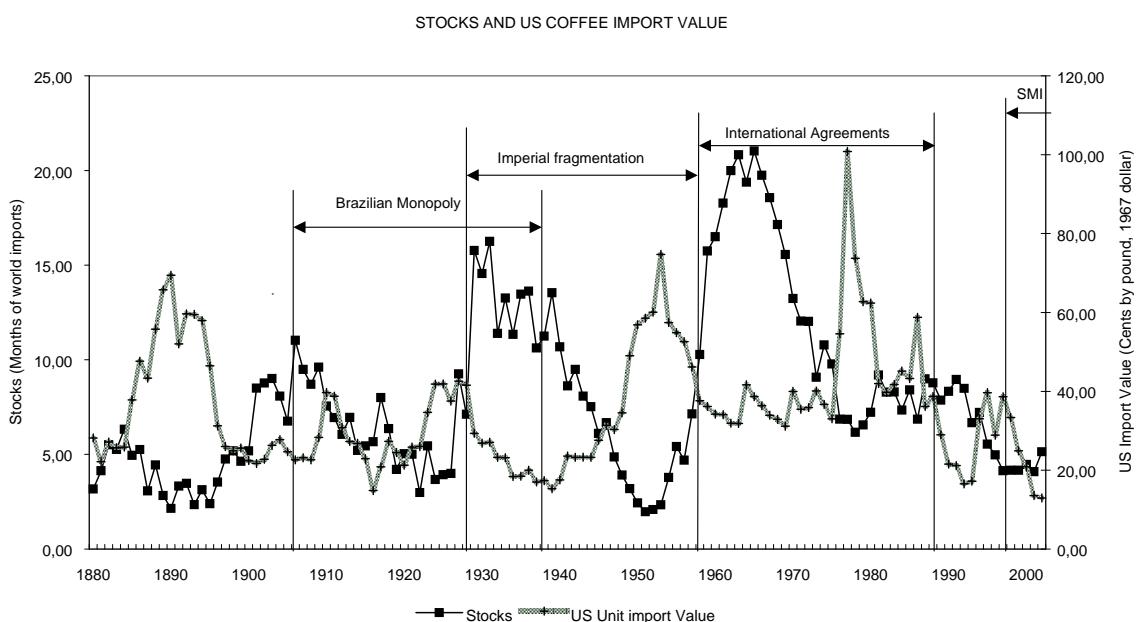
Afin de comprendre la dernière crise du café, il convient d'examiner: (1) l'évolution des stocks de café et de la propriété ; et (2) les stratégies d'entreprise changeantes.

2.1 Stocks et prix

La figure ci-dessous montre que les stocks mondiaux de café et les prix ont une relation inverse et que l'ampleur de cette relation a changé au cours du temps. Les stocks phénoménaux des années 60 n'ont pas provoqué une chute des prix proportionnelle à leur ampleur, en particulier si on la compare au début du 20ème siècle ou aux années 30. Bien au contraire, l'extraordinaire chute des prix de la période post-1989 semble totalement disproportionnée comparée à l'évolution des stocks.

La raison est que l'impact des stocks mondiaux sur les prix dépend de l'identité de l'opérateur qui les détient ou qui les contrôle. Historiquement, l'un des principaux objectifs des politiques des pays producteurs de café et plus particulièrement de la politique brésilienne en matière de café, était précisément de supprimer les stocks excédentaires du marché. Par conséquent, lorsque les stocks sont détenus par les gouvernements des pays producteurs, ils sont absents du marché, ou du moins leur disponibilité est fortement teintée d'incertitude. De manière différente, mais avec un impact similaire sur les prix, les stocks détenus par les torréfacteurs sont des stocks « retirés » du marché. Ils ne sont plus disponibles. Seuls les stocks détenus par les négociants ou les producteurs sont disponibles en permanence et affectent globalement les prix.

Stocks et valeur unitaire des importations US (1880-2005)



Source: Daviron et Ponte (2005)

Après la seconde Guerre mondiale, au travers des interventions des offices publics, les pays producteurs étaient capables de maîtriser la majeure partie des stocks mondiaux. Du fait des accords internationaux sur le café, ils pouvaient maintenir les prix du marché à des niveaux relativement élevés. Avec la suspension de l'accord international sur le café en 1989, la relation entre les stocks et les prix ont changé une fois encore, fonctionnant de manière assez similaire à celle du début du 20ème siècle. Actuellement, les pays producteurs ne contrôlent plus les stocks. La libéralisation dans les pays producteurs a permis aux stocks d'être détenus par les producteurs mais surtout, par les négociants.

Enfin, depuis 1998, la relation entre les stocks et les prix semble avoir changé à nouveau. L'impact des stocks sur les prix semble plus fort que jamais. Cela est dû à la mise en œuvre des stratégies de gestion partagée des approvisionnements (GPA) par les torréfacteurs. La GPA signifie que les négociants internationaux détiennent et gèrent une proportion croissante du stock au nom des torréfacteurs. Pour le marché, cela implique une augmentation du volume des stocks immédiatement disponibles. En conséquence, le même volume de stock génère un prix international bien plus bas que lors de la décennie précédente.

Conformément à cette interprétation, l'on peut affirmer que la situation plutôt tendue de l'offre, conjuguée à la spéculation sur les marchés des produits de base (y compris le café), aurait généré un prix bien plus élevé au cours des périodes précédentes.

2.2 Stratégies d'entreprise

Les négociants internationaux ont entrepris une restructuration considérable au cours de ces vingt dernières années. Les négociants de taille moyenne sont devenus trop chétifs pour concurrencer les grands. C'est ainsi que certains ont fait faillite, d'autres ont fusionné ou ont été absorbés par des négociants plus importants. Le commerce du café devient de plus en plus concentré. En 1998, les deux principaux négociants de café (Neumann et Volcafé) contrôlaient 29 % du marché total et les six plus grandes entreprises contrôlaient 50 %. Au début des années 2000, avec les fusions de Volcafé et ED&F Man d'une part et Esteve et Cargill au sein d'ECOM d'autre part, les trois premiers groupes représentaient probablement 45 % du marché. Pourtant, les perspectives semblent bonnes pour les petites entreprises spécialisées qui évoluent sur le marché des cafés spéciaux (haut de gamme et origines spécifiques). Mis à part quelques exceptions, il y a eu peu d'intégration verticale entre les torréfacteurs et les négociants internationaux. Le niveau de concentration sur le marché des torréfacteurs a atteint un niveau encore plus élevé que pour les négociants internationaux. Les deux groupes principaux combinés (Nestlé et Philip Morris/Altria) contrôlaient 57 % du marché mondial pour les cafés torréfiés et solubles en 2002. Les cinq plus grands groupes contrôlaient 87 % du marché. Nestlé domine le marché soluble avec une part de marché de plus de 50 %.

Les torréfacteurs sont encore en mesure de maintenir une position de pouvoir relative par rapport aux détaillants grâce à la nature particulière du café dans le commerce de détail et le fait que plusieurs marchés de détail vendent le café avec une faible marge voire à perte. Cela concerne le café ordinaire, les cafés spéciaux affichant quant à eux des marges plus élevées au niveau de la vente au détail. Cependant, les marques propres aux supermarchés n'ont pas été en mesure de percer sérieusement sur le marché des cafés spéciaux. L'on retrouvera plus facilement des marques de « qualité supérieure » telles que Starbucks ou Illy dominant le marché haut de gamme chez les détaillants. Des changements plus significatifs de l'équilibre de pouvoir dans la chaîne de valeur du café ont véritablement eu lieu dans le cercle des torréfacteurs et négociants internationaux. Dans ce cas, les torréfacteurs ont véritablement accru leur influence sur les négociants internationaux en conséquence de l'offre excédentaire, de la flexibilité accrue des mélanges et tout particulièrement au travers de la GPA par les fournisseurs qui permet aux torréfacteurs de minimiser les coûts en transférant les coûts d'exploitation de détention des stocks aux sociétés de négoce. Suite à l'adoption de la GPA et avec la libéralisation du marché dans les pays ACP, les négociants internationaux ont dû renforcer leur réseau d'approvisionnement. Ceci a été possible grâce à la coordination (essentiellement le financement) ou l'intégration verticale avec les exportateurs dans les pays ACP. Dans certains pays, les négociants internationaux ont parcouru le chemin inverse vers le commerce national et parfois vers la production dans de grands domaines agricoles. L'autre tendance qui se dessine est celle de la création d'un système de fournisseurs principaux et de fournisseurs secondaires soumis à des primes et remises. Les principaux torréfacteurs ont tendance à ne pas accepter les mélanges de café de pays qui ne peuvent garantir une quantité minimum fiable d'approvisionnement. En conséquence, d'une part, des producteurs mineurs (comme c'est le cas de nombreux pays ACP) pourraient devenir de plus en plus marginalisés à l'avenir.

D'autre part, ceci a poussé certains négociants internationaux à s'impliquer (directement ou indirectement) dans le commerce national dans les principaux pays ACP producteurs (tels que la Côte d'Ivoire et l'Ouganda) même si ces opérations ne sont pas rentables, pour autant qu'ils puissent satisfaire leurs principaux clients.

En résumé, les 25 dernières années ont été marquées par des transformations profondes de la chaîne de valeur mondiale du café :

- le régime de l'Organisation Internationale du Café s'est effondré ;
- les torréfacteurs et négociants internationaux se sont consolidés, ce qui a mené à une situation d'oligopole ;
- les pays ACP, via la libéralisation du marché national, ont perdu leur capacité à contrôler les flux et stocks d'exportation ;
- une proportion plus importante des stocks de café est devenue plus rapidement disponible, menant à une situation sans précédent de faibles niveaux des stocks et de prix internationaux bas (entre 2000 et 2004) ; cette situation a été suivie plus récemment par des hausses du prix du café, en raison d'une offre insuffisante et des activités de spéulation.

3. Le café durable, en passe de devenir un classique ?

3.1 Un profil et de nouvelles tendances

La « durabilité » est devenue un élément clé de la commercialisation du café. Jusqu'il y a quelques années, cela ne concernait que des marchés de niche. Aujourd'hui, le café durable est devenu bien plus « ordinaire ». Certains cafés durables sont vendus comme des cafés certifiés tels que le café biologique, « Commerce équitable », « Bird-friendly », « Rainforest Alliance » et « Utz certifié ». D'autres sont vendus au titre d'initiatives de durabilité conçues par des entreprises privées avec ou sans surveillance et vérification par des tiers. La plus grande initiative privée bénéficiant d'un contrôle par une tierce partie est le programme C.A.F.E. de Starbucks.

En 2006, les cafés certifiés durables (y compris le programme C.A.F.E. de Starbucks) représentaient 4% des exportations mondiales de café en volume et près de 8% des importations d'Amérique du Nord (Giovannucci et al., 2008). En 2007, les cafés durables ont atteint 5,5% des exportations totales en volume (cf. tableau ci-dessous), alors qu'en 2003, ils ne représentaient que 1% du total.

Le café biologique est produit en utilisant des méthodes promouvant un agro écosystème viable et durable. Le café « Commerce équitable » est basé sur une relation commerciale entre les acteurs présentant des éléments aussi bien basés sur le marché que sur des principes éthiques et visant une durabilité économique à long terme. Le café d'ombre est cultivé sous couvert forestier, préservant ainsi la biodiversité et fournissant un habitat approprié pour les oiseaux migratoires. Les labels certifiés Rainforest Alliance ou Utz tentent de conjuguer certains des trois éléments.

Le total brut des achats de café « durable » pour 2006 (par opposition au volume total certifié, dont le chiffre est supérieur au volume effectif des achats) était estimé à près de 4,2 millions de sacs (cf. tableau ci-dessous), pour augmenter à près de 6 millions de sacs en 2007. Outre la forte croissance affichée par les cafés « commerce équitable » et biologique, trois initiatives de durabilité relativement nouvelles – Utz-certified, Rainforest Alliance-certified et le programme C.A.F.E. de Starbucks – ont également connu une croissance spectaculaire. 883 000 sacs de café certifiés Utz ont été achetés en 2007, contre 600 000 en 2006 et 480 000 en 2005 (Utz, 2008). Les achats de café certifié Rainforest Alliance devaient atteindre 760 000 sacs en 2007 (Rainforest Alliance, 2008), contre 453 000 sacs en 2006. Starbucks a certifié à lui seul plus de 1,7 million de sacs de café grâce à son programme C.A.F.E. en 2007 (contre 1,2 million en 2006) (Starbucks, 2008).

Si l'on part du principe que 65% des achats de café « commerce équitable » sont également certifiés biologique, le volume net des achats de café « durable » atteignait environ 3,7 millions de sacs en 2006 (soit 4% des exportations totales de café), pour augmenter à plus de 5,3 millions en 2007 (soit 5,5% des exportations totales de café).

Par conséquent, le marché du café « durable » est toujours une niche, mais une niche en pleine croissance – en 2003, il ne représentait qu’1% du volume total des exportations. Il attire des intérêts croissants dans l’industrie ordinaire également. Outre le programme de Starbucks, la plupart des principaux torréfacteurs achètent du café certifié durable.

Volume estimé de café « durable » de pays tiers vendu en 2007 (sacs de 60 kg)

Type de café	2006	2007
‘Commerce équitable’	833 000	1 036 093
Biologique	1 152 000	1 570 662
Certifié Rainforest Alliance	453 000	760 000
Café Starbucks	1 174 400	1 727 272
Certifié Utz	600 000	883 000
Total brut	4 212 400	5 977 027
Total net*	3 670 950	5 303 567
Part des exportations nettes de café durable dans les exportations totales de café (%)	4.0	5.5

Sources: pour 2006, Giovannucci (2007); pour 2007, Utz (2008), Rainforest Alliance (2008), Starbucks (2008), ICO (2008b); <http://www.fairtrade.net/coffee.html?&L=>

*En supposant que 65% du café équitable est aussi certifié biologique

Autre initiative digne de mention dans le domaine de la durabilité sur le marché du café ordinaire est la collaboration public/privé entre l’Association allemande du café et l’agence du ministère allemand de la Coopération économique et du développement, la GTZ. Cette initiative a débouché sur la rédaction d’un code de conduite, le « Code d’usages communs pour la communauté du café » (ou « 4C ») pour « la production, le traitement post-récolte et le commerce du café vert ordinaire d’une manière adaptée à la mise en application et aux obligations en la matière ». Les parties prenantes au processus d’élaboration incluaient de grands torréfacteurs (Nestlé, Tchibo, Sara Lee et Kraft), des négociants internationaux (Neumann et Volcafé), des représentants de pays producteurs (Brésil, Vietnam, Kenya, Colombie, Indonésie et plusieurs pays d’Amérique centrale), des ONG (Oxfam International et Greenpeace), et des fédérations de syndicats (y compris des représentants de travailleurs de l’industrie du café). Le 4C comprend des directives visant à éviter les pires formes d’exploitation de la main-d’œuvre et de destruction environnementale. Ces directives s’inspirent des conventions des Nations Unies existantes et d’autres réglementations nationales déjà en vigueur dans plusieurs pays producteurs. À cet égard, le 4C remplace la mise en œuvre (ratée) des réglementations existantes par l’État par une conformité volontaire vérifiée par un audit. Le 4C est devenu totalement opérationnel en septembre 2007 avec la mise en place d’un Secrétariat et l’apparition sur le marché du premier café conforme à la norme 4C. Il regroupe maintenant 80 membres représentatifs des trois branches (producteurs, commerce et industrie, et société civile) – y compris tous les grands négociants et torréfacteurs internationaux et les principales ONG telles qu’Oxfam et Rainforest Alliance. L’objectif du 4C est que 50% du marché du café soit conforme à son code d’ici 2015 (4C, 2008).

Enfin, en décembre 2003, la CNUCED et l’initiative pour le café durable (ICD) de l’Institut International du Développement Durable (IIDD) ont lancé un processus visant à créer un partenariat pour le café durable (PCD) mondial et multi-acteurs. En rassemblant les producteurs, l’industrie, la société civile et les décideurs politiques publics, le partenariat vise à développer une approche mondiale et intégrée à la durabilité pour le secteur du café au travers de la recherche, du progrès politique et de la coopération. Le PCD aborde des questions telles que le financement du café « durable », les contrats et les normes de durabilité.

3.2 Coûts et bénéfices

La plupart des acteurs impliqués dans la chaîne de valeur mondiale du café obtiennent des marges plus élevées sur les cafés « durables » que sur les cafés ordinaires. Les primes payées aux agriculteurs varient considérablement, le commerce équitable payant les primes les plus élevées aux prix actuels du marché lors de la dernière crise du café (beaucoup plus réduites aux prix actuels du marché), suivi par la certification biologique. Certaines initiatives n'offrent aucune garantie de récompense aux agriculteurs, bien qu'une prime soit souvent payée. Certains des avantages les plus significatifs de la certification de durabilité sont indirects – tels que l'amélioration des structures de gouvernance des coopératives communautaires. L'impact général en termes de revenus des normes de durabilité sur les producteurs dépend de l'équilibre entre les coûts supplémentaires de la conformité à ces normes (y compris les coûts de main-d'œuvre et les coûts de certification) et les revenus supplémentaires engrangés par la prime - plus ou moins l'impact du changement des pratiques agricoles sur les rendements et la qualité.

Le processus menant à la certification peut également servir à stimuler les revenus agricoles en dehors de l'économie du café. En imposant aux producteurs des exigences telles que la traçabilité et les normes de gestion des processus, les agriculteurs se préparent à satisfaire aux demandes de l'exportation agricole moderne. Les processus de certification peuvent également avoir des effets de débordement sur les communautés adjacentes. Avec la bonne dynamique, les efforts requis pour répondre aux normes de durabilité peuvent créer un cercle vertueux d'autonomisation et de renforcement organisationnel. Dans d'autres cas, les organisations agricoles estiment difficile de maintenir une cohésion si les bénéfices prévus ne se matérialisent pas à court terme. Pour bon nombre d'entre elles, les coûts cachés de commercialisation, de la coordination (par exemple le temps passé dans les réunions, les transports), l'incertitude et les limitations de l'action collective peuvent réduire de manière significative les avantages nets des efforts de certification et menacer les structures de gouvernance existantes dans les coopératives ou associations. Si une norme devient le critère d'achat *de facto*, alors la plupart des agriculteurs devront respecter et donc surmonter les mêmes difficultés mentionnées. En outre, lorsque ces critères deviendront une norme communément admise, les acheteurs se montreront peut-être moins enclins à payer plus pour de telles réalisations- laissant les agriculteurs aux prises avec des coûts élevés de production et aucun stimulant financier direct.

4. Options pour la coopération ACP-UE dans le secteur du café

4.1 Le rôle de la régulation

Au cours de ces dernières décennies, nous avons assisté à un regain d'intérêt pour la promotion des systèmes de gestion de l'offre au niveau des produits de base, malgré les dernières tentatives de la aujourd'hui défunte Association des Pays Producteurs de Café (APPC), qui ont échoué en raison de l'offre excédentaire, de l'absence d'agences d'État capables de contrôler et d'organiser le stockage et de la forte concentration du marché sur le plan du commerce international et de la torréfaction. Un rétablissement d'un accord international sur le café basé sur des quotas avec la coopération des pays consommateurs semble à cent lieues des possibilités politiques. Ce que l'OIC a pu accomplir de plus ressemblant à cette idée de réaffirmation de son pouvoir réglementaire a été le programme d'amélioration de la qualité du café (CQP) pendant la crise du café. L'objectif général du programme était de réduire l'approvisionnement en café exportable à court terme, augmentant ainsi les prix. À long terme, le programme visait à augmenter la qualité générale des exportations de café. Le programme fit face à une résistance féroce des États-Unis, qui négociait son retour à l'OIC, après l'avoir quittée en 1989. Au vu de ces difficultés, et après une analyse de l'impact de la première phase du projet, l'OIC a rendu en mai 2004 le programme d'amélioration de la qualité du café volontaire plutôt qu'obligatoire (il n'y a pas de trace des dispositions du programme d'amélioration de la qualité du café dans l'Accord international sur le café de 2007).

Le programme continue à fonctionner sur une base volontaire. En 2007, 68% des exportations de café étaient conformes aux critères minimums du CQP, contre 64% en 2006 (ICO, 2008a).

Par le passé, l'autre approche adoptée pour contrer l'impact des faibles prix du café sur les moyens de subsistance des pays ACP a été la compensation des impacts macroéconomiques des prix et des termes de l'échange. Au titre du STABEX, l'UE soutenait les pays ACP ayant des problèmes de balance des paiements dus à des baisses de prix des produits. Au début des années 90, la chute des prix des produits et la fin des accords sur les produits de base ont conduit à de grands déboursements et à une éligibilité accrue pour l'aide en question. Le STABEX connaît de sérieux problèmes et en 1990-91, le système n'était plus en mesure de payer que 42 % des demandes éligibles. Les taux de remboursement se sont également effondrés. À la conclusion de l'accord de partenariat ACP-UE à Cotonou en juin 2000, le STABEX fut remplacé par FLEX, présentant des critères d'éligibilité bien plus rigoureux et des niveaux de compensation plus faibles. Après avoir été vivement critiquées par les pays ACP, les règles furent assouplies en 2004. Cependant, même dans le cadre des nouvelles règles, les niveaux compensatoires sont peu susceptibles d'atteindre ceux de l'ère STABEX.

Néanmoins, la régulation peut s'avérer être un outil très efficace pour renverser les relations de pouvoir en faveur des agriculteurs ACP et leurs organisations. Les formes publiques de coordination (ou la facilitation des formes privées) pourraient être rétablies, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la qualité et la tarification en fonction de la qualité, la fourniture de ressources et de crédits et de services de vulgarisation et de recherche. Des efforts pourraient également être concentrés sur le développement de nouveaux outils de régulation. Les règles de transparence en matière d'information et d'étiquetage des produits (par ex. la composition du mélange, la proportion d'arabica et de robusta utilisée, les pays d'origine du café utilisé dans les mélanges, éventuellement la proportion du prix final payé aux producteurs) et la loi internationale anti-trust constituent deux approches très prometteuses. La réglementation pourrait également jouer un rôle capital pour soutenir l'établissement de systèmes d'indications géographiques (IG) dans les pays producteurs et pour défendre ces systèmes au niveau international au travers d'un registre à l'OMC des IG ayant force d'obligation allant au-delà des vins et spiritueux et couvrant les produits de base tropicaux.

4.2 Approches basées sur le marché

La hausse du revenu des exploitants de café (et en particulier les petits exploitants) dans les pays ACP est un objectif politique important. En plus de l'instrument de régulation, des solutions basées sur le marché ont été proposées afin d'atteindre cet objectif :

- la promotion de la consommation dans les pays producteurs et dans les marchés émergents ;
- la diversification de la production ;
- la promotion de cafés spéciaux ;
- la promotion d'instruments de gestion des risques liés aux prix.

Le problème avec la promotion de la consommation dans les pays producteurs est que la hausse de la consommation au Brésil au cours de ces dernières décennies est utilisée comme un exemple de réussite. Cependant, seuls le Brésil et l'Éthiopie ont une véritable culture nationale du café qu'ils pourront exploiter et aucun pays ACP ne dispose des ressources que le Brésil est en mesure de rassembler. Les marchés émergents, à l'exception de l'Europe de l'Est et de la Russie, sont généralement des consommateurs de thé.

La diversification en dehors de la culture du café est extrêmement difficile dans certaines régions: les récoltes alternatives peuvent ne plus être attrayantes en termes de prix et de revenus pour la main-d'œuvre ; elles peuvent ne pas être compatibles d'un point de vue agro écologique ; les structures de marché et les négociants détenant ces récoltes peuvent ne pas être présents.

Enfin, la diversification est difficile à concevoir : si les récoltes alternatives (ou activités économiques) étaient présentes, faisables et culturellement acceptables, les producteurs les auraient déjà adoptées (et, dans une certaine mesure, ils l'ont fait - feuilles de coca en Colombie, khat en Éthiopie, vanille en Ouganda).

Le soutien aux cafés spéciaux est d'un point de vue général tout à fait concevable - étant donné les changements dans les modèles de consommation qui ont eu lieu au cours des dix dernières années ou plus. Le principal avertissement qu'il convient de faire ici est que le café spécial (présenté comme de qualité supérieure) n'implique pas nécessairement des prix plus élevés pour un café de meilleure qualité au niveau de l'exploitation (en particulier chez les petits agriculteurs), tout comme il ne mène pas nécessairement au renforcement des organisations de producteurs.

Enfin, il se peut que les instruments de gestion des risques liés aux prix ne soient pas aussi populaires parmi les producteurs et leurs organisations pour toutes sortes de raisons : ils couvrent les risques liés au prix mais pas liés au volume ; ils couvrent une période d'à peine deux ans en théorie et bien souvent, moins que cela en pratique ; ils ne couvrent pas la variation des primes, mais uniquement le prix d'ensemble ; leur coût est élevé et ils requièrent un niveau élevé de liquidités. Tout comme pour le comportement des marchés de produits « réels », ces instruments sont généralement neutres. Leur rôle est de réduire les effets de la volatilité des prix pour des acteurs individuels, plutôt que réduire la volatilité dans l'ensemble.

4.3 Amélioration des labels de durabilité

Etant donné que les labels de durabilité peuvent avoir la conséquence inattendue de marginaliser les petits agriculteurs et plus généralement les agriculteurs des pays ACP, les pays ACP et l'UE devraient prendre des mesures pour s'assurer que les labels et autres initiatives en matière de café « durable » soient attrayants pour les consommateurs tout en menant à des améliorations substantielles des conditions de vie des agriculteurs. Plus particulièrement, les pays ACP devraient faire pression sur l'UE afin qu'elle finance des activités destinées à :

- fournir des crédits aux agriculteurs (pour des améliorations requises en vue de satisfaire aux normes de durabilité) ;
- former et fournir une assistance organisationnelle aux coopératives et autres types d'associations de producteurs ;
- faciliter le commerce direct entre ces organisations et acheteurs dans les pays consommateurs ;
- rétablir des mécanismes de coordination dans les pays producteurs, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la qualité et les incitations à la qualité ; fournir des ressources pour le contrôle des plaintes (en particulier le paiement réel d'une prime au niveau de l'exploitation)
- simplifier la conformité aux normes pour les petits propriétaires ;
- faciliter la participation des producteurs dans l'élaboration des normes ;
- promouvoir des mécanismes de minimisation des coûts en matière de certification, au travers de certifications multiples, d'audits groupés et de l'accréditation d'agences de certification locales.
- fournir des ressources supplémentaires aux agriculteurs afin qu'ils puissent satisfaire aux normes ;
- impliquer les bénéficiaires présumés dans toutes les étapes de la formulation ;
- encourager des pratiques qui sont faisables et suffisamment flexibles pour être adoptées par le plus grand nombre.

4.4 Réaliser une valeur supplémentaire dans les pays ACP: le rôle des indications géographiques

Des études récentes montrent que la plupart de la valeur ajoutée dans la chaîne de valeur du café est générée dans les pays consommateurs et qu'elle a davantage trait à des attributs de qualité « symboliques » et de « service personnalisé » qu'à des attributs « matériels ». L'amélioration des attributs de qualité matériels du café et la perception d'une rétribution constituent une stratégie nécessaire mais insuffisante pour les producteurs. La valeur ajoutée qui peut être obtenue au niveau de l'exploitation en améliorant la qualité matérielle est limitée. Les producteurs ACP doivent également vendre les attributs de qualité symboliques du café - le territoire, une histoire, des idées et l'exotisme. Ils ont besoin d'informations sur le consommateur afin de pouvoir proposer un produit individualisé et/ou symbolique. Bien que plus limitée, l'offre d'un service personnalisé est également possible au travers de réseaux agro-touristiques, l'agrotourisme « safari et café » et l'établissement de filières de café contrôlées par des organisations de producteurs (Fedecafé de Colombie a ouvert une chaîne de cafés « Juan Valdez » aux États-Unis).

Afin que ce processus soit dirigé et contrôlé par les producteurs, cela pourrait se faire au travers de systèmes d'indication géographique (IG) et d'associations de producteurs. L'UE prône depuis très longtemps la reconnaissance et la défense des IG au niveau de la réglementation nationale et internationale. Au niveau de l'OMC, les discussions portant sur la tenue d'un registre des indications pour les vins et les spiritueux pourraient être élargies pour inclure le café et d'autres produits tropicaux. Les pays ACP pourraient conclure une alliance stratégique avec l'UE dans ce domaine.

L'accord conclu en 2007 entre Starbucks et l'Éthiopie pourrait ouvrir la voie à une application plus étendue des stratégies basées sur les IG dans le secteur du café. En 2004, le bureau de la propriété intellectuelle d'Éthiopie, avec le soutien d'une ONG, a entrepris d'examiner la façon dont l'Éthiopie pourrait tirer profit des droits de la propriété pour les cafés de qualité supérieure originaires des régions de Harrar, Sidamo et Yrgacheffe. Il a ainsi été décidé de solliciter l'enregistrement de ces noms de café en tant que marques commerciales, et ce dans divers pays. L'enregistrement d'un nom en tant que marque signifie que les distributeurs de café doivent obtenir une licence et payer une redevance au bureau de la propriété intellectuelle d'Éthiopie afin de pouvoir utiliser le nom déposé. Sous réserve de bonne gestion, ces fonds peuvent ensuite être versés aux producteurs de ces cafés ou utilisés dans le cadre de projets liés au café ou en faveur de la communauté. Les enregistrements furent fructueux sur le marché européen, au Canada et (en partie) au Japon. Toutefois, les choses se corsèrent un peu plus aux États-Unis, car Starbucks avait déjà déposé deux noms de café originaires d'Éthiopie pour son propre compte et les utilisait sur ses emballages de vente au détail. En 2005, l'ambassade éthiopienne aux États-Unis a contacté Starbucks pour proposer une solution à l'amiable à ce conflit potentiel. Elle ne reçut aucune réponse de Starbucks. Oxfam fut alors désignée pour servir de médiateur entre les deux parties. En février 2006, l'Éthiopie a demandé à Starbucks de renoncer à ses droits de propriété industrielle et commerciale en échange d'un contrat de licence gratuit – ce qui impliquait que Starbucks ne serait pas tenu au paiement de royalties aux Éthiopiens. Mais Starbucks refusa de signer l'accord et la National Coffee Association des États-Unis rédigea une lettre de plainte au Bureau américain des brevets et des marques de commerce. La lettre affirmait que Sidamo et Harrar étaient des noms « génériques » de café plutôt que des marques commerciales caractéristiques et prestigieuses. La demande d'enregistrement éthiopienne fut refusée (Yrgacheffe a néanmoins pu poursuivre le processus car le nom de région n'avait pas encore été déposé par Starbucks).

En septembre 2006, l'Éthiopie revint à la charge, Oxfam endossant à nouveau le rôle de médiateur, afin de redémarrer un cycle de négociations – mais rien de concret n'a pu être obtenu à cette époque. Le prestige de la marque Starbucks repose cependant sur sa politique d'approvisionnement éthique et son image d'entreprise sophistiquée et bien intentionnée au service de consommateurs avertis. Après la couverture médiatique du différend l'opposant à l'Éthiopie (et d'autres facteurs concomitants), la valeur de l'action Starbucks est passée d'un niveau record de 40 dollars à la mi-novembre 2006 à à peine plus de 25 dollars à la mi-juin 2007. Fin juin 2007, l'Éthiopie et la société Starbucks sont enfin parvenues à un accord : l'Éthiopie obtint les droits de propriété intellectuelle et commerciale sur les noms de ses cafés spéciaux et Starbucks une licence sans paiement de royalties lui permettant d'utiliser ces noms sur ses produits.

Même si les cafés tels que « Kona » et « 100% Colombien » étaient déjà déposés en tant que marques commerciales aux États-Unis, l'accord Starbucks-Éthiopie est extrêmement important car il a attiré l'attention sur le rôle que les systèmes d'IG et/ou des marques commerciales peuvent jouer pour valoriser le café sur le site de production. Les systèmes d'IG peuvent renforcer les organisations de producteurs car l'IG leur fournit un axe et un plan commercial clair - plutôt qu'une impulsion plus générique invitant les producteurs à se rassembler. Par conséquent, les producteurs locaux pourraient non seulement bénéficier de prix plus élevés pour leurs produits, mais également d'impact plus vaste sur le développement. Les organisations liées aux IG pourraient également innover en proposant des stratégies territoriales plus vastes (par ex. liées au tourisme, à l'artisanat, à d'autres produits agro-alimentaires, à la musique, à la gastronomie, etc.) conçues en collaboration avec les gouvernements régionaux, les associations commerciales, les agences de donateurs/ONG, les négociants du Nord et les groupes de producteurs locaux. Grâce à cette approche, les régions produisant des cafés haut de gamme ne seraient pas les seules à bénéficier d'une initiative de type IG mais également d'autres régions où les attributs matériels ne s'avèrent pas aussi attrayants mais où les attributs symboliques et services personnalisés eux le sont.

Cacao

Table des matières

1. Le marché international du cacao	345
1.1 Composition de la production	346
1.2 L'Accord international relatif au cacao	346
1.3 Un contrôle oligopolistique	347
2. Le secteur du cacao ACP	347
2.1 Les relations ACP-UE dans le secteur du cacao	350
2.1.1 Le régime commercial de l'UE	350
2.1.2 Le soutien au titre de STABEX	350
2.1.3 L'arrangement FLEX	351
2.1.4 Le plan d'action de la CE pour les produits de base	351
2.1.5 Position de l'UE en ce qui concerne les indications géographiques (IG)	352
2.2 Réponses stratégiques à la baisse des prix	352
2.3 Champ d'action de l'UE	353



Résumé

La production mondiale de cacao est près d'atteindre un niveau record annuel qui est de 3,5 millions de tonnes. En 2007, le prix de 0,70 dollar US la livre correspondait à un cinquième environ du prix de 1980 en termes réels ; et au début de l'année 2008, il a augmenté d'une manière conséquente pour atteindre 1,20 dollar US la livre. Après 1980, les offices de commercialisation ont été remplacés par des arrangements privés fondés sur l'offre et la demande. L'organisation internationale du cacao, qui a été établie en 1973 pour gérer les accords internationaux sur le cacao, a administré des mesures de soutien des prix durant ses dix premières années d'existence mais elle vise désormais à maintenir une économie durable dans le secteur du cacao. La fabrication et la distribution de cacao et de chocolat sont des activités oligopolistiques: deux ou trois entreprises produisent plus de 58% de la production dans trois différents domaines.

Plusieurs millions de petits agriculteurs vivant dans 36 pays ACP cultivent le cacao, qui représente, dans trois pays, un tiers environ des recettes d'exportation. La production et les exportations mondiales sont dominées par la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Cameroun. À eux seuls, les deux premiers pays produisent et exportent plus de la moitié du volume produit au niveau mondial. L'Indonésie et le Brésil sont également deux grands producteurs mais l'Indonésie est le seul pays non ACP exportant une quantité significative, totalisant 10% environ des exportations mondiales.

Les fèves de cacao et les produits dérivés du cacao ne contenant pas de sucre originaires des pays ACP peuvent accéder au marché de l'UE en franchise de droits de douane et bénéficient de marges préférentielles significatives quoique de plus en plus limitées. La baisse du prix du cacao qui est intervenue dans les années 1990 a placé les producteurs de cacao, de café et d'arachide au premier rang des bénéficiaires de STABEX ; cependant, les paiements au titre de FLEX, qui a succédé à STABEX, ont été limités. On espère que la récente réforme de FLEX et le plan d'action 2004 de la CE relatif aux produits de base produiront des résultats plus positifs. La production de cacao équitable et biologique et l'utilisation plus large des indications géographiques sont des solutions qui permettent de rehausser les revenus, y compris lorsque le prix des produits de base est en baisse.

L'UE pourrait contribuer à soutenir ces possibilités, ainsi que les mécanismes de gestion des risques liés aux prix et aider les producteurs à développer les industries de transformation du cacao.

1. Le marché international du cacao

Durant la campagne 2005-2006, la production totale de fèves de cacao a atteint le niveau record de 3 675 millions de tonnes même si une baisse de la production est estimée pour la campagne 2006-2007, cette dernière étant prévue à 3 472 millions de tonnes. En janvier 2008, les prévisions pour la campagne 2007-2008 étaient de 3 713 millions de tonnes. Les principaux producteurs en 2006/2007 étaient la Côte d'Ivoire et le Ghana, qui ont cultivé 37,4% et 20,7% de la production mondiale totale respectivement, suivis par l'Indonésie, le Cameroun, le Nigeria et le Brésil et, avec 12,7%, 5%, 4,6% et 4,5% respectivement. Ensemble, les pays ACP produisent plus des deux-tiers de la production mondiale.

En 2004, les exportations mondiales de fèves de cacao ont été évaluées à 2 725 millions de tonnes et 4 176 milliards de dollars US, soit une hausse par rapport aux 2 409 millions de tonnes exportées en 2003 d'une valeur de 4 392 milliards de dollars US; la baisse en valeur s'expliquant par la chute de 16% de la valeur unitaire. En outre, de la pâte, du beurre et des pelures et coques de cacao ont également été exportés. Une nouvelle baisse marginale de la valeur unitaire (moins d'1%) a suivi en 2005 et entraîné une baisse de prix de 0,6977 dollar US par livre. L'Afrique domine les exportations de cacao ainsi que sa production, en effet, des grands producteurs comme le Brésil consomment la majorité de leur production.

Exportations nettes de cacao et de produits du cacao en milliers de tonnes*

	2000/01	2004/05
Côte d'Ivoire	1 179.8	1 299.6
Ghana	370.5	612.2
Nigeria	160.5	200.7
Cameroun	132.6	187.2
Total Afrique	1 872	2 397
Indonésie	373.0	454.0
Total mondial	2 485.0	3 123.0

*Exportations nettes de fèves de cacao et de produits de cacao convertis en équivalent fèves avec le facteur de conversion suivant: beurre de cacao 1.33; pâte/liqueur de cacao 1.25; poudre de cacao and biscuits 1.18.

Source: ICCO

Le broyage de fèves de cacao à l'échelon mondial (qui est une variable représentative de la consommation) a atteint un record inégalé de 3 641 millions de tonnes en 2006-2007, l'Europe étant le principal utilisateur, même si sa part est passée de 45% en 1999-2000 à 42,8%. La part des États-Unis est également passée de 29 à 26% durant la même période; dans l'intervalle, l'Asie et l'Océanie sont passées de 13 à 17% et l'Afrique de 12 à 14% (en raison essentiellement de la hausse de fabrication en Côte d'Ivoire et non pas de la hausse de consommation). La consommation est prévue d'augmenter de 4 millions de tonnes en 2010.

Le cacao est côté sur les places boursières internationales, dont les principales sont Londres et New York, et sa cote est déterminée par l'offre et la demande. Le prix mondial du cacao a été multiplié par sept durant les années 1970 et atteint désormais plus de 3 500 dollars US la tonne, ce qui a incité la Malaisie et l'Indonésie à se lancer dans la production. Depuis, la production a doublé et les prix ont été réduits de moitié; en termes réels, en 2002, le prix était équivalant à 19% du prix de 1980 (Robbins, 2003) et bien que les prix aient augmentés depuis, aucune amélioration n'est attendue. Tant Londres que New York gèrent les opérations à terme et les options sur les bourses à terme du cacao.

Prix international du cacao

	US\$/tonne	2005/06 US\$/tonne
1980/81	2 098	4 733
1990/91	1 193	1 770
2000/01	990	1 127
2005/06	1 557	1 557
2010/11 (projection)	1 867	1 713

Source: ICCO Market committee, 12 Septembre 2007; projection calculée sur la base du taux de change: SDR1:US\$1.46.

Les offices de commercialisation sont un élément de la production dans les pays africains producteurs anglophones (même si le Nigeria a renoncé à ce système en 1986) et ils ont un équivalent dans les pays francophones que sont les caisses de stabilisation. Plus récemment, la libéralisation a provoqué la privatisation des structures de commercialisation internes et externes au Nigeria, au Cameroun et en Côte d'Ivoire.

1.1 Composition de la production

Il existe deux sortes de fèves de cacao: cacao ordinaire («bulk», «basic»), qui constitue plus de 90% de la production et provient essentiellement d'Afrique et du Brésil et est essentiellement de la variété forastero. Les cacaos fins («fine», «savour») qui possèdent des caractéristiques gustatives distinctives, constituent 5% seulement de la production. Le cacao du Ghana sert de base pour les cotations, qui sont déterminées par le comptage des fèves défectueuses, la première catégorie compte moins de 3% de fèves moisies, moins de 3% de fèves ardoisées et moins de 3% de fèves abîmées par les insectes, germées ou plates. Les fèves de la deuxième catégorie présentent 4%, 8% et 6% respectivement de ces caractéristiques. Après l'écossage et la torréfaction, l'amande est réduite en pâte de cacao (ou liqueur) et ensuite raffinée en beurre de cacao et en tourteau de cacao (qui peut ensuite être réduit en poudre). Le chocolat est fabriqué à base de beurre et de liqueur de cacao et de sucre. En raison de la hausse des droits de douane dans les pays importateurs, le cacao est essentiellement exporté (57% environ) sous forme de fèves, qui valaient 1 500 dollars US environ par tonne en 2004. La pâte, la poudre et les tourteaux de cacao qui valaient 2 400 dollars US par tonne en 2004 représentaient 23% environ des exportations en volume, tandis que le beurre de cacao, qui valait 3 376 dollars US, constituait 14% environ des exportations en volume. Toutefois, selon la CE, les pays ACP ne sont pas confrontés à une hausse des droits de douane au niveau des échanges commerciaux avec l'UE. Selon le communiqué de presse publié le 9 août 2006 sur le cacao et le chocolat, les droits de douane de ces matières premières et produits transformés sont identiques pour les pays tels que le Ghana et le Rwanda. En tant que membres du groupe des Etats ACP, ils exportent ces marchandises vers l'UE, ainsi que tous les autres produits qu'ils ont la capacité de produire, en franchise de droits de douane. Des explications plus détaillées sont fournies en section 2.1.1 ci-dessous.

1.2 L'Accord international relatif au cacao

L'organisation internationale du cacao (ICCO) est une organisation intergouvernementale établie à Londres en 1973 sous les auspices des Nations-unies pour gérer le premier accord international sur le cacao auquel sont parties des pays exportateurs et importateurs. Le premier accord a été lancé en 1972 et les accords suivants ont été négociés en 1975, 1980, 1986, 1993 et 2001 (entré en vigueur en octobre 2003). Les accords précédents comportaient des dispositions relatives au régime de contingentement des exportations, aux stocks de réserve et au régime de retenue destiné à réduire la volatilité et stabiliser les prix, cependant, au titre des accords plus récents ces interventions ont été abandonnées au profit de la promotion d'une économie durable du cacao. Par la création d'un office basé sur le secteur privé, l'accord tente d'impliquer les acteurs du secteur privé en vue d'atteindre ses objectifs.

Ce système se veut également promoteur de la transparence sur le marché mondial du cacao en recueillant, analysant et diffusant des statistiques pertinentes et en réalisant des études appropriées. L'ICCO soutient la World Cocoa Foundation, constituée en 2000 par les industries utilisatrices de cacao en vue de promouvoir et coordonner un développement durable du secteur. En 2001, l'ICCO comptait 40 membres environ dans 13 pays exportateurs de cacao (dont 9 sont de membres ACP), ainsi que 27 pays consommateurs (excepté les États-Unis) et l'UE.

1.3 Un contrôle oligopolistique

La fabrication et la distribution du cacao et du chocolat sont un oligopole: deux ou trois entreprises détiennent plus de 58% de la production dans chacun des trois domaines suivants.

	Producteurs de chocolat industriel et spécialisé en 2003	Producteurs pour consommation finale en 2003	Producteurs de chocolat industriel et pour consommation finale en 2003
Barry Callebaut	51%	7%	24%
Archer Daniels Midland (ADM)	11%	-	4%
Nestlé	4%	27%	21%
Cadbury	-	15%	12%
Hershey	-	13%	10%
Février	-	17%	-
Avril	-	-	13%
Autres	34%	21%	16%

Source: CNUCED sur une base de données obtenue de Barry Callebaut

Une des conséquences de cet oligopole est que, dans le prix de vente du chocolat, la part de l'industrie de transformation et de fabrication du chocolat est en augmentation tandis que la part des cultivateurs diminue. Une étude réalisée en France pour MAAPAR a montré qu'alors qu'en 1960 les cultivateurs obtenaient 18% environ du prix final d'une barre de chocolat vendue en France contre 16% vers la fin des années 1980, leur part a chuté à 5% en 2002; la part des fabricants est passée de 56% à 70% durant la même période et celle des détaillants de 12 à 17%.¹ Les perspectives de contrer ce contrôle oligopolistique résident essentiellement dans le secteur alternatif du cacao et du chocolat, notamment le mouvement du commerce équitable.

2. Le secteur du cacao ACP

Dans les pays ACP, la culture du cacao est aux mains de millions de petits agriculteurs pour qui il constitue souvent la principale culture de vente. Depuis la disparition de la plupart des offices de commercialisation du cacao dans les pays producteurs, les agriculteurs vendent désormais leur récolte « bord champ » ou sur les marchés locaux aux négociants. Les acheteurs revendent ensuite le cacao à d'autres négociants. Du fait d'un manque d'information sur les prix, les agriculteurs, notamment les plus pauvres, ont bien souvent un pouvoir de négociation plus faible que celui des négociants. Le cacao est source de revenu d'exportation pour 36 pays ACP. Le Ghana, la Côte d'Ivoire et Sao Tome & Principe obtiennent plus de 30% de leurs recettes d'exportation des fèves de cacao uniquement, le pourcentage exact dépendant du niveaux de prix. Ce ratio atteint parfois 40% au Ghana et en Côte d'Ivoire lorsqu'on y ajoute les exportations de beurre, de pâte et de poudre/biscuits de cacao. Pour le Cameroun, Grenade, la Sierra Leone et les Iles Salomon, elles représentent 7% environ et entre 1 et 4% pour plusieurs autres pays, notamment la république Dominicaine, la Guinée, le Liberia, le Nigeria, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Togo, l'Ouganda et Vanuatu.

¹ Sean Healy, MAAPAR, Paris, document non daté

La production a été confrontée aux guerres civiles et aux troubles dans certains pays producteurs, notamment en Côte d'Ivoire, en RDC, en Ouganda, en Sierra Leone et au Liberia, même si l'impact a été moins significatif qu'attendu. Au Liberia, la production a diminué de moitié entre 2000 et 2004; mais en RDC elle n'a baissé que de 14%, en Côte d'Ivoire de 5% seulement durant la même période, et en Sierra Leone et en Ouganda, la production semble n'avoir guère été affectée.

Toutefois, ces évolutions doivent être prises en compte dans le contexte plus large des hausses de production durant la même période, qui équivalent à deux tiers au Ghana et à un tiers au Cameroun; en dehors de la région ACP, l'Indonésie a augmenté sa production de 45%, l'Équateur de 37% et la Colombie de 24%.

Production de fèves de cacao dans les pays ACP et autres pays (milliers de tonnes)

Pays ACP/années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Côte d'Ivoire	1306.2	1396.0	1264.7	1264.7	1351.5	1407.2	1360.0	1400.0
Ghana	434.2	436.6	389.6	340.6	497.0	737.0	740.0	734.0
Nigeria	225.0	338.0	340.0	362.0	385.0	412.0	441.0	485.0
Cameroun	116.0	122.6	122.1	125.0	155.0	166.8	178.5	164.6
Togo	7.0	6.6	6.5	6.0	7.9	21.7	59.0	73.0
PNG	35.6	46.8	38.8	42.4	42.5	42.5	42.5	0.0
République Dominicaine	25.9	37.1	44.9	45.5	47.4	48.0	31.4	31.4
Guinée	5.1	3.3	1.8	2.5	10.0	9.8	17.0	19.0
Sierra Leone	10.9	10.9	10.9	11.0	12.0	9.7	8.7	13.9
RDC	6.6	6.6	6.2	5.8	5.7	5.7	5.6	5.6
Ouganda	3.5	4.0	4.0	3.5	3.8	4.5	5.0	6.0
Haïti	4.5	4.5	4.3	4.4	4.8	4.7	4.7	4.7
Madagascar	4.3	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.6	4.6
Tanzanie	3.7	2.1	2.3	4.0	4.5	3.5	5.0	4.5
Îles Salomon	2.4	2.3	2.0	2.9	4.6	5.0	3.8	3.8
STP	4.2	3.4	3.2	3.2	3.5	3.5	3.5	3.5
Guinée équatoriale	5.5	4.9	4.0	2.0	2.4	3.0	3.0	0.0
Autres producteurs principaux								
Indonésie	367.5	421.1	428.3	571.2	572.6	601.3	610.0	580.0
Brésil	205.0	196.8	185.7	174.8	170.0	196.0	208.6	199.4
Equateur	94.7	99.9	76.0	88.0	88.3	89.7	93.7	93.7
Colombie	51.5	44.5	43.7	48.2	41.7	36.4	37.1	37.1
Production mondiale	3122.3	3378.4	3168.5	3286.2	3582.3	3973.8	4012.9	4058.6

Source: FAOSTAT

Les autres pays ACP produisant moins de 2 000 tonnes par an sont notamment: l'Angola, Belize, le Bénin, la République centrafricaine, les îles Comores, la RDC, Costa Rica, Dominique, les îles Fidji, le Gabon, Grenade, la Guyane, la Jamaïque, la Micronésie, St Lucie, St Vincent, le Surinam, Trinidad & Tobago et Vanuatu.

Les pays ACP récoltent plus de deux tiers de la production mondiale de fèves de cacao et dominent naturellement le commerce mondial. En réalité, puisque deux des principaux cultivateurs, le Brésil et la Malaisie, consomment ou transforment l'essentiel de leur propre production, la part des pays ACP est encore plus importante. Cette tendance se vérifie dans une moindre mesure pour la pâte, les biscuits, la poudre et le beurre de cacao, qui sont uniquement produits dans une mesure relativement grande dans les pays ACP en Côte d'Ivoire et au Ghana (et au Cameroun pour la pâte de cacao).

Exportations de cacao et produits dérivés du cacao en 2005 (pourcentage des exportations mondiales)

Pays/Produits	Fèves de cacao	Beurre de cacao	Pâte de cacao	Poudre/ biscuits de cacao
Côte d'Ivoire	33.5	9.3	35.2	9.6
Ghana	18.2	1.5	5.2	1.8
Indonésie	12.4	5.8	0.2	5.9
Nigeria	9.1	1.0	0.3	0.4
Cameroun	5.5	0.0	4.1	0.0
Pays-Bas	5.4	33.1	25.2	33.0
Belgique	4.8	0.5		0.4
Équateur	2.6	1.3	1.0	1.0
Papouasie Nouvelle Guinée	2.1			0.0
Togo	1.0	0.0		
République Dominicaine	0.9	0.4	0.2	0.3
USA	0.7	3.1	3.3	2.6
Allemagne	0.4	1.4	3.8	5.2
Malaisie	0.3	12.3	2.8	10.6
France	0.1	10.3	4.5	5.8
Brésil	0.0	5.6	2.7	4.8
Exportations mondiales (tonnes)	2969.9	701.4	414.9	804.7

Source: FAOSTAT

Alors que la plupart des producteurs latino-américains exportent presque la totalité de leur production de cacao en produits dérivés du cacao, la proportion étaient ces dernières années seulement de 23% pour la Côte d'Ivoire, 14% pour le Cameroun et 8% pour le Ghana.

Les chiffres relatifs aux importations et à la consommation, associés aux préférences historiques en faveur des pays ACP font que l'UE demeure pour l'essentiel le principal marché des producteurs mondial de cacao. Elle est également la principale cible de l'augmentation des ventes de produits à forte valeur ajoutée à savoir, les produits biologiques ou issus du commerce équitable. L'UE est toutefois un marché en stagnation et la croissance des ventes ralentit. Selon Confectionery News, « cette situation s'explique essentiellement par la maturité des marchés occidentaux. Les principaux fabricants ont été confrontés à une baisse de la valeur des ventes. En 2003, la diminution des ventes a contraint Cadbury Schweppes à lancer un programme de réduction des coûts qui a entraîné une perte d'emplois pour redresser les bénéfices. Les ventes en Europe occidentale ont également été affectées par des considérations plus pressantes en termes de santé qui ont un impact spécifique sur le segment de marché du chocolat.»

Toutefois, certains segments du marché de l'UE ont présenté une hausse: les ventes de cacao et de chocolat portant une certification commerce équitable en sont un exemple.

Selon un rapport publié par la CNUCED, la Chine et l'Inde deviendront bientôt de grands marchés pour plusieurs produits, y compris le cacao. Ensemble, ces deux pays comptent 2,3 milliards d'habitants, soit 37% environ de la population mondiale. Une hausse de 100 dollars du revenu par habitant (représentant une hausse de 10% en Chine et de 20% en Inde) se traduirait par une demande additionnelle de produits d'une valeur de 230 milliards de dollars.

L'étude fait valoir que les pays africains ont été confrontés à une hausse annuelle de 10% des exportations de produits agricoles vers la Chine entre 1995 et 2002. Elle conclut que, durant les prochaines années, et ce pour la première fois de leur histoire, les pays en développement pourraient augmenter leurs exportations de produits de base, notamment vers les autres pays en développement, en raison des conditions commerciales favorables à moyen terme, en ce qui concerne tant les matières premières que les produits alimentaires.

2.1 Les relations ACP-UE dans le secteur du cacao

2.1.1 Le régime commercial de l'UE

Toutes les fèves de cacao pénètrent désormais sur le marché de l'UE en franchise de droits de douane, et ce quel que soit leur producteur. Toutefois, les exportateurs ACP de produits à base de cacao bénéficient de taux préférentiels sur les marchés de l'UE. En 2002, le taux NPF pour le cacao et les produits dérivés du cacao était de 34,3%, le taux au titre du SPG était de 28,5% et les pays ACP payaient seulement 13,0%. Ces taux ont été réduits et tous les produits dérivés du cacao originaires des pays ACP et contenant moins de 5% de sucre accèdent désormais au marché en franchise de droit. En raison de la taxe forfaitaire appliquée sur la teneur en sucre, la marge de préférence diminue pour les produits contenant plus de sucre, cependant, après la signature de l'APE, ce droit de douane sur la teneur en sucre sera nul. D'un autre côté, le Nigeria est confronté à l'application de droits 'SPG', ce dernier n'ayant pas signé d'APE intérimaire.

Droits de douane à compter de mai 2008

	Taux NPF	Taux SPG	Taux ACP
1801 fèves de cacao	0%	0%	0%
1803 pâte de cacao	9,6%	6,1%	0%
1804 beurre de cacao	7,7%	4,2%	0%
1805 poudre de cacao	8,0%	2,8%	0%
1806102 poudre de cacao contenant entre 5 et 65% de sucre	43% or 8%+€25,2/100kg	2,8%+€25,2/100kg	0%+€25,2/100kg*
1806103 poudre de cacao contenant entre 65 et 80% de sucre	43% or 8%+€31,4/100kg	4,5%+€31,4/100kg	0%+€31,4/100kg*
1806109 poudre de cacao contenant plus de 80% de sucre	43% or 8%+€41,9/100kg	4,5%+€41,9/100kg	0%+€41,9/100kg*
1806201 chocolat en tablette	43% or 8,3 %+EA MAX 18,7+ADSZ	4,8 %+EA MAX 18,7+ADSZ	0%

*nul dans le cas d'un APE

2.1.2 Le soutien au titre de STABEX

Au titre du système ACP-UE de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX, institué dans le cadre de l'accord de Lomé), les pays ACP bénéficiaient d'une compensation partielle en cas de baisse des recettes d'exportation. Au titre de Lomé I, II et III, trois produits à savoir, le café, l'arachide et ses produits dérivés et le cacao ont bénéficié de 60% de tous les transferts au titre de STABEX. La Côte d'Ivoire s'est vu attribuer 18,8%, le Sénégal 10,4% et le Cameroun 9,2% de tous les fonds STABEX. Ce biais a été accentué par le maintien du seuil de dépendance. Le modèle du cacao et du café, qui a absorbé l'essentiel du budget de STABEX (90% en 1990), a été sensiblement modifié lorsque des transferts considérables ont été réalisés vers les pays caribéens pour les bananes au titre de STABEX, et ce durant les cinq premières années de Lomé IV.

Sao Tomé & Principe, Grenade et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont également bénéficié du soutien au titre de STABEX pour le cacao. Les ressources de STABEX ont souvent constitué un complément substantiel lorsqu'on le compare au montant total des recettes d'exportation des États bénéficiaires. Les paiements pour le cacao consentis à Sao Tomé & Principe au titre de STABEX constituaient 48% des recettes totales d'exportation de ce pays en 1991.

STABEX a pris fin à la signature de l'accord de Cotonou en juin 2000 et le système a ensuite été remplacé par FLEX.

2.1.3 L'arrangement FLEX

FLEX est un mécanisme visant à offrir une compensation en cas de baisse des recettes totales d'exportation des pays ACP. Contrairement à STABEX, il n'offre pas de compensation pour les pertes de recettes d'exportation d'un produit spécifique mais fournit un soutien budgétaire supplémentaire aux pays qui ont subi:

- une perte de 10% des recettes d'exportation (2% dans le cas des PMA); et
- une aggravation de 10% du déficit public programmé.

L'expérience a déjà montré que ces critères d'éligibilité sont trop stricts: depuis 2000-2002, dans seulement 6 cas sur 51, les pays ACP ont été en conformité avec ces deux critères. Pour ces 6 cas, le soutien au titre de FLEX a totalisé 35,65 millions d'euros.

2.1.4 Le plan d'action de la CE pour les produits de base

En 2004, la CE a avancé une proposition en vue d'un plan d'action de l'UE sur les produits de base agricoles, la dépendance et la pauvreté.

L'objectif de ce plan était d'aider les pays en développement à améliorer leurs performances à l'exportation et réduire leur vulnérabilité aux fluctuations de prix pour les principaux produits de base agricoles tels que le cacao. Pour l'essentiel ce plan visait à renforcer les revenus des producteurs et réduire la vulnérabilité de leurs revenus par rapport aux fluctuations de prix.

La Commission a proposé de simplifier les critères de FLEX. Le plan a identifié les six principaux domaines d'intervention suivants:

- inscrire la question des produits de base à l'ordre du jour, notamment: soutenir les pays en développement dépendant des produits de base (CDDC) en élaborant des stratégies détaillées relatives à ces produits et en couvrant de larges sections de la filière et en les intégrant aux politiques de lutte contre la pauvreté; soutenir la réforme des organismes internationaux de produits; et faire en sorte qu'ils soient plus sensibles aux préoccupations en matière de développement;
- réagir à la baisse des prix: soutenir la mise en œuvre de stratégies relatives aux produits de base qui, dans le cadre des négociations d'APE en cours entre l'UE et les régions ACP, devraient soutenir les initiatives régionales visant à développer les réseaux régionaux des organisations d'agriculteurs, les services destinés à améliorer la qualité, la promotion des investissements et les organisations sectorielles. Quelques 600 millions d'euros ont déjà été affectés à l'assistance au commerce dans le cadre des négociations d'APE.
- gérer les risques et élargir l'accès aux moyens financiers: soutenir les nouveaux instruments financiers et les systèmes d'assurance contre les risques liés aux produits; lutter contre le manque d'accès aux moyens financiers; fournir une protection contre les fluctuations de prix. Soutenir le développement d'instruments d'assurance au niveau macroéconomique pour lutter contre les fluctuations des prix des produits de base qui réduisent la prédictibilité des recettes gouvernementales et limitent la capacité des pays en développement à mettre en œuvre les réformes favorables au développement durable et à la lutte contre la pauvreté;
- soutenir la diversification: l'UE devrait aider les CDDC à faire des choix informés sur la promotion de la diversification et fournir un soutien à la mise en œuvre de ces choix. Il est également proposé de fournir une aide directe à la diversification des productions locales;
- intégrer avec succès les CDDC dans le système commercial international;

- simplifier FLEX: il est proposé d'étendre aux pays enclavés et aux États insulaires la clause spéciale de 2% de pertes de recettes d'exportation appliquée aux PMA et d'éliminer le critère de 10% d'aggravation du déficit public programmé.

Si ces critères proposés avaient été appliqués aux 51 cas qui se sont présentés durant la période 2000-2002, les pays ACP auraient bénéficié d'une aide de 255 millions d'euros au titre de FLEX, soit plus de sept fois le budget qui leur a été octroyé au titre de FLEX.

En outre, la CE a proposé d'inciter les entreprises internationales productrices de produits de base à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises, les codes de conduite durables, les partenariats public-privé et la concurrence internationale. À ce jour, le plan d'action sur les produits de base n'a eu qu'un impact limité sur le secteur du cacao.

2.1.5 Position de l'UE en ce qui concerne les indications géographiques (IG)

La CE prône la création d'un registre international des produits alimentaires et des boissons préparées selon une recette spéciale ou provenant d'une région spécifique et qui ne peut être copiée. Ces IG seraient analogues au système établi pour les vins et les spiritueux. La décision de l'OMC de mars 2005 sur les indications géographiques d'origine devrait aider les pays ACP qui souhaitent développer des cacaos fins spécifiques à leur région.

L'ICCO a sponsorisé un projet relatif à une étude des paramètres chimiques, physiques et organoleptiques afin d'établir la différence entre le cacao fin et le cacao ordinaire, et ce pour assurer la durabilité des cacaos de meilleure qualité dans le monde.

Ce projet a été développé en Équateur et il implique l'Équateur, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Trinidad & Tobago et le Venezuela. Il a pour objectif de développer la capacité de production et de vente de cacao de tous les pays afin d'établir une distinction claire entre le cacao fin et le cacao ordinaire en améliorant de cette façon le positionnement sur le marché du cacao fin. Ce projet a également permis de sensibiliser les agriculteurs à la nécessité d'employer de bonnes pratiques après la récolte pour protéger la réputation du cacao fin originaire de leurs pays.

Il est également nécessaire d'investir pour aider les pays à transformer davantage leurs produits et exporter une plus grande quantité de cacao sous forme de pâte, biscuits, poudre et beurre, ainsi que de chocolat ou d'autres types de confiseries.

2.2 Réponses stratégiques à la baisse des prix

Pour ce qui est des cultivateurs de cacao, les prix rémunérateurs sont au cœur de la problématique de la durabilité dans le secteur économique mondial du cacao. Les prix du cacao fluctuent fortement et les prix ne sont parfois pas suffisamment attrayants pour inciter les cultivateurs à planter des arbres à cacao et maintenir leur exploitation en état. Seule une amélioration des niveaux de prix rend la production de cacao économiquement rentable.

Les initiatives visant à améliorer la réponse politique aux baisses de prix ont été mises en œuvre à grande échelle par l'ICCO. Elles se sont focalisées sur l'amélioration de la productivité et de la qualité de la production, ce qui a favorisé le développement des industries de transformation dans les pays en développement et le soutien aux systèmes de gestion du risque.

Les programmes relatifs à la qualité ont souvent comporté des considérations liées à la traçabilité afin de garantir la conformité avec les normes de qualité.

L'expérience acquise dans le domaine des systèmes de gestion du risque en Afrique n'a pas satisfait les attentes en la matière.

Le commerce équitable permet de différencier un produit et d'obtenir un prix avantageux pour le cacao et les produits dérivés du cacao. Ce marché est en expansion: la valeur de la vente au détail du cacao et du chocolat issus du commerce équitable au Royaume-Uni représentait 1 million de livres en 1998; depuis cette date les ventes ont augmenté rapidement jusqu'à atteindre 16,5 millions de livres en 2004 et 34 millions en 2007 (représentant néanmoins toujours moins de 2% du marché). Le Royaume-Uni est bien au dessus de l'Allemagne, de la Suisse, et des Pays-Bas dans sa consommation de produits de cacao issus du commerce équitable, multipliant par 100 sa consommation, de 22 tonnes en 1996 à 2,238 tonnes en 2005, c'est-à-dire trois fois plus que ses rivaux les plus proches, la France et l'Allemagne. Le cacao et le chocolat issus du commerce équitable portent un label de commerce équitable, qui est un label de consommation géré par la fondation du commerce équitable établie au R.-U. Ce label garantit que les producteurs dans les pays en développement se voient offrir de meilleures conditions de travail. Des initiatives ont été entreprises dans le domaine du commerce équitable dans 18 pays, essentiellement européens mais également en Amérique du Nord et au Japon.

Un organisme établi en Allemagne dénommé Fairtrade Labelling Organisations International (FLO) chapeaute et coordonne le suivi et la certification à l'échelon international des producteurs et négociants. Il a permis à plus de 800 000 producteurs, travailleurs et à leurs employés dans 50 pays de bénéficier du label du commerce équitable.

Le marché des produits biologiques constitue un autre segment de marché différencié que les fournisseurs ACP pourraient approvisionner en obtenant des prix avantageux. Il s'agit là d'une nouvelle niche pour l'industrie du cacao. Au moins dix producteurs ACP de cacao se sont déjà lancés sur ce marché.

Un aspect notable de la réponse stratégique face à la baisse des prix du cacao est le rôle relativement mineur joué par la CE malgré les engagements pris dans le plan d'action de 2004 sur les produits de base.

2.3 Champ d'action de l'UE

Compte tenu de l'importance du marché de l'UE pour le secteur du cacao des pays ACP et des engagements politiques pris en vue d'aider les pays en développement dépendant du cacao à élaborer des stratégies détaillées couvrant les aspects critiques de la chaîne d'approvisionnement, l'UE pourrait jouer un rôle déterminant et contribuer à la résolution des principaux problèmes qui se posent en apportant un soutien dans les domaines suivants:

- la mise en place de normes de qualité et de la vérification de la conformité à celles-ci (au travers d'une traçabilité totale);
- des programmes d'assistance ciblés pour aider les producteurs ACP à approvisionner les niches du commerce équitable et des produits biologiques;
- l'élaboration de mécanismes de gestion des risques liés au prix;
- l'appui aux secteurs ACP du cacao pour le développement des activités de transformation du cacao.

La CE a acquis une certaine expérience dans le domaine de la mise en place de normes de qualité et de l'aide aux producteurs à s'y conformer (par le biais du soutien apporté aux organisations de producteurs). Cette expérience pourrait être mise à profit pour faire en sorte que les producteurs ACP de cacao soient mieux placés pour approvisionner des segments différenciés du marché en produits vendus à un prix avantageux.

Le fait d'étendre le soutien aux producteurs ACP afin de les aider à approvisionner la niche des produits issus du commerce équitable et de la culture biologique peut être considéré comme un sous-ensemble des initiatives touchant à la qualité qui présente des problèmes spécifiques relatifs au coût de la certification. Les initiatives de l'UE sont nécessaires non seulement pour aider les producteurs à se conformer aux normes de production du commerce équitable ou de la culture biologique mais également pour réduire le coût de la certification. Cet élément devrait faire partie intégrante des stratégies relatives aux produits de base qui seraient totalement intégrées aux stratégies de lutte contre la pauvreté.

Depuis le lancement du débat sur l'élimination du régime STABEX en 1997, la CE a présenté des arguments favorables au développement d'instruments de gestion du risque fondés sur le marché. À ce jour, toutefois, la CE n'a pas été en mesure de soutenir la création d'un régime de ce type dans le secteur du cacao dans un quelconque pays ACP.

Il y a lieu que la CE prenne de nouvelles mesures en la matière, compte tenu, notamment, de l'importance du cacao pour les petits producteurs afin de mieux lutter contre la pauvreté dans les pays ACP producteurs de cacao.

En ce qui concerne le soutien aux producteurs ACP visant à les aider à développer leur activité de transformation, la première problématique à laquelle il convenait de s'intéresser était l'élimination des droits de douane résiduels et des droits spéciaux qui découlent de l'application de dispositions spécifiques en matière de droits sur les produits alimentaires à forte valeur ajoutée dans le domaine des produits agricoles sensibles (le sucre, par exemple), ce qui a été atteint dans le cadre des APE. La deuxième problématique qui doit être résolue a trait aux exigences en matière d'inspections spécifiques par secteur.

Certaines règles de l'UE (dans le secteur des produits laitiers, par exemple) exigent que des inspections séparées soient menées par des inspecteurs des produits laitiers lorsque ces produits sont employés en association avec d'autres produits agricoles en vue de la production de produits à forte valeur ajoutée destinés au marché de l'UE. Ces mesures risquent de gonfler inutilement le coût des inspections. Il convient d'éliminer ces anomalies réglementaires et consolider les exigences en matière d'inspection pour réduire les coûts. En troisième lieu, la CE doit déterminer quels types d'instruments sont nécessaires pour soutenir les investissements visant les pays ACP à transformer davantage le cacao produit. Il faudrait peut-être pour cela revoir les dispositions et les conditions des emprunts administrés par la Banque européenne d'investissement (BEI), et ce pour réduire le coût des emprunts destinés à encourager l'investissement dans le développement des industries de transformation du cacao. À défaut, il y aurait lieu de mettre en place de nouveaux instruments financiers.

En conclusion, il est nécessaire d'adopter une approche d'ensemble pour aider les producteurs ACP de cacao à développer leur activité de transformation de manière à réduire leur dépendance par rapport au produit de base qu'est le cacao.

Thé

Table des matières

1. Le marché international du thé	357
1.1 Structure du marché	357
1.2 Production et consommation globales	357
1.3 Fonctionnement du marché du thé	358
1.4 Producteurs et opérateurs internationaux	359
1.5 Principales tendances du marché	359
2. Structure de la production dans le secteur du thé ACP	360
2.1 La compétitivité du thé ACP	362
2.2 L'importance du thé pour les économies ACP	362
3. Le régime de l'UE	362
4. Importance du marché européen dans le monde	363
5. Défis et opportunités pour le secteur du thé dans les pays ACP	363
5.1 Les besoins en investissement pour l'amélioration de la qualité et de la valeur ajoutée	363
5.2 Exploitation du marché du commerce équitable	364
5.3 Autres tendances	365
Conclusion	366



Résumé

Le thé est produit par 36 pays dans le monde entier, il y a 19 dans les pays ACP dont notamment le Kenya, qui est le troisième plus grand producteur et également le premier exportateur du monde. Le thé est cultivé dans de grandes exploitations mais également chez les petits producteurs et se vend essentiellement aux enchères mais l'industrie est dominée par certaines entreprises intégrées d'une manière verticale qui ont été accusées de collusion. Bien que les prix soient en baisse et que les producteurs aient vu leur chiffre d'affaires baisser de moitié en termes réels par rapport à la situation il y a trente ans, la production continue à augmenter. L'UE demeure un marché significatif pour les pays ACP et n'applique aucun droit de douane (à une petite exception près).

L'UE pourrait aider les producteurs ACP dans différents domaines, par exemple en prenant des mesures concertées pour réduire l'abus de position commerciale dominante exercé par les grandes entreprises. Elle pourrait également promouvoir l'utilisation des indications géographiques et étendre «d'aide au commerce». Le marché des produits équitables devient de plus en plus significatif, tout comme d'autres tendances du segment de marché 'haut de gamme', l'approvisionnement de ces marchés rémunérateurs pourrait permettre aux producteurs ACP d'augmenter leurs revenus.

1. Le marché international du thé

1.1 Structure du marché

Il existe deux types principaux de thé, le thé noir et le thé vert. Le thé noir représente près de 75 % de la production globale et plus de 90 % du marché dans les pays occidentaux. Le thé noir provient de feuilles qui sont totalement oxydées, alors que les feuilles du thé vert sont étuvées, laminées et séchées sans aucune oxydation. La plus grande partie du thé vert est cultivée en Chine et gagne en popularité à l'Ouest, notamment pour des raisons de santé.

Les projections publiées par la FAO en ce qui concerne les dix prochaines années jusqu'en 2017 indiquent que la production mondiale de thé noir devrait augmenter d'1,9% par an et passer de 2,5 millions de tonnes en 2006 à 3,1 millions de tonnes tandis que la production mondiale de thé vert devrait évoluer plus rapidement encore à raison de 4,5% par an pour atteindre 1,57 million de tonnes.

Selon la FAO, durant cette période, la hausse de la production de thé pourrait dépasser largement la hausse de la consommation, ce qui signifie que la situation actuelle d'équilibre du marché pourrait se muer en un excédent de production. Cette tendance pourrait concourir à faire baisser les prix et nuire aux résultats financiers des producteurs des PED. Compte tenu de cela, une attention particulière est donnée à l'augmentation de la consommation dans les pays producteurs et à relever le défi constitué par la nécessité de la mise en place des normes de qualité. Toujours selon la FAO, l'amélioration de la qualité devrait avoir un effet bénéfique sur la demande et prévenir la vente de thé de qualité moyenne ainsi que de contribuer à éviter un excédent de capacité sur le marché à l'échelon mondial.

1.2 Production et consommation globales

Le thé est cultivé dans 36 pays tropicaux et semi-tropicaux dont 19 sont des pays ACP. Les six premiers pays producteurs : Inde, Chine, Sri Lanka, Kenya, Indonésie et Turquie (dans cet ordre) représentent 80 % de la production mondiale. Moins de la moitié de la production est exportée étant donné que l'Inde et la Chine, notamment, sont à la fois des consommateurs et des producteurs importants.

La production mondiale de thé a augmenté d'environ 2 % par an depuis 1993-95, alors que la consommation dans les pays occidentaux a à peine augmenté d'1 %. Dans un certain nombre de pays en développement, cependant, la consommation a suivi, voire dépassé, la courbe de la production.

La production mondiale a augmenté de plus de 3% pour atteindre 3,65 millions de tonnes en 2006. La consommation mondiale de thé a augmenté d'1% en 2006, atteignant 3,64 millions de tonnes. La consommation totale de la Chine a dépassé celle de l'Inde, après avoir connu une hausse de 13,6%. En ce qui concerne l'Inde, la hausse de la consommation annuelle de thé (+ 2,51 %) a largement dépassé la tendance annuelle observée durant la dernière décennie de 1,6% en moyenne.

En 2006, la Chine a assuré 28,8% de la production mondiale, elle est suivie par l'Inde, (24,5%) et le Kenya et le Sri Lanka à raison de 8,5%.

Production de thé

Principaux producteurs mondiaux et ACP	Production en 2006 (tonnes)
Chine	1 049 500
Inde	892 730
Sri Lanka	310 800
Kenya	310 580
Turquie	204 600
Indonésie	171 410
Malawi	38 387
Ouganda	34 334
Tanzanie	30 300
Zimbabwe	22 000
Rwanda	16 000
Total (monde)	3 649 491
Source: FAO	

La Chine, l'Inde et le Sri Lanka, étant de grands consommateurs de thé, se classent en termes d'exportation derrière le Kenya, qui est le principal exportateur. En 2005, les pays ACP n'ont représenté que 13% de la production mais 29% des exportations. Derrière le Kenya, les autres exportateurs ACP représentent 8% seulement des exportations totales, l'Ouganda, le Malawi et la Tanzanie ayant exporté plus de 20 000 tonnes chacun en 2005.

1.3 Fonctionnement du marché du thé

Le thé est un produit singulier parmi les principaux produits agricoles de base en ce sens qu'il est vendu par le biais de ventes aux enchères ou dans le cadre de transactions privées, de plus en plus en ligne. Contrairement au café ou au cacao, il n'y a pas de marché à terme pour le thé.

Il existe deux centres de vente aux enchères dans les pays ACP. Ils sont situés l'un et l'autre en Afrique. Le centre principal se situe à Mombasa, au Kenya, et offre entre 60.000 et 90.000 conditionnements de thé chaque semaine, les thés provenant essentiellement du Kenya, mais aussi de l'Ouganda, du Rwanda, de la Tanzanie et du Zaïre. L'autre centre de vente aux enchères, à Limbe, au Malawi, vend des thés du Malawi et, à l'occasion, du Mozambique, du Zimbabwe et de la Zambie. En raison de la nature saisonnière de la production de thé du Malawi, la vente aux enchères fonctionne chaque semaine pendant les six mois de la saison, c'est-à-dire entre décembre et mai, et tous les quinze jours durant les mois suivants.

Des ventes aux enchères en ligne de thé ont été mises en place récemment aux côtés des ventes aux enchères traditionnelles. Elles accélèrent l'accès à l'information et facilitent la participation. Les offres peuvent être soumises à tout moment donné et le processus de vente n'est pas influencé par la géographie. Les temps de cycle des transactions et les niveaux de manutention sont diminués. Les thés ne doivent pas non plus être transportés jusqu'à des entrepôts étant donné que des contrôles peuvent être réalisés sur la base des échantillons envoyés par courrier spécial aux acheteurs depuis les plantations.

Bien que le système de ventes aux enchères semble être proche d'un "marché loyal" sur lequel les prix sont uniquement déterminés par le jeu réciproque de l'offre et de la demande, le système ne semble pas toujours bien fonctionner pour les petits producteurs. Les prix de ventes aux enchères varient dans une mesure considérable en fonction des qualités et des quantités de thé qui sont offertes et de la demande de thé à un moment donné.

Il existe des preuves de collusion entre courtiers pour influencer les prix. Certaines enquêtes ont révélé « un niveau élevé de collusion qui domine au niveau de l'achat et [...] des possibilités étendues de collusion entre courtiers et acheteurs ». Cette collusion, si elle se produisait, tendrait à diminuer le prix auquel les producteurs pourraient vendre le thé aux ventes aux enchères et auraient également une influence négative sur le prix des ventes directes.

L'ampleur de cette prétendue collusion des acheteurs soulève des questions importantes en matière de politique de concurrence, des questions n'étant pas sans rappeler celles pour lesquelles l'UE a systématiquement pris de mesures dans le secteur du sucre.

1.4 Producteurs et opérateurs internationaux

Un nombre restreint de sociétés dominent le secteur du thé. Celles-ci sont présentes à tous les stades ou presque du trajet suivi par le thé depuis le théier jusqu'au sachet ou au paquet de thé. Les sociétés achètent leur thé à un stade précoce de la production et exécutent généralement le mélange et l'emballage à haute valeur ajoutée (qui représente 80 % du prix de vente au détail), dans des installations situées dans l'UE et dans d'autres pays occidentaux.

Le mélange signifie que de nombreuses qualités de thé peuvent s'échanger et sont achetées où elles sont meilleur marché. Les grandes sociétés ne comptent pas sur une source d'approvisionnement en particulier et peuvent facilement écarter un pays producteur en particulier si celui-ci ne coopère pas pour répondre aux besoins de la société.

La société anglo-hollandaise Unilever est le premier fournisseur au monde de thé noir. Avec des cultures de thé en Inde et en Afrique de l'Est, elle représente une part que l'on estime à 15 % des ventes mondiales de thé noir. Sa filiale, Brooke Bond Kenya, est la société de plantation la plus importante du pays, avec une part de la production qui s'établit à 11 %. En juillet 2004, cette société a changé de nom pour devenir Unilever Kenya Tea. Les principales marques d'Unilever (au nombre desquelles Lipton, PG Tips et Red Label) représentent un chiffre d'affaires annuel de plus de 2,35 milliards d'Euros et sont en vente dans plus de 100 pays. Lipton Yellow Label d'Unilever est la marque de thé la plus vendue au monde.

James Finlay Ltd produit près de 55 millions de kg de thé chaque année dans ses plantations du Kenya, de l'Ouganda, du Bangladesh et du Sri Lanka.

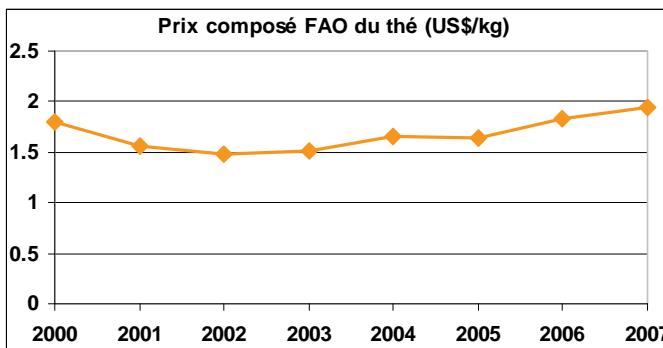
Tata Tata Ltd (Inde) possède 18 filiales dans le monde et a une présence significative dans 35 pays. Cette société compte plus de 70 propriétés en Inde et au Sri Lanka, produit plus de 60 millions de kg de thé noir et a racheté, en 2003, Tetley, la deuxième marque de thé en sachet au monde. Ce niveau de concentration industrielle soulève également des questions en matière de politique de concurrence.

1.5 Principales tendances du marché

Le prix du thé n'est pas fixé à l'échelon mondial mais dépend du prix obtenu lors de différentes ventes. Dans un passé récent, les prix présentaient une tendance baissière. Les chiffres publiés par la Banque mondiale suggèrent qu'entre 1970 et 2000, les prix du thé ont baissé de 44% en termes réels. Cependant, l'indice composite des prix de la FAO, qui est un indicateur du prix du thé à l'échelon mondial, montre que le prix augmente lentement depuis 2002. Après une baisse sur deux ans entre 2000 et 2002, le prix du thé a augmenté de 31,7% en 5 ans; ces dernières années, il a augmenté de 6,5% pour atteindre 1,95 dollar par kilo en 2007, après une hausse de 11,6% en 2006, le problème de la surcapacité étant dans une certaine mesure en voie de résolution. Selon le modèle de simulation de la FAO, le prix du thé devrait se maintenir à la hausse en 2008 en raison de la baisse de production sur le marché mondial, qui est encore renforcée par la baisse de production au Kenya résultant des troubles civils dans le pays [...] [et] en raison de l'élasticité actuelle de la demande des principaux acteurs du marché du thé, il faudra trois ans pour que le marché s'adapte à ce choc de prix ».

Année	Prix composé FAO - US\$/kg	Taux de croissance annuel
2000	1.80	
2001	1.56	-13.3%
2002	1.48	-5.1%
2003	1.52	2.7%
2004	1.66	9.2%
2005	1.64	-1.2%
2006	1.83	11.6%
2007	1.95	6.6%

Source: 'Committee on commodity problems, Intergovernmental group on tea, Current situation and medium outlook', Mai 2008 - <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2054E.pdf>



Une analyse à plus long terme montre cependant que lorsqu'on tient compte de l'inflation, le prix réel du thé a fortement baissé. En termes réels, les producteurs reçoivent aujourd'hui moins de la moitié de ce qu'ils recevaient il y a trente ans. Alors que l'innovation technologique et le développement de nouveaux thés ont entraîné une certaine expansion du marché, ils ont augmenté la production mondiale de thé et diminué les prix sans avoir une incidence significative sur la demande globale. En l'absence de stratégies de gestion de l'offre, la production a devancé la demande.

En comparaison avec les prix du café, le prix du thé a néanmoins fluctué moins fortement, ce qui a permis de donner aux petits cultivateurs de thé de meilleures certitudes.

Avec les progrès technologiques, les salles de vente pourraient perdre leur utilité. Actuellement, presque toutes les cultures de thé sont situées dans des régions dans lesquelles les lignes téléphoniques sont interrompues par intermittence voire existantes. Avec le développement d'internet au moyen de la téléphonie mobile, et compte tenu du fait que nombre de plantations sont financées par de grandes entreprises, à l'avenir les exploitations de thé pourront publier sur internet des données en temps réel et au jour le jour, ce qui devrait garantir la mise en place d'un marché viable.

Le processus visant à mettre directement en rapport les acheteurs et les vendeurs à l'échelon mondial a déjà été mis en place par l'intermédiaire des ventes sur catalogue de thés de première qualité. Les producteurs ACP ont besoin d'aide afin d'accéder aux informations qui leur permettront d'exploiter les ventes en ligne.

2. Structure de la production dans le secteur du thé ACP

Les 19 producteurs de thé ACP sont le Burundi, le Cameroun, la RD du Congo, l'Éthiopie, le Kenya, le Lesotho, le Mali, le Malawi, l'Ile Maurice, le Mozambique, le Nigeria, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Rwanda, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zimbabwe. Tous, sauf le Lesotho, le Mali, le Nigeria et les Seychelles, exportent leur thé.

Le Kenya représente plus de la moitié de la production de thé dans les pays ACP. Le Malawi, l'Ouganda et la Tanzanie sont les plus grands producteurs après le Kenya dans cet ordre, la production du Malawi étant égale à 15 % environ de celle du Kenya.

Globalement, la plus grande partie du thé est cultivée dans des plantations. Dans les pays ACP, les petits planteurs dominent également ; au Kenya, ils représentent au moins 60 % de la production de thé du pays. Ces petits propriétaires cultivent souvent leurs théiers aux côtés de cultures destinées à leur propre consommation, le thé leur procurant des rentrées en espèces.

La sous-traitance est pratiquée dans certains pays comme au Zimbabwe et au Malawi, par exemple, où des planteurs utilisent leurs propres terres pour cultiver du thé sous contrat pour les plantations. Seuls les plus petits producteurs cultivent leur terre entièrement avec la main-d'œuvre familiale, tandis que de nombreux petits propriétaires emploient des travailleurs qui sont souvent occasionnels.

Sur les plantations, l'utilisation de la main-d'œuvre infantile semble générale dans nombre de régions productrices notées parmi les plus pauvres, en raison des conditions économiques des ménages et de l'absence d'écoles. Une récente enquête menée par le Congrès des Syndicats du Malawi a découvert, par exemple, que la main-d'œuvre infantile représente un problème très grave dans de nombreuses plantations de thé (et de tabac).

Les bas prix du thé ont tendance à être transmis aux segments les plus pauvres d'un pays sous la forme de bas salaires dans les plantations. Étant donné qu'il est plus facile de diminuer les coûts (en diminuant les coûts de la main-d'œuvre) que d'augmenter les prix (il est impossible, pour un pays producteur, de réussir unilatéralement), les pays producteurs doivent rester concurrentiels en abaissant les salaires, ce qui explique en partie la situation dans laquelle se retrouvent les salariés des plantations.

Les coûts de main-d'œuvre représentent plus de la moitié du coût de production, 75 % environ des frais de main-d'œuvre étant représentés par la cueillette. Il existe une pression à la baisse sur le revenu des planteurs et les salaires des travailleurs de même que les conditions de travail, bien que la part des salaires dans le prix payé par le consommateur de thé soit faible.

Production de thé et exportations des pays ACP en 2006 (tonnes)

	Production	Exportations totales
ACP		
Burundi	7 500	88.5-
Cameroun	4 000	-
RD du Congo	1 400	11.6
Éthiopie	3 900	81.5
Kenya	310 580	85 137.5
Madagascar	550	-
Malawi	38 387	10 863.3
Mali	150	
Ile Maurice	1 567	35.7
Mozambique	10 500	496.9
Nigeria	n/a	9.8
Papouasie-Nouvelle-Guinée	9 000	1 523.4
Rwanda	16 000	451.4
Seychelles	189	-
Tanzanie	30 300	4 786.3
Ouganda	34 334	176.7
Zambie	750	22.3
Zimbabwe	22 000	4 545.3
Total ACP	>491 107	>107 830.2
Autres exportateurs		
Inde	892 730	41 661.8
Chine	1 049 500	32 850.1
Sri Lanka	310 800	22 657.6
Indonésie	171 410	29 624.3
Total (monde)	3 649 491	274 836.7

Sources: FAO; EC Helpdesk

Les pays ACP représentent environ 13 % de production mondiales de thé, et 43 % des importations de l'UE.

2.1 La compétitivité du thé ACP

Les rendements du thé et le coût de sa production connaissent des variations très importantes du petit planteur aux plantations industrielles, d'une plantation à l'autre, d'un pays à l'autre. Au Kenya, le secteur des plantations industrielles est le plus efficace avec des rendements qui atteignent environ 2 670 kg/ha contre 1 167 kg/ha au Sri Lanka. Le contraire est vrai dans le secteur des petits planteurs ; au Kenya, les rendements des petits planteurs atteignent en moyenne 1 651 kg/ha seulement contre 2 217 kg/ha au Sri Lanka. Le bas niveau de rendement chez les petits planteurs kenyans est attribué à des bas niveaux d'utilisation des engrangés, à des pratiques agricoles peu élaborées et à une gestion médiocre. Paradoxalement, les petits planteurs de thé kenyans gagnent généralement plus que les travailleurs opérant au niveau des plantations industrielles.

La Kenya Tea Development Authority paie un minimum de Ksh 7,50 (9,5 cents américains) par kg aux petits propriétaires et aux planteurs. En Ouganda, les planteurs reçoivent 10,4 à 15 cents américains alors que ceux du Rwanda reçoivent 9,5 cents américains et ceux du Malawi 7,5.

2.2 L'importance du thé pour les économies ACP

La production de thé augmente dans le groupe ACP comme dans d'autres régions productrices de thé. La production kenyane est passée de 236 286 tonnes en 2000 à 328 500 tonnes en 2005, tandis que ses exportations augmentaient encore plus rapidement, passant de 217 290 tonnes en 2000 à 313 200 tonnes en 2005. Le thé représente environ 20 % des exportations totales du Burundi, 18 % de celles du Kenya, 12 % de celles du Rwanda et 7 % de celles du Malawi.

L'Ouganda et l'Afrique du Sud développent vigoureusement leurs secteurs du thé, le dernier pays cité en partie par le biais du thé rouge (rooibos) dont les ventes mondiales à l'exportation ont augmenté de 400 % entre 1998 et 2003. Les études menées en Afrique du Sud ont démontré que le rooibos est riche en antioxydants et peut contribuer à protéger contre les dommages qui peuvent déboucher sur certains types de cancers et des problèmes cardiaques (note : stricto sensu le 'rooibos' n'est pas un thé).

Le danger est qu'une expansion pourrait avoir un effet négatif sur les prix mondiaux du thé, du fait, en particulier, de la demande quasi stagnante en thé dans de nombreux pays occidentaux.

3. Le régime de l'UE

L'UE ne met aucune restriction aux importations de thé et n'a pas non plus de normes de qualité. La CE décrit le thé comme « un marché entièrement libéralisé ». Le droit de douane NPF est égal à zéro et il n'y a pas non plus de progressivité des droits de douane si le thé est transformé contrairement à ce qui se passe pour le café et le cacao. Toutefois, sur les petits conditionnements uniquement, une taxe ad valorem de 5 % s'applique sur les importations dans l'UE de thé vert (non fermenté) dans des conditionnements immédiats d'un poids ne dépassant pas 3 kg et sur le thé noir (fermenté) et le thé partiellement fermenté, dans des conditionnements immédiats d'un poids ne dépassant pas 3 kg. Par conséquent, dans le cadre des négociations d'APE, aucune question spécifique ne touchait directement le secteur du thé et les pays qui n'ont pas conclu d'APE intermédiaire n'ont pas été confrontés à une hausse tarifaire contrairement à certains autres produits de base.

Selon la CE, le principal problème qui concerne le secteur du thé est la manière dont les producteurs sont protégés vis-à-vis de la contrefaçon. Quelque 10 000 tonnes de thé 'Darjeeling', par exemple, sont produites à partir d'une plantation située à Darjeeling, en Inde, alors que 30 000 tonnes sont vendues sous cette appellation dans le monde.

Le CE voudrait voir un registre international des aliments et des boissons qui sont obtenus à partir d'une recette spécifique ou proviennent d'une région spécifique et qu'il est interdit de copier. La décision de l'OMC de mars 2005 sur les appellations géographiques d'origine ou encore sur les indications géographiques (IG) devrait aider les pays ACP qui souhaitent mettre au point des IG pour leurs thés. L'UE pense que cette décision soutient son système de protection des IG.

4. Importance du marché européen dans le monde

Les importations de thé mondiales ont représenté 1,39 million de tonnes en 2005, sur ce total, l'UE a absorbé 323 930 tonnes, soit 23,7%. En 2007, le Royaume-Uni a importé 151 271 tonnes, soit 56,3% des importations de l'UE. L'Allemagne a été le deuxième plus grand importateur avec 16%. La part des importations mondiales de l'UE a augmenté avec l'adhésion de la Pologne, qui est un pays grand consommateur de thé et a importé 23 212 tonnes en 2007 (8,6% des importations de l'UE).

La relation que l'UE entretient de longue date avec les pays ACP jette les bases de la coopération car le thé n'est pas cultivé dans les pays européens. L'adhésion à l'UE de la Turquie, qui est le sixième plus grand producteur de thé, pourrait modifier cela et avoir des retombées considérables sur les pays ACP qui ne peuvent être évaluées à l'heure actuelle.

L'UE accorde un soutien financier aux projets concernant le thé dans les pays ACP. Le programme ougandais «Smallholder Tea Development», par exemple, a été doté d'un budget de 20 millions d'euros au titre du Fonds européen de développement. L'objectif visé par le projet était de développer le sous-secteur ougandais des petits cultivateurs de thé et de faire en sorte qu'il devienne rentable ainsi que d'accroître les revenus, les opportunités d'emploi des agriculteurs et les gains en devises étrangères.

Selon l'UE, il serait avantageux pour les pays ACP que l'OMC étende la protection supplémentaire accordée pour les IG, qui est actuellement réservée aux vins et alcools, aux autres produits, y compris les produits de base – le thé kenyan par exemple. Selon un rapport publié par l'OMC, «les indications géographiques favorisent le renforcement de la différenciation commerciale qui permet de pratiquer des prix avantageux. La reconnaissance des consommateurs et la réputation du produit devraient par conséquent être protégées de la concurrence déloyale et des imitations au moyen de règles établies à l'OMC».

5. Défis et opportunités pour le secteur du thé dans les pays ACP

5.1 Les besoins en investissement pour l'amélioration de la qualité et de la valeur ajoutée

Des investissements sont nécessaires pour augmenter la qualité générale, généralement peu élevée, des thés ACP. Ceci se reflète dans les prix comparatifs enregistrés lors des ventes aux enchères de Mombasa, d'une part, et des ventes aux enchères de l'Inde et du Sri Lanka, d'autre part. En janvier/février 2005, par exemple, le thé a obtenu une moyenne de 154,4 US cents/kg à Mombasa contre 194,2 US cents/kg à la vente aux enchères de Colombo.

Un supplément d'investissement est nécessaire pour produire des thés spéciaux. Les thés de cette catégorie en provenance du Kenya et du Rwanda ainsi que d'autres pays producteurs de thé ACP sont demandés et ont pu obtenir de bons prix. Les thés spéciaux d'origine indienne ont la réputation d'être de très bonne qualité et obtiennent de très bons prix. Un lot de thé Darjeeling d'origine, par exemple, a atteint un prix record de £223/kg en 2003, contre moins de £1/kg pour des thés ordinaires.

Les pays producteurs de thé profiteraient d'une expansion dans des activités en amont, en transformant leurs produits dans leur propre pays et en générant des emplois et des revenus supplémentaires. Les efforts consentis par les producteurs pour s'engager dans des activités comme le mélange ont été entravés par une information insuffisante sur le marché et des stratégies de commercialisation inadéquates, encore aggravées par un financement insuffisant. L'Agence kenyane pour le développement du thé (KTDA), qui transforme et commercialise le thé pour le compte de ses 370 000 petits propriétaires, veut inverser cette tendance. En mars 2003, elle a annoncé son intention de mélanger le thé KTDA avec des thés africains meilleurs marché et de les vendre dans des emballages étiquetés d'une marque sur les marchés étrangers. Au début de 2004, la KTDA a annoncé que trois nouvelles marques de thé étaient produites au Kenya pour l'exportation : vert, orthodoxe et parfumé. Le développement de ces produits a été inspiré par le besoin « de répondre aux nouvelles demandes des consommateurs ».

De nouvelles stratégies visant à transformer davantage les produits et à diminuer les coûts de production et de commercialisation sont également nécessaires, notamment pour répondre à des goûts changeants.

5.2 Exploitation du marché du commerce équitable

Un nombre croissant de planteurs de thé et de travailleurs dans les plantations bénéficient de la vente de leur thé dans le cadre du commerce équitable, sous l'étiquette « Fairtrade ». Ces produits sont certifiés par la Fondation pour le commerce équitable dont le siège est au Royaume-Uni.

Le thé certifié Fairtrade provient de plantations de thé et d'organisations démocratiques de petits cultivateurs selon des règles commerciales qui comprennent :

- des salaires et des conditions de travail équitables pour le personnel ;
- le paiement d'un prix équitable négocié aux producteurs (plantations et organisations de petits propriétaires) ;
- une prime supplémentaire à l'investissement dans des programmes sociaux, économiques ou environnementaux.

L'industrie du thé issu du commerce équitable a connu une croissance rapide passant de 1 964 tonnes en 2004 à 5 413 tonnes en 2007, ce qui représente une hausse de 175% en trois ans. Cela ne représente toutefois que 0,5%, 2% et 5% des parts de marché respectivement du R.-U., de l'Allemagne et de la Suisse en 2005.

CaféDirect, une société pour le commerce équitable qui a son siège également au Royaume-Uni, achète des thés d'Afrique de l'Est et du Sri Lanka pour les vendre sous son étiquette Teadirect. Avec une croissance en valeur de 34 % sur un an, Teadirect représente la marque de thé à la croissance la plus rapide sur le marché de la vente au détail britannique. Les agriculteurs qui cultivent du thé pour Teadirect reçoivent un prix minimum garanti de 1,95 US\$/kg, soit 40 cents de plus au kg que le prix des ventes aux enchères de Mombasa au début de 2005. En outre, une prime de 0,50 €/kg ou de 1 €/kg, en fonction du type de thé, est payée pour l'amélioration de la situation socio-économique des travailleurs, de leurs familles et des communautés villageoises.

Une proportion croissante de thé du commerce équitable, soit près de 40 %, provient de petits planteurs. Une autre société importante, qui a son siège au Royaume-Uni, Traidcraft, achète principalement en Ouganda et en Tanzanie. Plus de 70 thés du commerce équitable sont commercialisés aujourd'hui, ceci allant des sachets de thé au thé en vrac et comportant du thé biologique et du thé vert.

L'étiquette Fairtrade est gérée par l'Organisation internationale de labellisation commerce équitable (FLO), dont le siège est en Allemagne, qui établit des normes pour la vente du thé et qui travaille avec 79 organisations productrices de thé provenant de six pays, dont quinze au Kenya, cinq en Tanzanie, cinq en Afrique du Sud, trois en Ouganda, deux au Malawi, et une au Burkina Faso.

Une marque de thé « FAO » a été lancée en décembre 2002. Elle est conçue comme une marque internationale destinée à promouvoir les avantages du thé pour la santé. Les comités du thé de l'Inde, du Kenya et du Sri Lanka ont été impliqués.

L'usine de transformation de thé de Kayonza, en Ouganda, est un exemple d'implication dans le système du commerce équitable. Cette usine est la propriété collective d'environ 3 100 petits propriétaires qui cultivent ensemble 1 300 hectares de thé mais dont la plupart cultivent de très petites parcelles de terre (en règle générale, moins de 0,2 hectare sous thé). Ils ont racheté l'usine après la privatisation de cette dernière.

5.3 Autres tendances

D'autres tendances favorables existent : un rapport de Teadirect mentionne certains « progrès surprenants dans la consommation de thé ». Il prédit que notre tasse de thé, son contenu et la manière dont nous le buvons auront changé au-delà de tout ce qui peut être imaginé d'ici à 2010 : « Le thé semble prêt à connaître une résurrection massive dans les années à venir, à la faveur de nouvelles inventions et de nouveaux styles de vie ». Le thé sera également utilisé dans de nouveaux contextes : « Le thé tendance, autrement dit un thé qui reflètera nos choix en matière de style de vie et nos valeurs. Des bars hip en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis servent déjà des thés champagne et des martinis Earl Grey ».

S'efforçant de faciliter la préparation du thé, le secteur du thé a introduit un « thé sous forme de comprimé ». Inventé au Japon, celui-ci pourrait contribuer à élargir le marché. Des chercheurs rassemblés dans l'organisme de recherche sur le thé le plus grand au monde, dans l'Assam, en Inde, ont également signalé qu'ils avaient développé un thé sous la forme d'un comprimé. Toutefois, le thé instantané a été un échec commercial lors de son introduction au Royaume-Uni il y a environ vingt ans.

Conclusion

Bien qu'il n'y ait aucune question tarifaire grevant les relations commerciales UE-ACP dans le secteur du thé, cela ne signifie bien évidemment pas qu'il n'y ait aucune question à résoudre. Au niveau interne, la CE a systématiquement invoqué des dispositions de sa politique de concurrence contre les « abus de position dominante » pour poursuivre et frapper d'une amende les entreprises sucrières de l'UE pour collusion en matière de fixation des prix. La question qui se pose dès lors est : la CE acceptera-t-elle d'engager une action commune ACP-UE contre les entreprises internationales coupables de collusion en matière de fixation des prix de produits de base tels que le thé et abusant ainsi de leurs positions dominantes sur le marché ?

Un certain nombre de questions fondamentales en matière d'aide au commerce dans les relations commerciales ACP-UE dans le secteur du thé semblent se poser. L'on est en droit de s'interroger sur la volonté de l'UE d'utiliser :

- les instruments de l'aide au commerce de manière structurée et systématique afin de contribuer au développement de la production de thé dans les pays ACP pour répondre à l'objectif de « qualité » du marché du thé de l'UE et améliorer ainsi les prix pratiqués pour le thé ;
- l'aide au commerce » pour aider les pays ACP à développer la production pour le marché du commerce équitable et promouvoir davantage ce marché au sein de l'UE ;
- l'aide au commerce pour aider les pays ACP à acquérir les compétences techniques nécessaires afin d'être en mesure de transformer davantage leurs produits en développant les opérations de mélange pour approvisionner directement les marchés européens.

Des initiatives dans ces domaines pourraient considérablement aider les pays ACP à augmenter la valeur obtenue de la production de thé.

On s'accorde à reconnaître que la hausse de la demande de thé et la réglementation relative à la qualité du thé vendu sur le marché international devraient faire partie du programme «Tout ACP» relatif aux produits agricoles de base auquel la CE devrait apporter un soutien financier.

Fruits et légumes

Table des matières

1. Production et consommation de fruits et légumes dans l'UE	369
2. L'organisation commune des marchés (OCM) pour les fruits et légumes	369
2.1 Le régime de base	369
2.2 La réforme du secteur	371
2.3 Importance croissante du soutien aux associations de producteurs	372
2.4 Le rôle des normes dans l'UE	375
3. Les accords commerciaux dans le secteur des fruits et légumes	376
4. Tendances dans le secteur des fruits et légumes ACP	377
4.1 Exportations des pays ACP	377
4.2 Importations des pays ACP en provenance de l'UE	379
5. Problèmes émergents pour les pays ACP	380
5.1 Problèmes en termes d'accès au marché	380
5.1.1 Incidence de la réforme	380
5.1.2 Problèmes rencontrés en matière de sécurité des denrées alimentaires	381
5.1.3 Multiplication des normes établies par le secteur privé	383
5.2 Problèmes découlant de la réciprocité	385
6. Réponse politique possible	386



Résumé

Les fruits et légumes (F&L) représentent environ un sixième de la valeur de la production agricole européenne, faisant de l'UE le deuxième plus gros producteur au monde et le deuxième plus grand exportateur ; malgré cela elle reste encore le plus grand importateur. L'organisation commune des marchés (OCM) pour les F&L a été établie en 1962, instituant, parmi de nombreuses autres interventions, un prix minimum garanti aux producteurs. La réforme du régime a été entamée en 1996 et en 2001, le prix minimum garanti fut abandonné. Toutefois, le soutien total pour l'UE à 15 en 2004 a en vérité peu changé par rapport à 1996, affichant encore environ 1,6 milliard d'euros d'aide, bien que la majeure partie de ce montant soit classée dans la catégorie « autres interventions ». Ce montant est alors passé à 1,8 milliard en 2005 suite à l'élargissement de la communauté à 25 membres. En 2007, une nouvelle réforme du régime F&L a été mise en place, cette dernière ayant eu pour effet d'intégrer le secteur dans le régime de paiement unique à l'exploitation.

Trente-sept pays ACP exportent des F&L vers l'UE et bénéficient d'un accès préférentiel au titre de l'accord de Cotonou, mais ces pays semblent aujourd'hui perdre du terrain avec moins de 10% des importations de l'UE, alors que les pays méditerranéens en fournissent environ un quart. Certains pays ACP tentent de répondre au problème de l'érosion des préférences et à celui de la chute des prix en se tournant vers le marché haut de gamme, en augmentant la valeur des produits exportés par diverses formes de conditionnement et de transformation. La concurrence est susceptible d'être plus féroce pour les exportateurs ACP avec l'entrée en force de la Chine et du Brésil.

L'intérêt grandissant de l'UE pour la sécurité des denrées alimentaires est susceptible d'affecter tous les fournisseurs à plusieurs égards, que ce soit au travers de la réduction des seuils de résidus maximum, du nouveau règlement en matière de contrôle des aliments pour animaux et des produits alimentaires ou de l'introduction de l'obligation de traçabilité. Cette dernière constituera sans nul doute une charge importante pour les pays qui devront démontrer leur capacité à surveiller la sécurité des denrées alimentaires à chaque étape de la production et de la commercialisation. Les plus petits pays et fournisseurs seront également confrontés à des coûts unitaires pour la mise en conformité, avec des critères d'évaluation des risques, bien plus élevés que ceux des exportateurs bien établis, les empêchant ainsi de percer sur le marché. L'augmentation des coûts qu'entraîne la multiplication des normes privées imposées sur les exportations destinées au marché européen pour un bon nombre de produits préoccupe de plus en plus les exportateurs ACP.

Le dernier problème a trait aux conséquences de la réciprocité dans le cadre de la mise en place des APE. La production locale pourrait être menacée par les importations de tomates, pommes de terre et oignons bon marché ainsi que par diverses formes de tomates transformées en provenance de l'UE, qui bénéficient d'aides directes diverses et de soutien à l'investissement au titre de plusieurs programmes de développement rural. La présente note conclue sur l'éventail de réponses politiques possibles dans le contexte des négociations d'APE, y compris la mobilisation d'instruments au titre de « l'aide au commerce ».

1. Production et consommation de fruits et légumes dans l'UE

Selon l'UE le secteur des F&L représente plus de 17% de la valeur de la production agricole de l'UE à 15, toutes les régions de l'UE étant impliquées à des degrés divers. Dans de nombreux États membres de l'UE, la production de F&L représente environ un quart de la production agricole totale. Les plus gros producteurs de légumes sont l'Italie, l'Espagne et la France (avec 27,3%, 21,8% et 14,5% respectivement). Les plus grands producteurs de fruits sont encore l'Italie, l'Espagne et la France (avec 31,6%, 26,3% et 20% respectivement). Le commerce des F&L a également une importance économique considérable aux Pays-Bas et en Belgique, étant donné le rôle charnière de Rotterdam et d'Anvers aussi bien dans l'import que dans l'export.

Les nouveaux États membres de l'UE ont ajouté 9 millions de tonnes de légumes à la production de l'UE à 15, représentant 55 millions de tonnes, et 6 millions de tonnes de fruits, la production de l'UE à 15 représentant 57 millions de tonnes. La Pologne est de loin le plus gros producteur parmi les nouveaux États membres et représente à elle seule environ la moitié de la production de légumes et de fruits des nouveaux États membres.

La consommation européenne de fruits frais est de 43 millions de tonnes et celle de légumes de 46 millions de tonnes.

L'UE est le deuxième plus gros producteur de F&L du monde, avec 9% de la production commerciale mondiale en 2001-2002. Il s'agit également du deuxième plus gros exportateur et le plus gros importateur de F&L. Même en excluant les bananes, le secteur des F&L devient un secteur de plus en plus important pour les relations commerciales ACP-UE. Les brochures d'information publique de la CE décrivent l'UE comme un « opérateur actif sur les marchés mondiaux ».

2. L'organisation commune des marchés (OCM) pour les fruits et légumes

2.1 Le régime de base

Dans le secteur des F&L, l'OCM remonte à 1962 ; quant au régime applicable aux F&L transformés, il a été mis en place en 1968. Parmi les éléments de base du régime citons :

- l'établissement d'un prix minimum garanti aux producteurs ;
- l'établissement de normes de commercialisation (ce qui a des implications importantes pour les exportations de fruits de qualité inférieure vers les marchés ACP) ;
- le soutien au retrait de produits du marché ;
- l'octroi d'aides à la transformation ;
- l'octroi de restitutions à l'exportation ;
- l'établissement de droits à l'importation élevés et de droits spéciaux saisonniers pour protéger le régime de base, en évitant des hausses subites d'importation sur le marché de l'UE, pratiquant des prix élevés.

Étant donné la diversité des produits couverts, le régime des F&L de l'UE, et en particulier sa dimension commerciale, est très complexe. De fait, l'USDA a décrit le régime comme étant : « Une mosaïque de droits, quotas et autres restrictions aux importations qui varient considérablement d'un produit à l'autre et d'un partenaire à l'autre et qui renforcent la complexité de l'analyse. »

Il faut remarquer que ces accords « font partie intégrante de la gestion des importations de l'UE » conformément au régime des échanges de F&L au titre de la PAC. Les produits mentionnés dans le tableau 1 sont couverts par le régime des F&L frais, tandis que les produits mentionnés dans le tableau 2 sont couverts par le régime des F&L transformés.

Tableau 1: Produits couverts par le régime des fruits et légumes frais

07020000	Tomates, à l'état frais ou réfrigéré
0703	Oignons, échalotes, ails, poireaux et autres légumes alliacés, à l'état frais ou réfrigéré
0704	Choux, choux-fleurs, choux frisés, choux-raves, à l'état frais ou réfrigéré
0705	Laitues à l'état frais ou réfrigéré
0706	Carottes, navets, betteraves à salade, salsifis, céleris-raves, radis etc. à l'état frais ou réfrigéré
070700	Concombres et cornichons, à l'état frais ou réfrigéré
0708	Légumes à cosse, écossés ou non, à l'état frais ou réfrigéré
Ex 0709	Autres légumes, à l'état frais ou réfrigéré, à l'exclusion des légumes des sous-positions 07096091, 07096095, 07096099, 07099031, 07099039, 07099060
Ex 0802	Autres fruits à coque, frais ou secs, même sans leurs coques ou décortiqués, à l'exclusion des noix d'arec (ou de bétel) et des noix de cola relevant de la sous-position 08029020
08030011	Bananes (plantains) fraîches
08042010	Figues fraîches
08043000	Ananas
080440	Avocats
08045000	Goyaves, mangues et mangoustans
0805	Agrumes, frais ou secs
08061010	Raisins de table frais
0807	Melons (y compris les pastèques) et papayes, frais
0808	Pommes, poires et coings, frais
0809	Abricots, cerises, pêches, prunes et prunelles, frais
0810	Autres fruits, frais
08135031	Mélanges constitués exclusivement de fruits à coque des numéros 0801 et 0802
08135039	
12121010	Caroubes

Tableau 2 : Produits couverts par le régime applicable aux fruits et légumes transformés

ex 0710	Légumes congelés, à l'exclusion du maïs doux de la sous-position 0710 40 00, des olives de la sous-position 0710 80 10 et des fruits de la sous-position 07108059
ex 0711	Légumes conservés provisoirement mais impropre à l'alimentation en l'état, à l'exclusion des sous-positions 071120 et 07119010 et 07119030
ex 0712	Légumes secs, entiers ou coupés mais non autrement préparés, à l'exclusion des pommes de terre de la sous-position 07129005, et des produits des sous-positions 07129011, 07129019, 07129090
08040290	Figues sèches
080620	Raisins secs
Ex 0811	Fruits et fruits à coque, sans sucre ajouté (à l'exclusion des bananes congelées 08119095)
Ex 0812	Fruits et fruits à coque conservés provisoirement mais impropre à l'alimentation en l'état, (à l'exclusion des bananes relevant de la sous-position 08129095)
Ex 0813	Fruits séchés, autres que ceux des n° 0801 à 0806 inclus; mélanges de fruits séchés ou de fruits à coque (à l'exclusion des sous-positions 08135031 et 08135039)
08140000	Écorces d'agrumes ou de melons
09042010	Piments doux ou poivrons
Ex 0811	Fruits et fruits à coque contenant du sucre ajouté
Ex 130220	Matières pectiques et pectinates
Ex 2001	Légumes, fruit et fruits à coques préparés (à l'exclusion de 200019020, 20019030, 20019040, 20019060, 20019065, 20019096)
2002	Tomates préparées ou conservées
2003	Champignons et truffes, préparés ou conservés
Ex 2004	Autres légumes préparés ou conservés (à l'exclusion de 20049010, 20049030, 20041091 et produits en 2006)
Ex 2005	Autres légumes préparés ou conservés (à l'exclusion de 200570, 20058000, 20059010, 20052010)
Ex 200600	Fruits, fruits à coque, écorces de fruits confits au sucre (à l'exclusion des bananes relevant de la sous-position 20060038 et 20060099)
Ex 2007	Confitures, gelées, marmelades (à l'exclusion de 200710, 20079939, 20079958, 20079998)
Ex 2008	Fruits et fruits à coques conservés et préparés (à l'exclusion de 20081110, 20089100, 20089100, 20089985, 20089991, 20089999, 20089295, 20089278, 20089293, 20089298)
Ex 2009	Jus de fruits, jus de légumes non fermentés et sans sucre ajouté (à l'exclusion de 200961, 200969, 200980,

Certains produits majeurs (tels que les pommes de terre) ne sont pas formellement couverts par le régime des F&L mais sont également soumis à des normes de commercialisation.

2.2 La réforme du secteur

Le régime des F&L a d'abord été réformé en 1996, pour ensuite faire l'objet d'une certaine simplification en 2001, et d'une clarification et de modifications supplémentaires en 2003. Le 24 janvier 2007, la CE a déposé les dispositions réglementaires relatives au nouveau cycle de réforme visant à:

- améliorer la compétitivité et l'orientation commerciale de la production de F&L de l'UE;
- réduire les fluctuations de revenus dans le secteur des F&L;
- promouvoir une consommation accrue de fruits et légumes;
- renforcer la protection de l'environnement dans les régions productrices de F&L;
- simplifier les dispositions régissant l'administration du régime des F&L.

S'exprimant au moment du dépôt des propositions de réforme, la Commissaire a indiqué que certaines aides accordées au titre du régime existant ne font pas partie de la PAC, ce qui explique la nécessité de la réforme. Le 12 juin 2007, les ministres de l'agriculture de l'UE sont parvenus à un accord unanime sur la réforme du secteur des F&L. Les mesures annoncées étaient notamment les suivantes:

- l'intégration du secteur dans le système de paiement unique à l'exploitation;
- l'abolition des restitutions à l'exportation;
- le découplage de l'aide à la transformation existante;
- l'extension du soutien accordé aux organisations de producteurs;
- la mise au point de mesures spéciales de transition réparties sur quatre ans pour les tomates;
- l'obligation faite aux associations de producteurs de consacrer 10% du budget aux mesures de protection de l'environnement;
- un programme de distribution gratuite de F&L dans les écoles, les hôpitaux et les organisations caritatives;
- les paiements transitoires spéciaux pour les producteurs de baies.

Il a été souligné qu'il était nécessaire de renforcer les organisations de producteurs dans le cadre de la réforme. Cette mesure a été jugée particulièrement importante en raison de la forte concentration du pouvoir d'achat dans le secteur du commerce de détail, qui se traduit par une «mainmise» sur le secteur. Dans un discours prononcé, le 14 septembre 2007, en Lituanie, la commissaire à l'agriculture, Mariann Fischer Boel, a souligné le fait que les producteurs doivent être en mesure de s'unir pour traiter d'une manière efficace avec les géants de la distribution [...] et que la coopération mise en place à travers les associations de producteurs permet également la mise en place d'initiatives utiles au renforcement de la compétitivité.

2.3 Importance croissante du soutien aux associations de producteurs

Un des aspects de plus en plus importants de la politique relative au secteur agricole de l'UE est qu'elle encourage 'les producteurs de F&L à se regrouper pour renforcer leur position sur le marché et gérer la demande de plus en plus concentrée du secteur de la distribution et de la transformation dans la filière agro-alimentaire'.

Depuis 2001, avec le retrait du régime de prix minimum garanti au producteur, l'aide octroyée aux organisations de producteurs a pris de plus en plus d'importance dans le régime des F&L de l'UE. Il est désormais complété par l'extension au secteur des F&L du régime de paiement unique à l'exploitation.

La CE aide financièrement les organisations de producteurs reconnues pour qu'elles mettent en place des fonds opérationnels devant leur permettre de compter désormais parmi les grands intervenants de la commercialisation des F&L ». Près de 1 400 organisations de producteurs mettent ainsi sur le marché environ 40% de la production totale de F&L. Dans certains pays tels que les Pays-Bas et la Belgique, « plus de 70 % de la production totale de F&L passe par les organisations de producteurs ». En Italie ce chiffre est de moins de 30%, alors qu'en Espagne et au Portugal il est de 50% et 55% respectivement.

Les organisations de producteurs utilisent les « fonds opérationnels » pour :

- faire en sorte que la production soit planifiée et adaptée à la demande, notamment en termes de qualité, de traçabilité et de volume ;
- encourager la concentration de l'offre et l'écoulement de la production des adhérents sur le marché ;
- améliorer la gestion technique et économique des récoltes et stabiliser les prix à la production ;
- promouvoir un certain nombre de pratiques culturales, techniques de production et modes de bonne gestion écologique des déchets, en particulier pour protéger la qualité de l'eau, les sols et les paysages, et pour préserver ou améliorer la biodiversité.

La règle générale est que les membres sont tenus de commercialiser toute leur production par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs.

Les programmes opérationnels visent plusieurs objectifs, notamment :

- l'amélioration de la qualité des produits ;
- l'augmentation de la valeur commerciale d'un produit ;
- les campagnes publicitaires auprès des consommateurs ;
- la création de gammes de produits cohérentes ;
- le développement de productions intégrées ou autres innovations ;
- la réduction des retraits du marché ;
- la promotion de la conformité aux normes phytosanitaires ou aux teneurs maximales autorisées.

Les fonds opérationnels peuvent également être utilisés pour :

- financer des retraits du marché concernant des produits inéligibles à une compensation communautaire ;
- compléter la compensation communautaire ;
- financer des programmes opérationnels approuvés par les États membres.

Les retraits du marché peuvent avoir lieu « aussi longtemps qu'elles le jugent utile et quelles que soient les quantités en cause ». Cependant, les organisations de producteurs sont tenues de financer elles-mêmes ces opérations de retrait. Cela est le cas à l'exception de 16 produits pour lesquels les membres des organisations de producteurs « ont droit à une modeste compensation communautaire plafonnée à 10 % de la quantité commercialisée par l'organisation de producteurs (à savoir au maximum 5% pour les agrumes et 8,5% pour les pommes et les poires). »

Produits bénéficiant d'une aide partielle de l'UE pour le retrait du marché

Choux-fleurs	Tomates	Pêches	Citrons	Abricots	Aubergines
Nectarines	Pommes	Satsumas	Pastèque	Melons	Oranges
Mandarines	Raisins de table	Clémentines	Poires		

Les produits retirés du marché peuvent être distribués gratuitement à des organisations caritatives ; ils peuvent également servir à l'alimentation des animaux ou être transformés en alcool industriel. « Tout produit retiré du marché sans pouvoir être utilisé comme il vient d'être doit être détruit ».

Le recours au mécanisme du retrait a été réduit dans des proportions considérables à la suite des réformes de 1996 (il a régressé de moitié au cours de la période 1996-2001); cette évolution s'explique par le plafonnement des achats d'intervention, par la diminution considérable des compensations financières de l'UE et par les contributions exigées des producteurs.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de l'ensemble des dépenses de l'UE en matière de F&L depuis 1996 et l'expansion rapide depuis 2000 de la catégorie « autres interventions », qui inclut le soutien aux organisations de producteurs, les dépenses en matière de primes d'orientation, les aides à la transformation et à la commercialisation et depuis 2003, les retraits du marché. Le total des dépenses dans le secteur des F&L est passé de 1 581 millions en 1996 à 1 454,1 millions en 1999 (-8,1%), avant de remonter et de se stabiliser entre 2000 et 2003. En 2004, les dépenses du secteur des F&L n'étaient que 0,6% inférieures au pic de 1996. Cependant, en 2005 les affectations ont augmenté de 15% (1 814 millions d'euros) avec l'élargissement de l'UE à 25 membres.

	Enveloppe	Restitutions à l'export	Stockage	Primes d'orientation	Retraits	Aide à la Transformation/commercialisation	Aides directes	Autres	
									Dont fonds pour les OP
1996	1 581.1	98.4	0	188.1	0	878.2	-	192.9	
1997	1 569.0	84.0	0.3	0	283.8	769.9	313.9	9.3	
1998	1 509.5	58.3	0	67.3	138.3	539.7	311.7	394.1	
1999	1 454.1	40.4	0.5	29.7	90.6	627.7	393.7	271.5	
2000*	1 551.3	46.1	0	-	169.2	-	356.4	979.6	
2001	1 551.9	50.8	0	-	117.2	-	439.6	950.3	
2002	1 551.4	46.4	0.5	-	61.4	-	316.8	1 130.9	
2003	1 532.2	29.3	1.6	-	-	-	351.4	1 149.9	
2004	1 572.9	25.8	0.1	-	-	-	344.0	1 203.0	
2005	1 742.7	25.3	0.4	-	-	-	374.6	1 342.4	558.0
2006**		30.0							716.0
2007**		30.0							644.0

* La classification du budget a été modifiée au tableau 3.4.4 pour l'année 2000, avec la classification « autres interventions » consolidant les catégories des primes d'orientation, les aides à la transformation et à la commercialisation et la catégorie autre. À partir de 2003, la catégorie des retraits a été consolidée sous la rubrique « autres interventions », sous le tableau 3.4.4. ** 2007 Projet de titre budgétaire, tableau 3.4.3.1 du document «Agricultural and Rural development Policy Area expenditure»

Source : Tableau 3.4.4., des rapports annuels de la CE «Agricultural situation in the European Union.»

À partir de 1997, les dépenses en matière d'intervention sur le marché (retraits et restitutions à l'exportation) ont chuté brutalement passant de plus de 367,8 millions d'euros à moins de 117,8 millions d'euros en 2002, pour atteindre 25,3 millions d'euros en 2005. Alors que l'aide financière accordée au titre des restitutions à l'exportation, de l'aide au stockage et des retraits a baissé de 93% entre 1997 et 2005, les dépenses totales au titre du régime F&L ont augmenté de 11%.

Les fonds opérationnels déployés via les organisations de producteurs sont passés de zéro en 1996 à plus de 450 millions en 2003 et 497 millions en 2005¹. Il convient de garder à l'esprit que les fonds opérationnels sont financés sur une base 50/50 par les producteurs et l'UE ; par conséquent le niveau des dépenses réelles sur ces programmes est deux fois supérieur à l'enveloppe de l'UE.

Dans l'ensemble, l'aide communautaire est plafonnée « à 4,1 % de la valeur de la production commercialisée par l'organisation de producteurs ». En 2003 cependant, l'aide communautaire aux fonds opérationnels est restée à 1,1% de la valeur de la production totale de F&L de l'UE et à 2,7% de la valeur de la production commercialisée au travers des organisations de producteurs. Il existe donc de grandes possibilités d'expansion du soutien communautaire dans le cadre du système actuel. Une note de l'USDA de septembre 2004 soulignait que le déploiement des fonds opérationnels devait financer des mesures techniques liées à la production et à la commercialisation renforçant la compétitivité du secteur des F&L de l'UE.

Au titre du régime, l'assistance est également fournie aux organisations interbranches, qui s'occupent de la « production, du commerce ou de la transformation dans le secteur des F&L ».

¹ Voir le *Journal officiel de l'Union européenne*, 8 mars 2005, II/298.

L'objectif est de fournir un soutien plus général à la commercialisation et à la transformation que cela n'est possible au travers des organisations de producteurs uniquement.

À plusieurs égards, la transition aux programmes de soutien gérés par les organisations de producteurs suit la trajectoire d'ensemble de la réforme de la PAC, qui induit une transition du soutien du marché pour les produits à une aide directe aux producteurs. L'aide étendue au travers des organisations de producteurs dans le secteur des F&L reflète en partie le soutien déployé au travers des organisations gérées par des intervenants intermédiaires dans le cadre des instruments de développement rural de l'UE.

Dans le cadre de la politique générale, il existe un certain nombre de programmes de soutien spécifiques aux F&L transformés. Parmi ceux-ci citons les programmes d'aide aux tomates transformées, les compensations pour encourager la transformation des agrumes, les aides à la production pour les produits à base de fruits, et les aides à la production pour les raisins secs et les figues transformées. Sur ces aides à la transformation, les plus importantes du point de vue des ACP sont l'aide à la transformation pour les tomates et l'aide à la transformation pour les agrumes. La première parce qu'elle a un impact direct sur le commerce vers les pays ACP et la deuxième parce qu'elle peut limiter les opportunités des ACP sur les marchés des pays tiers.

Auparavant, ces programmes proposaient des aides à la transformation aux entreprises pour combler le fossé entre les prix du marché de l'UE et les prix du marché mondial résultant de l'application obligatoire du prix minimum garanti aux producteurs qui devait être payé par les entreprises de transformation aux cultivateurs de l'UE. Actuellement, cette aide est « octroyée au titre des produits frais livrés pendant une période déterminée ». Cette aide est versée aux « organisations de producteurs reconnues ». Selon la CE, « les livraisons aux transformateurs agréés sont régies par des contrats qui spécifient les quantités requises, les prix et les délais de livraison. Ces contrats requièrent que le transformateur transforme les produits fournis. Sont également définies les caractéristiques minimales de la matière première fournie en vue de la transformation, ainsi que des exigences qualitatives minimales concernant les produits finis. »

Budget 2005 de l'UE : soutien aux fruits et légumes transformés

	Dépenses 2003	Appropriation 2004	Appropriation 2005
Aide à la transformation : tomates	€268,7 millions 17,4%	€290 millions 17,9%	€298 millions 16,4%
Aide à la transformation : agrumes	€257,1 millions 16,7%	€257 millions 15,9%	€261 millions 14,4%
Aide à la production : produits à base de fruits	€74,9 millions 4,9%	€93 millions 5,8%	€93 millions 5,1%
Aide à la production : raisins secs et figues sèches	€103,2 millions 6,7%	€115 millions 7,1%	€115 millions 6,3%
Total du budget des F&L	€1 538,5 millions 100%	€1 617 millions 100%	€1 814 millions 100%

L'UE définit des seuils pour les produits individuels au-dessus desquels les aides à la transformation ne peuvent être versées. Des amendes sont appliquées en cas de dépassement de ces seuils. L'introduction de ces seuils est en train de modifier la nature de la transformation vers des produits haut de gamme.

2.4 Le rôle des normes dans l'UE

Les «normes de commercialisation» sont un volet significatif du régime actuel. Ces normes sont destinées à favoriser les échanges commerciaux en garantissant la libre circulation des marchandises à l'intérieur et à l'extérieur du marché européen. Entre mai 2005 et août 2007, quelque 330 millions d'euros ont été prélevés sur le budget de l'UE pour soutenir la promotion commerciale dans plusieurs secteurs agricoles ciblés. Les normes sont conçues pour faciliter les échanges de F&L et se distinguent des normes en matière de sécurité des denrées alimentaires.

Les normes sévères imposées par l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires sont souvent mises en évidence comme partie intégrante des campagnes internationales menées par l'UE pour promouvoir les fruits et les légumes tant à l'intérieur de l'UE qu'à l'extérieur de celle-ci. Ces campagnes constituent une grande part du soutien accordé par l'UE, sachant que 50% du coût des programmes approuvés sont couverts par le budget de l'UE et 50% sont payés par l'organisation professionnelle ou intersectorielle ayant proposé la mesure de promotion.

3. Les accords commerciaux dans le secteur des fruits et légumes

L'USDA a fait remarquer que le régime des F&L de l'UE exige « des tarifs NPF très élevés ». Pour réglementer l'accès au marché de l'UE et empêcher l'afflux d'importations minant le régime de base, des licences d'importation sont utilisées. Cela est tout particulièrement le cas pour la gestion de plus de 70% des importations de F&L bénéficiant d'un traitement préférentiel. Les diverses préférences étendues au titre de la composante commerciale du régime des F&L sont basées sur divers types de quotas (y compris des quotas saisonniers), ou des réductions sur le droit standard. Les droits à l'importation sont basés sur un système de prix d'importation minimum, le taux étant défini en référence à chaque envoi. La CE a souligné que « différents systèmes peuvent être choisis par les importateurs pour établir le prix d'entrée de tel ou tel lot. Un de ces systèmes consiste à utiliser la valeur forfaitaire à l'importation, qui varie selon l'origine et qui est fixée chaque jour par la Commission sur la base des prix représentatifs des produits importés de pays tiers et vendus sur les marchés d'importation de l'Union européenne ». Si, pour les produits soumis au système du prix d'entrée, les volumes importés dépassent les volumes de déclenchement décidés dans le cadre de l'OMC, un droit d'entrée supplémentaire peut être appliqué.

Pour les F&L transformés, des droits supplémentaires sont également imposés en fonction de la teneur en sucre du produit et cela peut constituer une barrière tarifaire importante pour les F&L transformés et en conserve. Avec la réforme du secteur du sucre de l'UE, ces droits supplémentaires devraient suivre les réductions des droits spéciaux appliqués au secteur du sucre.

Par le passé, les exportations de F&L ACP relevaient des dispositions de la déclaration XXII de l'accord de Cotonou. Toutefois, en ce qui concerne les pays ACP signataires de l'APE complet ou des APE intérimaires, ces dispositions ont été remplacées, à compter du 1^{er} janvier 2008, par l'accès en franchise de droits de douane et de quotas, qui prévoit l'accès en franchise de droits de douane au marché européen (excepté pour le riz). Les PMA qui ne sont pas signataires des APE continueront à bénéficier d'un accès en franchise de droits et de quotas au titre de l'initiative «TSA». Les pays non PMA qui ne sont pas signataires d'un APE seront soumis au SPG. Pourtant, aucun grand exportateur ACP de F&L ne rentre dans la catégorie des non-PMA n'ayant pas signé d'accord. Il faut toutefois noter que ces dernières années les échanges commerciaux avec la République du Congo ont augmenté et que les échanges de ce dernier relèvent du SPG.

La mesure instaurée au titre des APE est significative dans la mesure où elle supprime toutes les limitations saisonnières et spéciales des droits qui faisaient partie des arrangements commerciaux relatifs aux F&L au titre de la Déclaration XXII de l'accord de Cotonou. Pour ce qui est des producteurs de F&L non-PMA ayant signé un APE, qui écoulent leur production dans des conditions analogues à celles accordées aux producteurs PMA, toutes choses égales par ailleurs, la mesure concernée pourrait avoir une incidence positive sur les flux d'investissements. Cette mesure doit être considérée compte tenu du fait que ces dernières années, le traitement plus favorable accordé aux PMA au titre de l'initiative «TSA» a stimulé les investissements dans un certain nombre de PMA exportateurs de F&L en Afrique orientale et occidentale.

Cependant, malgré ces préférences, les ACP demeurent des fournisseurs de fruits relativement mineurs sur le marché de l'UE (à l'exception des ananas), l'Afrique du Sud et les pays latino-américains occupant les premières places. Cela reflète en partie les contraintes des capacités de l'offre dans les pays ACP.

Dans le secteur des légumes, les fournisseurs ACP jouent un rôle bien plus important. Cela est tout particulièrement vrai pour l'approvisionnement de petits pois et de haricots.

Selon une analyse de l'USDA de 2002, l'ensemble des pays ACP assure 13% environ des importations de fruits et de légumes vers l'UE. Les principaux exportateurs sont les bénéficiaires du SPG (38 %); les États-Unis (10 %), les pays méditerranéens et les autres pays européens (9 % chacun), la Turquie (3 % - exclusivement des produits transformés), et les autres bénéficiaires du régime NPF, à l'exclusion des États-Unis (9 %). Les pays ayant traditionnellement fourni 8% des importations de F&L de l'UE ont maintenant rejoint l'UE depuis mai 2004. Toutefois, selon une analyse COLEACP de 2005, l'ensemble des approvisionnements ACP en F&L sur le marché de l'UE a connu un net déclin et ne représente plus que 9% des importations de F&L frais de l'UE à 15, alors que les pays méditerranéens sont devenus la principale source d'approvisionnement avec 23% des importations de l'UE.

4. Tendances dans le secteur des fruits et légumes ACP

4.1 Exportations des pays ACP

Durant la période 2004-2006, les exportations ACP totalisaient environ 1,5 milliard d'euros. Les principaux produits exportés étaient les fruits : raisins, agrumes, fruits tropicaux et pommes. Les pays d'Afrique australe, d'Afrique de l'ouest et les pays caribéens étaient les principaux producteurs. Les exportations de haricots constituent également une grande part des exportations dans ce secteur, le Kenya étant le principal exportateur. Les échanges commerciaux dans le secteur de la floriculture constituent également une source de revenus majeure et, dans le secteur des arbres et autres plantes sur pied, qui représente près de 462 000 euros à l'exportation, le Kenya exporte plus de 65% de ces produits.

Exportations de fruits et légumes ACP vers l'UE - 2004-2006 (source : Comext)

Principaux produits exportés	Part dans les exportations de F&L	Valeur en millions d'€	Principaux pays producteurs
Raisins (SH806)	20.39%	315.57	Namibie, Afrique du Sud
Agrumes (SH805)	19.48%	301.41	Zimbabwe, Afrique du Sud, Swaziland, Belize, Cuba,
Dates, figues, ananas, goyaves, avocats, mangues (SH804)	15.36%	237.64	Afrique du Sud, Sénégal, Mali, Kenya, Ghana, République Dominicaine, Cameroun, Côte d'Ivoire, Burkina
Pommes, poires, coings (SH808)	14.29%	221.17	Afrique du Sud
Légumineuses (SH708)	11.23%	173.81	Kenya, Ethiopie, Sénégal, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe

Exportations ACP d'arbres et plantes sur pied vers l'UE, 2004-2006 (source : Comext)

Principaux pays exportateurs	Valeur des exportations en millions d'€	Part dans les exportations de fleurs ACP
Kenya	304.08	65.83%
Afrique du sud	42.22	9.14%
Zimbabwe	32.95	7.13%
Ouganda	30.87	6.68%
Zambie	13.26	2.87%
Tanzanie	12.15	2.63%
Ethiopie	11.44	2.48%
Côte d'Ivoire	3.71	0.80%

Alors que certains pays ACP sont des fournisseurs de longue date de l'UE en fleurs coupées et F&L, le nombre de pays ACP concernés par ces échanges a récemment commencé à reculer. Quelque 37 pays ACP exportaient plus de 100 000 euros de F&L vers l'UE en 2005, alors qu'en 2002 ils étaient 40. En Afrique orientale et australe, le nombre de pays ACP exportateurs a baissé, passant de 12 en 1999 à 10 en 2005, malgré le fait que la Tanzanie se soit lancé dans l'exportation. Le Soudan, le Rwanda et Djibouti ont tous cessé d'approvisionner le marché européen. Des tendances analogues ont été observées dans les Caraïbes, à Grenade et à Trinidad et Tobago, qui ne figurent plus parmi les pays exportateurs, tandis que la Barbade approvisionne l'UE depuis 2005. Le nombre d'exportateurs croît uniquement en Afrique de l'ouest et en Afrique centrale, passant de 12 en 1999 à 16 pays en 2005 (les nouveaux venus sont notamment le Liberia, la Mauritanie, le Niger et la République du Congo). La question qui se pose est de savoir ce qui sous-tend cette évolution. S'agit-il simplement de l'effet du climat ? Des problèmes structurels empêchent-ils les pays ACP d'approvisionner le marché de l'UE d'une manière permanente ? L'incidence des nouvelles mesures en matière de sécurité des denrées alimentaires suscite de plus en plus de préoccupations à cet égard. L'USDA a noté que bien que de nouveaux investissements aient été consentis en vue de se mettre en conformité avec les normes de l'UE (avec l'aide de l'UE) il reste à voir si les investissements consentis suffiront étant donné que les nouvelles exigences posées aux exportateurs font grimper les coûts. Ce constat confère une signification particulière à l'offre d'assistance faite aux pays en développement par l'UE qui souhaitait que ces pays se mettent en conformité avec les normes de l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires dans le secteur des F&L (pour plus de détails sur cette question, veuillez lire le chapitre qui suit).

Les fournisseurs horticoles bien établis de par le monde devront faire preuve d'une innovation considérable, pas seulement en modifiant la gamme de produits exportés pour s'aligner sur la concurrence mais également pour se conformer aux développements plus profonds du marché en augmentant leurs normes de qualité, en utilisant davantage les transports maritimes lorsque possible, en investissant dans les nouvelles technologies, en utilisant des conditionnements « intelligents » tout en recherchant des économies d'échelle et en rationalisant les coûts en vue d'assurer des prix concurrentiels.

Face au déclin des prix et à l'augmentation des coûts de production et de commercialisation, les exportateurs ACP floricoles et horticoles semblent très nettement se tourner vers des stratégies de mise en valeur des produits ou de nouveaux produits plus recherchés. Le Kenya, par exemple, s'est tourné vers d'autres produits (avocats, fruits de la passion, haricots verts, mange-tout, légumes asiatiques et fleurs coupées) où les opportunités commerciales s'avèrent plus intéressantes, n'exportant plus des caisses de haricots mais plutôt des paquets préparés de haricots prêts à cuisiner, dotés d'un code-barres pour une vente directe dans les supermarchés. L'on retrouve une tendance similaire dans la vente des fleurs coupées kenyanes, la vente directe de bouquets aux supermarchés rapportant bien plus que celle de caisses de fleurs via les salles de vente néerlandaises. Dans d'autres pays ACP, où l'exportation est un phénomène plus récent ayant attiré moins d'investissements directs que le Kenya, la capacité de changement est bien plus limitée et un soutien ciblé sera nécessaire si ces pays souhaitent relever les défis sans cesse croissants de la concurrence. La nécessité d'une réponse dynamique aux changements du marché ne fera que s'accentuer dans les prochaines années sous l'influence :

- des réductions de prix de l'UE induites par une réforme supplémentaire du secteur des F&L ;
- d'une libéralisation commerciale multilatérale qui au cours du temps réduira les marges de préférence dont bénéficient les exportateurs de F&L ACP ;
- de l'émergence de la Chine en tant que principal fournisseur de légumes ;
- d'une libéralisation commerciale bilatérale avec les pays latino-américains au travers de l'éventail sans cesse plus large d'accords de zone de libre-échange.

4.2 Importations des pays ACP en provenance de l'UE

Les principaux produits importés dans le secteur sont les légumes (pommes de terre, tomates, oignons, haricots), en particulier les légumes préparés; certains fruits sont importés mais il s'agit essentiellement de fruits transformés tels que les jus de fruits, les confitures, etc. Les principaux importateurs de produits européens sont les Caraïbes, les pays d'Afrique centrale et de l'ouest, et deux pays de la région de la SADC: l'Afrique du Sud et l'Angola.

Importations de fruits et légumes (y compris transformés) par les pays ACP en provenance de l'UE, 2004-2006

Principaux produits importés	Valeur exprimée en millions d'€	Part des exportations de F&L	Principaux pays importateurs
Tomates préparées (SH2002)	149,56	37,55%	Angola, Bénin, Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Nigeria, Togo
Haricots préparés, pois, pommes de terre, etc., non congelés (SH2005)	47,13	11,83%	Angola, Cuba, Nigeria, Afrique du Sud
Oignons, échalotes, ail (SH703)	41,04	10,30%	Côte d'Ivoire, Guinée, Mauritanie, Sénégal
Pommes de terre (SH701)	40,58	10,19%	Trinidad et Tobago, Suriname, Mauritanie, Cuba, Côte d'Ivoire
Jus de fruit (SH2009)	28,77	7,22%	Angola, Bénin, Cameroun, Cap Vert, Ghana, Nigeria
Légumes préparés, congelés (SH2004)	18,23	4,58%	République Dominicaine, Jamaïque, Trinidad et Tobago, Afrique du Sud
Légumineuses, séchées (SH713)	9,67	2,43%	Angola, Cap Vert, Kenya, Soudan
Légumes, congelés (SH710)	7,14	1,79%	Angola, Cuba, Erythrée, Jamaïque, Afrique du Sud
Pommes, poires, coings (SH808)	6,64	1,67%	Bénin, Côte d'Ivoire, Cap Vert, Liberia, Mauritanie, Sénégal
Fruits préparés, noix (SH2008)	5,88	1,48%	Angola, Cuba, Afrique du Sud
Confitures (SH2007)	4,98	1,25%	Angola, Bénin, Sénégal, Afrique du Sud

Source: COMEXT

Alors que les importations ACP représentent une petite partie des échanges ACP-UE, ces dernières tendent à augmenter depuis quelques années. En effet, entre les périodes 1995-1997 et 2004-2006, les importations ACP de F&L de l'UE ont augmenté de 160% en volume.

Augmentations des principaux produits importés – entre 1995-1997 et 2004-2006

Produits	Importations 1995-1997 (en millions de tonnes)	Importations 2004-2006 (en millions de tonnes)	Variation
Tomates préparées	818,3963	1 782,39	118%
Légumes préparés	245,1967	523,121	113%
Oignons	649,7927	2 367,626	264%
Pommes de terre	754,3367	1 919,723	154%

La quantité de légumes préparés importés, y compris les tomates préparées, a augmenté de 115% environ. Pour ce qui est des produits ACP, il semble que le développement des activités de transformation soit un enjeu significatif des échanges commerciaux UE-ACP mais il reste limité. Afin de s'affranchir de la dépendance vis-à-vis de l'UE et de développer leur propre marché intérieur, les pays ACP doivent veiller à transformer eux-mêmes les matières premières produites localement pour adapter leur production et pouvoir satisfaire la demande de la population urbaine, qui est en constante augmentation.

L'évolution enregistrée au niveau des quantités d'oignons et de pommes de terre a été nettement plus marquée, à savoir 154 et 264% d'augmentation respectivement durant les dix dernières années. Il s'agit de matières premières produites dans l'UE et au sein des États ACP. L'avenir dira si ces importations concurrencent la production locale ou si elles permettent de combler une production insuffisante dans les pays ACP. En tout état de cause, les négociations des APE visant à la conclusion d'APE complets à l'échelon régional et les négociations agricoles à l'OMC qui seront menées en 2008 doivent tenir compte de ces produits sensibles, qui demeurent une source importante de revenus pour les petits producteurs ACP.

5. Problèmes émergents pour les pays ACP

5.1 Problèmes en termes d'accès au marché

Les exportateurs de F&L ACP vont être confrontés à un certain nombre de problèmes au cours des prochaines années. Parmi ceux-ci :

- des pressions de plus en plus fortes sur les prix dues aussi bien au processus de réforme supplémentaire du secteur des F&L qu'à la concurrence accrue de la Chine et du Brésil (en particulier avec la réduction des préférences tarifaires des ACP due aux accords commerciaux bilatéraux ou les négociations commerciales multilatérales) ;
- les défis majeurs de la sécurité des denrées alimentaires qui augmenteront les coûts d'approvisionnement du marché de l'UE et qui, en cas de négligence, déboucheront sur la fermeture du marché ;
- la prolifération de normes volontaires privées (qualité alimentaire, conditions sociales et de travail des travailleurs, pratiques agro-environnementales) imposées tout le long de la chaîne alimentaire, qui peuvent exclure les producteurs n'ayant pas les capacités d'assurer des économies d'échelle.

5.1.1 Incidence de la réforme

Le problème essentiel du point de vue des pays ACP est de déterminer quelle sera l'incidence de la réforme du secteur des F&L sur la quantité et la valeur des exportations ACP de F&L vers le principal segment du marché de l'UE approvisionné par les fournisseurs ACP.

Alors que la réforme n'a pas d'effet direct sur les prix, l'intégration du secteur des F&L dans le régime de paiement unique à l'exploitation pourrait exiger un nouvel alignement des prix pour éviter une hausse des excédents de production dans certains sous-secteurs spécifiques. On pourrait faire valoir que la suppression des restitutions à l'exportation et des aides à la production incitera les transformateurs de F&L à refuser de payer un prix aussi élevé que par le passé. En outre, l'ouverture du secteur aux nouveaux exploitants agricoles qui bénéficient du régime de paiement unique à l'exploitation sera susceptible d'augmenter la production, à moins que les prix baissent mais rien n'indique quel sera l'effet sur les prix. En cas de baisse des prix, les producteurs de F&L de l'UE seront protégés par le paiement unique direct à l'exploitation qui doit couvrir les producteurs de F&L de l'UE au titre de la réforme tandis que les producteurs ACP devront payer le coût supplémentaire engendré par la baisse des prix. Toutefois, il convient de noter que selon les évaluations réalisées par la CE, les principaux sous-secteurs affectés par la réforme sont ceux des tomates, agrumes, poires, nectarines, pêches, figues séchées, pruneaux et raisins secs, et que seul un petit nombre de ces sous-secteurs présente un intérêt majeur pour les producteurs ACP.

A l'évidence, les effets sur les prix du dernier cycle de réformes dans le secteur des F&L de l'UE seront variables selon les secteurs et selon les produits, et en fonction des modifications apportées au régime commercial après la mise en œuvre des réformes à l'échelon bilatéral dans le cadre de la politique ambitieuse menée par la CE en matière d'accords de libre-échange. Ce sont ces évolutions stratégiques secondaires qui pourraient représenter le principal défi à long terme pour les producteurs ACP de F&L.

5.1.2 Problèmes rencontrés en matière de sécurité des denrées alimentaires

Harmonisation des niveaux maximums de résidus

Le processus d'harmonisation des seuils de résidus maximum vise à consolider et simplifier la législation existante de sorte que tous les règlements s'appliquent de manière uniforme dans tous les États membres de l'UE, de la Suède à la Grèce et de la Pologne au Portugal, permettant ainsi une liberté de circulation des produits à travers l'Europe. Dans le secteur des F&L, le processus d'harmonisation a causé quelques problèmes aux exportations traditionnelles des pays ACP. Pour les exportations d'agrumes du Swaziland vers le Royaume-Uni, par exemple, la tolérance zéro est appliquée en ce qui concerne la maladie cryptogamique dite «maladie des taches noires des agrumes». Si elle est détectée sur un fruit, la totalité de la cargaison doit être détruite et ce, malgré que la maladie des taches noires des agrumes ne menace en aucune façon l'agriculture au Royaume-Uni (qui ne produit pas d'agrumes). La mesure est toutefois considérée comme étant justifiée parce que les marchandises peuvent circuler librement au sein de l'UE, le risque étant qu'une orange infectée soit acheminée vers l'Espagne et contamine sous certaines conditions environnementales spécifiques les plantations du pays. Cette mesure risque d'affaiblir les échanges existants parce que la destruction d'une seule cargaison représente une perte économique grave pour l'industrie des agrumes du Swaziland.

Les avancées technologiques

Le défi posé aux fournisseurs ACP est encore aggravé par l'amélioration des techniques permettant de mesurer les résidus, qui donne lieu à une politique de « tolérance zéro ». Cela signifie que le matériel installé dans les pays ACP peut rapidement devenir obsolète, ce qui augmente fortement le coût de l'investissement dans les technologies nécessaires pour mesurer et contrôler le respect des normes de l'UE. Certains pays ont résolu ce problème en envoyant tous les échantillons en UE afin qu'ils y soient analysés. Toutefois, cette démarche est économiquement possible uniquement lorsque les volumes concernés sont particulièrement significatifs et elle pourrait être inabordable pour les exportateurs de F&L à petite échelle ou émergents.

Le réexamen des pesticides

Les problèmes provoqués par le processus d'harmonisation sont encore aggravés par les effets secondaires du réexamen des pesticides. Le processus de réexamen des pesticides coûte cher car il exige qu'on vérifie la sûreté des pesticides devant être enregistrés. Il a incité les entreprises de produits agrochimiques à ne pas demander d'approbation pour les produits présentant un intérêt commercial moindre. Au réexamen, des licences ont été retirées pour certains pesticides qui sont utilisés depuis longtemps pour traiter les produits exportés vers l'UE. Cette évolution n'est pas justifiée au plan scientifique en termes de sûreté sanitaire des denrées alimentaires mais elle est due aux considérations économiques des entreprises de produits agrochimiques. Cela pose des défis particuliers dans le secteur des F&L, nombre d'entre eux étant pris en charge par le Programme « Initiative pesticides », financé par le FED.

La traçabilité

La traçabilité vise à suivre la manipulation des produits alimentaires « de la ferme à la table ». À l'exception des produits relevant de règles spécifiques, les exigences juridiques en matière de traçabilité pour les pays tiers se limitent à prescrire des mesures « un pas en avant, un pas en arrière », à savoir la capacité de suivre à chaque étape le lieu d'origine du produit alimentaire et sa destination. L'objectif visé est de faciliter le retrait du marché des produits alimentaires provenant de certaines sources spécifiques en cas de crises sanitaires.

Bien que sur papier les nouvelles exigences de traçabilité ne s'appliquent qu'aux opérateurs de l'UE, celles-ci ont cependant des conséquences indirectes sur les exportateurs ACP puisque maintenant que les importateurs de l'UE ont la responsabilité juridique de la sécurité des denrées alimentaires importées sur le marché de l'UE (règlement n°178/2002/CE), ils veillent, dans la mesure du possible, à ce que leurs fournisseurs étrangers se conforment aux mêmes normes (par ex. au travers des normes EUREPGAP).

Cela représente une charge administrative significative pour les petits exploitants approvisionnant le marché de l'UE et ne fait que contribuer à la marginalisation de la production des petits exploitants dans le secteur des F&L à destination des exportations. Ce défi est également pris en charge par le PIP (programme Initiative pesticides) géré par le COLEACP, qui a développé des solutions adaptées à la situation des petits exploitants qui constituent le principal fournisseur de base pour certaines exportations ACP délicates telles que les petits pois et les haricots. Cependant, ces types de programmes doivent être étendus et généralisés pour assurer un soutien permanent qui permettra de relever ces défis sans cesse changeants.

Ces règlements de l'UE sur la sécurité alimentaire, la qualité et l'hygiène alimentaires sont de loin les mesures les plus importantes ayant un impact sur les exportations d'aliments et de produits agricoles ACP vers l'UE.

Le règlement relatif au contrôle de l'hygiène des aliments pour animaux et des denrées alimentaires

Dans ce contexte, le nouveau règlement relatif au contrôle de l'hygiène des aliments pour animaux et des denrées alimentaires, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, octroie *de facto* aux différents départements des gouvernements ACP un nouveau niveau de responsabilités et ce, pour garantir la sécurité des denrées alimentaires écoulées sur le marché de l'UE alors que d'autres exportations d'aliments de pays ACP (produits d'origine animale, poissons et produits de la pêche) étaient déjà soumises à des contrôles sanitaires et de qualité très stricts avant exportation. Ce règlement place désormais les autorités publiques des pays ACP au cœur des échanges de produits alimentaires et agricoles sur le marché de l'UE. Malheureusement, plusieurs administrations gouvernementales de pays ACP manquent des capacités juridiques, institutionnelles et des ressources humaines pour mener à bien ces fonctions de sécurité des denrées alimentaires. Actuellement, dans le secteur des F&L, les organes du secteur privé endossent généralement la responsabilité de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE, puisque cela fait partie des exigences commerciales des importateurs de l'UE avec qui ils entretiennent des relations de longue date. La législation de l'UE semble cependant quelque peu limiter la mesure dans laquelle les organes du secteur privé peuvent soutenir et compléter les efforts du gouvernement dans le domaine du contrôle de la sécurité des denrées alimentaires et de la vérification de la conformité.

Même si cela ne représente pas un problème aujourd'hui, étant donné l'approche très pragmatique adoptée par l'UE (la capacité en ressources humaines est encore manquante pour appliquer efficacement les exigences législatives de l'UE dans les pays tiers), en 2008-09, les systèmes de contrôle et de conformité à la sécurité des denrées alimentaires des ACP pourraient faire l'objet d'un examen de plus en plus minutieux. La manière dont les exigences législatives de l'UE seront appliquées sera alors d'une importance capitale.

Évaluation des risques

La dernière source d'inquiétude a trait aux implications financières des « opérations de contrôle de conformité avec les normes de commercialisation applicables dans le secteur des F&L frais et basées sur une évaluation des risques » (règlement n°1148/2001/CE). Les inspections des F&L au point d'entrée sont de plus en plus basées sur une « évaluation des risques ». Cela semble parfaitement logique mais il peut entraîner cependant des effets pervers : pour le Kenya, qui possède un historique d'exportation bien établi, les inspections n'ont concerné que 5% de ses envois ; pire, les frais prélevés sont proportionnels au temps consacré à la vérification des envois (dans le cas du Kenya cela est limité puisque les domaines à risque sont connus). Un nouvel exportateur non traditionnel d'Afrique orientale, cependant, serait soumis au contrôle de 100% de ses envois jusqu'à ce qu'un registre soit élaboré et qu'une évaluation des risques en bonne et due forme puisse être faite. En outre, les frais imposés au nouvel exportateur non traditionnel seraient sensiblement plus élevés puisque jusqu'à ce que les risques soient connus, le temps accordé aux inspections est proportionnellement plus élevé. Les exportateurs PMA non traditionnels cherchant à percer le marché de la floriculture ou des F&L peuvent ainsi être soumis à des frais d'inspection 200 fois plus élevés que ceux supportés par un exportateur bien établi tel que le Kenya.

De toute évidence, les implications en termes de coûts des frais d'inspection doivent être abordées si l'on souhaite encourager les pays ACP PMA non traditionnels à se diversifier dans la production de F&L pour exportation. Une telle diversification représente une véritable perspective, puisque les considérations commerciales liées à la garantie de la fiabilité d'approvisionnement aux magasins de détail encouragent les importateurs européens à maintenir un éventail diversifié de fournisseurs.

Autres préoccupations

Les défis particuliers qui se posent aux fournisseurs de F&L ACP engendrés par la politique communautaire de sécurité des denrées alimentaires ont été implicitement reconnus par l'UE avec la mise en place de COLEACP et du programme « Initiative pesticides » d'un montant de 29 millions d'euros financés par le FED, auxquels viennent s'ajouter aujourd'hui 5 millions d'euros supplémentaires. En outre, conformément au consensus général atteint par les agences donatrices, selon lequel les pays en développement devraient être aidés à satisfaire aux exigences SPS globales, la Commission européenne a alloué un budget de 30 millions d'euros, disponible depuis 2007, afin d'aider les pays ACP à mettre à jour leurs systèmes de contrôle nationaux.

Cependant, les défis de la sécurité alimentaire qui se posent au secteur des F&L sont de plus en plus systémiques et requièrent des programmes de soutien considérablement étendus.

5.1.3 Multiplication des normes établies par le secteur privé

Les exportateurs de produits agroalimentaires ACP doivent affronter des difficultés supplémentaires en matière de sécurité des denrées alimentaires, à savoir les difficultés posées par les normes de plus en plus strictes imposées par des organismes privés établis dans l'UE. Ces normes vont souvent au-delà des prescriptions légales, puisque l'obligation légale de garantir la sûreté des produits alimentaires importés dans l'UE revient à l'importateur. Si les importateurs ne peuvent montrer qu'ils ont pris toutes les précautions nécessaires pour empêcher l'entrée dans l'UE de denrées alimentaires non conformes aux normes de sûreté sanitaire, ils risquent de se voir imposer une astreinte d'un montant de 40 000 euros par envoi et de se voir infliger une peine de prison de deux ans maximum. Pour cette raison, les importateurs de l'UE exercent une pression sans cesse croissante sur les producteurs ACP pour s'assurer que toutes les denrées alimentaires exportées vers le marché de l'UE sont sûres et qu'elles satisfont les exigences en matière de traçabilité. Les prescriptions peuvent aller jusqu'à exiger l'adoption de «bonnes pratiques» depuis le champ jusqu'au moyen de transport ; l'ensemble devant être certifié par des organismes indépendants. Les exportateurs ACP doivent remplir des formalités administratives (qui ont un coût) et sont particulièrement pesantes pour les petits producteurs.

Cette situation incite également les importateurs de l'UE à refuser de traiter avec les fournisseurs qui ne peuvent garantir la traçabilité et la sûreté sanitaire des envois de denrées alimentaires exportées.

Ces évolutions préoccupent à ce point les ministres du commerce de l'Union Africaine qu'en avril 2006 ils ont plaidé pour que l'UE instaure des contrôles adéquats des normes établies par les ONG axées sur le marché. Cette question a figuré à l'ordre du jour de la conférence de la CE de février 2007 qui avait pour thème le lien entre la certification de la qualité des aliments et le développement des activités de transformation. Les conclusions de cette conférence ont indiqué qu'alors que « les normes établies par le secteur privé relatives aux importations en provenance des pays en développement sont susceptibles d'améliorer l'efficacité des pratiques agricoles, promouvoir les bonnes pratiques agricoles et stabiliser les relations commerciales [...] seuls les meilleurs exploitants agricoles sont habilités et les plus faibles peuvent être exclus [...] ces régimes peuvent être considérés comme un obstacle à l'accès au marché. Forte de ce constat, la conférence a lancé un appel aux parties prenantes des pays en développement en les invitant à jouer un rôle dans l'élaboration des régimes et à fournir une aide aux fins du renforcement des capacités ». Elle a également recommandé que les agriculteurs et les premiers transformateurs participent à la mise au point et au fonctionnement – sinon à la maîtrise – des régimes de certification, probablement en les intégrant dans les pays ACP.

Les discussions relatives à ces questions et aux normes établies par le secteur privé ont également occupé le comité SPS de l'OMC: certains pays membres ayant suggéré que les gouvernements assument la responsabilité de la compatibilité à l'OMC des normes volontaires établies par les entreprises sur le territoire national. Cela se vérifie en particulier depuis que «le champ d'application des normes établies par le secteur privé s'est élargi et touche à des questions telles que les méthodes de production, les préoccupations environnementales, la main-d'œuvre et le commerce équitable». La question de l'harmonisation entre les normes établies par le secteur privé et les pouvoirs publics qui vise à réduire les coûts administratifs associés prend de plus en plus d'importance dans les échanges commerciaux entre les ACP et l'UE. Il semblerait que l'UE doive prendre position à cet égard. Dans ce cadre, il faudrait noter que la CE a soutenu les appels lancés en vue d'une meilleure coordination des initiatives relatives aux labels privés pour réduire les coûts administratifs de la mise en conformité qui sont payés par les exportateurs des pays en développement. Toutefois, alors qu'elle semble parfaitement consciente des préoccupations des pays en développement, la CE rechigne à jouer un rôle à cet égard et pourrait souhaiter jouer un rôle de facilitation ou de coordination et non pas intervenir directement.

Le recours à «l'aide au commerce» pour aider les petits exploitants agricoles à se mettre en conformité avec les normes établies par le secteur privé est une question sur laquelle l'UE doit se pencher au plus tôt.

Une autre question tout aussi importante est celle de la mise au point de mécanismes efficaces de dialogue sur la conformité des normes établies par le secteur privé avec les règlements des pouvoirs publics européens, respectant les préoccupations de l'UE et adaptés aux réalités économiques à l'échelon local.

Le dialogue est engagé en ce qui concerne l'application des normes établies par le secteur privé. L'équivalence entre le code KENYAGAP et le code EUREPGAP (désormais dénommé GLOBALGAP) a été reconnue. Le code KENYAGAP a été modifié pour tenir compte des réalités locales en réduisant le coût de la mise en œuvre tout en garantissant que les objectifs sous-jacents visés en matière de sécurité des denrées alimentaires sont atteints. Si un dialogue efficace est possible dans les entreprises, il doit également l'être au niveau des pouvoirs publics.

Le coût de gestion de normes qui font fréquemment double emploi est également une question à laquelle il convient de répondre et dont la CE a ouvertement reconnu la pertinence.

La dernière question a trait aux préférences des consommateurs, notamment en ce qui concerne les discussions sur les «kilomètres alimentaires». En 2007, le débat s'est intensifié au sujet de l'incidence environnementale des exportations horticoles et floricoles ACP transportées par avion vers le marché de l'UE. Bien que ces préoccupations environnementales soient légitimes, des considérations commerciales liées à la différenciation entre les produits de l'UE et les produits importés afin d'obtenir des prix avantageux entrent en jeu. Pour ce qui est des préoccupations environnementales, ce n'est qu'au mois d'octobre 2007 que la Soil Association (Royaume-Uni) a accepté de considérer que les produits frais transportés par avion sont biologiques sans tenir compte de l'empreinte écologique de ces produits. Cette décision a été prise en raison des avantages en termes de développement que ce secteur représente pour les populations pauvres de certains pays très vulnérables. Toutefois, la présidente de Soil Association, Anna Bradley, a fait valoir qu'il n'est ni durable ni responsable d'encourager des exploitants agricoles pauvres d'être dépendant du fret aérien. Elle a néanmoins reconnu qu'il faut du temps pour créer des marchés alternatifs offrant les mêmes avantages sociaux et économiques que les exportations de produits biologiques. Cette attitude suggère que la question des kilomètres alimentaires est loin d'être résolue. Les associations de producteurs ACP dans les secteurs affectés peuvent par conséquent envisager de déplacer le débat des kilomètres alimentaires vers l'empreinte écologique de la production et du commerce, puisque la consommation d'énergie par employé est plus faible dans les pays ACP que dans les États membres de l'UE.

5.2 Problèmes découlant de la réciprocité

Les problèmes posés au secteur des F&L par les exigences de réciprocité sont concentrés sur un nombre limité de produits dans des régions ACP particulières. L'étude d'impact sur le développement durable du secteur agro-industriel en Afrique de l'Ouest, financée par le CE, a fait état d'une « concurrence accrue entre la production locale et les importations de l'UE ». À ce jour, « les pays d'Afrique de l'Ouest sont mal équipés dans de nombreux secteurs pour relever les défis imposés par une telle augmentation de la concurrence ... il y a un risque que les marchés locaux soient envahis par les importations de tomates, pommes de terre et oignons transformés, qui menaceront la production locale ». Depuis 1999, les exportations communautaires de pommes de terre vers l'Afrique de l'Ouest ont augmenté d'environ 227%, passant de 33 015 tonnes en 1999 à 108 201 tonnes en 2005, pour représenter enfin 20% des exportations totales de l'UE (contre 11,6% en 1999). Cette augmentation des exportations de pommes de terre (et d'oignons) de l'UE ressemble davantage à un écoulement de la production ne satisfaisant pas aux normes de commercialisation de l'UE qu'au déploiement d'une aide financière.

Exportations de pommes de terre de l'UE vers l'Afrique de l'Ouest

	1999 (tonnes)	2005 (tonnes)	% changement
Sénégal	15 244,5	58 629,4	+ 284,6%
Mauritanie	7 697,2	28 021,9	+ 265,3%
Côte d'Ivoire	10 073,6	21 550,1	+ 113,9%
Sous total	33 015,3	108 201,4	+ 227,7%
Total des exportations de l'UE	284 872,3	530 134,6	+ 86,1%

Pour les tomates transformées, cependant, le commerce est essentiellement mû par le déploiement d'aides à la transformation accordées au secteur de la tomate de l'UE. Le secteur de la transformation de la tomate de l'UE est soumis à une rude concurrence de la part des transformateurs asiatiques dans un contexte d'expansion de la production mondiale et il semble que les producteurs communautaires se tournent à nouveau vers les marchés d'Afrique de l'Ouest comme le « marché de dernier ressort ». (En effet, certaines exportations de purée de tomate de l'UE pourraient être de la purée de tomates chinoise sous un nouveau conditionnement).

L'impact des exportations de tomates transformées de l'UE inquiète tout particulièrement puisqu'il a des répercussions sur les marchés des tomates fraîches. Dans la mesure où les exportations communautaires de tomates transformées provoquent la fermeture d'usines locales de transformation de tomates, cela peut accroître la volatilité des prix sur les marchés des tomates fraîches puisqu'il n'y a alors aucun débouché pour les excédents de tomates fraîches. En cas d'excédent, cela peut provoquer un effondrement des prix pour les tomates fraîches, au détriment des producteurs et du secteur tout entier.

6. Réponse politique possible

Un certain nombre de questions spécifiques ont été identifiés en matière d'accès au marché qui doivent être prises en compte dans le cadre des négociations APE, à savoir:

- assurer que tout accord de licence d'importation introduit dans le secteur des F&L ne limite pas les opportunités commerciales ;
- assurer que les procédures d'inspection pour les importations de F&L vers l'UE n'engendrent pas des retards de livraison du produit sur le marché et des coûts d'inspection supplémentaires au stade de l'importation, minant ainsi la valeur commerciale et la compétitivité du produit commercialisé ;
- assurer que les règlements internes de l'UE spécifiques au secteur ne représentent pas une charge trop importante sur les produits impliquant plus d'une matière première (par ex. les haricots jaunes à l'ail à préparer au micro-onde) ;
- assurer que la structure des frais d'inspection n'empêche pas le développement d'activités d'ajout de valeur (par ex. l'assemblage des bouquets préparés et dotés d'un code-barres) ;
- assurer que les paquets « d'aide aux échanges commerciaux » fourniront un soutien à la conformité aux normes alimentaires de l'UE ;
- assurer que les paquets « d'aide aux échanges commerciaux » couvrent les coûts du renforcement et du maintien des capacités de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires au niveau national conformément à la nouvelle réglementation de l'UE ;
- assurer que les paquets « d'aide aux échanges commerciaux » sont mis à disposition pour aider à surmonter les contraintes en matière de ressources humaines dans la commercialisation (par opposition au commerce) des produits ACP sur le marché de l'UE, à la lumière des contraintes en ressources humaines subies ;
- assurer la mise en place de procédures, calendriers et accords d'arbitrage clairs pour la résolution des différends relatifs aux questions SPS ;
- assurer que les dispositions de promotion des investissements facilitent l'accès aux capitaux pour un investissement productif dans les mécanismes permettant de surmonter les déficiences et distorsions des marchés de capitaux locaux dans les pays ACP ;
- assurer que des dispositions diminuant les coûts d'assurance et de fret en vue de livrer les produits sur le marché de l'UE en temps opportun soient prises dans les domaines liés au commerce.

Pour ce qui est de l'impact de la réciprocité, le principal domaine où une initiative semble nécessaire a trait à l'utilisation de mesures de sauvegarde préemptives conçues pour empêcher la désorganisation du marché des pommes de terre, des oignons et des tomates transformées. Ces chaînes de produits devraient être classées comme « sensibles », les échanges commerciaux avec l'UE étant soumis à une surveillance et un contrôle minutieux. En cas de risque de désorganisation du marché, des mesures de sauvegarde spéciales pourraient alors être introduites pour prévenir toute désorganisation. C'est une question qui pourrait être résolue en Afrique de l'ouest dans le contexte des efforts faits pour aplanir les différends au titre des APE intérimaires et dans le cadre des mesures mises en place pour évoluer vers des APE régionaux complets.

Céréales

Table des matières

1. Evolution du régime céréalier de l'UE	389
1.1. Portée du régime applicable au secteur céréalier	389
1.2. Le rôle de l'expérience dans le secteur céréalier dans la réforme de la PAC	389
1.3. L'ancien régime céréalier	390
1.4. La réforme du régime céréalier	390
1.5. 2003 : révision à mi-parcours de la PAC	392
1.6. Le bilan de santé de la PAC	393
2. Impact de la réforme du secteur céréalier de l'UE	393
2.1. Impact de la réforme sur la production	393
2.2. Impact de la réforme sur le régime des importations de l'UE	396
2.3. Impact de la réforme sur les exportations de l'UE	397
2.4. Développements futurs sur le marché des céréales de l'UE	400
3. Impact de la réforme du secteur céréalier sur les pays ACP	403
3.1. Décortiquer l'impact de la réforme du secteur céréalier de l'UE	403
3.2. Tendances pour les produits alimentaires à base de céréales de l'UE	404
3.3. Effets en aval	407
3.4. Les effets transversaux	408
3.5. Conséquences pour les négociations d'APE au niveau ACP-UE	410



Résumé

Cette note de synthèse passe en revue l'évolution du régime céréalier de l'UE, et tente de montrer comment la consolidation de différents régimes céréaliers, oléagineux et protéagineux en un seul régime applicable au secteur des cultures arables a été avant-coureur du régime de paiement unique. Ce régime inclut un nombre grandissant de produits et vise à fournir une aide directe aux agriculteurs sous une forme compatible avec les règles de l'OMC. Le processus de réforme en cours depuis 1993 a permis la chute des prix des céréales de l'UE jusqu'aux niveaux du marché mondial. Jusqu'à dernièrement, la faiblesse du dollar américain contre l'euro a empêché l'UE d'atteindre la parité avec les prix du marché mondial. Cependant, la hausse importante des prix alimentaires mondiaux en 2007-2008 a finalement permis à l'UE de fixer à zéro les restitutions à l'exportation et les droits à l'importation (bien que les droits à l'importation sur les céréales aient été réintroduits au mois d'octobre 2008).

Ce processus de réforme intérieure du secteur céréalier de l'UE a des conséquences sur l'extérieur via la composition et le niveau de production de céréales dans l'UE et via les flux commerciaux associés générés pour les céréales, les produits alimentaires à base de céréales et pour les autres produits agricoles utilisant des céréales comme intrants. Ainsi la réforme du régime céréalier de l'UE a un impact sur les pays ACP principalement dans les trois domaines suivants :

- les effets directs sur les échanges de céréales ;
- l'effet en aval sur les échanges de produits à base de céréales à forte valeur ajoutée ;
- les effets horizontaux de la réforme du secteur céréalier portant sur les produits agricoles utilisant les céréales comme intrants.

L'analyse montre que les pays ACP constituent une destination de plus en plus importante pour les produits alimentaires à base de céréales. Alors que les exportateurs de l'UE font face à une intensification de la concurrence sur les marchés d'exportation traditionnels, une tendance à recourir aux exportations vers les marchés africains en 'dernier ressort' émerge. L'ampleur actuelle de ces exportations rend ces marchés significatifs pour l'industrie européenne de produits céréaliers elle-même. Cela a donné lieu à des appels de l'industrie pour la suppression systématique des barrières tarifaires et non tarifaires aux exportations de produits à base de céréales de l'UE lors des négociations commerciales bilatérales.

À son commencement, le processus de réforme du secteur céréalier (entre 1993 et 2000) a permis de réduire les coûts de production de la volaille, avec une expansion rapide des exportations de morceaux de volaille vers les pays ACP. Cette tendance a été accélérée par l'introduction de l'interdiction liée à l'ESB d'utiliser les farines de viande et d'os dans les aliments destinés à l'alimentation animale.

Le lobbying de l'industrie céréalière de l'UE se voit reflété dans les positions adoptées par la Commission européenne dans les négociations des Accords de Partenariat Economique (APE) intérimaires sur des questions telles que l'introduction de dispositions concernant les licences d'importation et autres restrictions quantitatives, que la Commission cherche à supprimer de manière systématique. Ceci est une des questions qui se sont présentées au cours des négociations d'APE et qui influent directement sur les relations ACP-UE dans le secteur céréalier. Il convient d'indiquer deux autres questions significatives :

- les provisions de sauvegarde agricoles, qui, selon les négociateurs ACP sont de plus en plus considérées comme inadaptées pour répondre aux problèmes structurels posés dans les échanges agricoles ACP-UE ;
- les implications des provisions de statu quo pour les tarifs douaniers appliqués suite à la crise mondiale des prix des denrées alimentaires en 2007, dans le contexte des baisses des prix ultérieures.

1. Evolution du régime céréalier de l'UE

1.1. Portée du régime applicable au secteur céréalier

L'organisation commune du marché (OCM) céréalier de l'UE concerne les produits figurant au tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Couverture du régime céréalier

Code NC	Description
0709 9060	Maïs doux, à l'état frais ou réfrigéré
0712 9019	Maïs doux, à l'état sec, même coupé en morceaux ou en tranches ou bien broyé ou pulvérisé, mais non autrement préparé
1001 9091	Froment (blé) tendre et méteil, de semence
1001 9099	Épeautre, froment (blé) tendre et méteil, autres que destinés à l'ensemencement
1002 0000	Seigle
1003 00	Orge
1004 00	Avoine
1005 1090	Maïs, de semence, autre qu'hybride
1005 9000	Maïs autre que de semence
1007 0090	Sorgho à grains, autre qu'hybride, destiné à l'ensemencement
1008	Sarrasin, millet et alpiste; autres céréales
10001 10	Froment (blé) dur
1101 0000	Farines de froment (blé) ou de méteil
1102 1000	Farine de seigle
1103 11	Gruaux et semoules de froment (blé)
1107	Malt, même torréfié
Produits non-inclus dans l'annexe I	Divers produits à base de céréales à forte valeur ajoutée

Le régime de l'UE applicable aux céréales concerne le commerce intérieur ainsi que les échanges entre l'UE et les pays tiers portant sur ces produits.

1.2. Le rôle de l'expérience dans le secteur céréalier dans la réforme de la PAC

L'expérience acquise dans le cadre de la réforme du secteur céréalier de l'UE a permis de poser les bases de ce qui constitue désormais l'élément essentiel de la réforme de la PAC. La décision de consolider les différents régimes de l'UE applicables aux produits à base de céréales (excepté le riz) et les régimes applicables aux graines oléagineuses et aux protéagineux en un seul régime pour le secteur des cultures arables¹ a permis d'acquérir une expérience précieuse sur laquelle fonder le nouveau régime de paiement unique à l'exploitation (le RPU).

Il n'est guère surprenant que l'on ait entamé la réforme de la PAC par le secteur céréalier (en 1992). Non seulement la production de céréales se situe au cœur de l'agriculture européenne en termes de niveaux de production (elle représente 40 % de la surface agricole utile, 21 % du revenu agricole de l'UE et 11 % de la production de l'UE), mais elle est également étroitement liée aux autres secteurs.

¹ Suite à la consolidation des programmes par produit dans le régime applicable au secteur des cultures arables, les chiffres portent sur l'ensemble du secteur des cultures arables et non sur ses différents éléments : céréales, oléagineux et protéagineux. Néanmoins, l'analyse sera essentiellement focalisée sur l'impact des changements dans le secteur céréalier. Les céréales représentent 75 % environ des dépenses de l'UE dans le secteur des cultures arables. Toutefois, suite au passage aux paiements à l'hectare, on assiste à une diminution de la distinction entre dépenses pour les différents produits dans le secteur des cultures arables.

Actuellement, 62 % de la production de céréales de l'UE est consommé par le bétail élevé dans l'UE (et celui-ci consomme par ailleurs au moins 80 % du maïs actuellement consommé). Le niveau de prix des céréales de l'UE a des implications importantes pour les coûts de production dans le secteur de l'élevage, essentiellement pour les secteurs de la viande porcine et de la volaille où, en 1992, le coût de l'alimentation animale constituait 70 % du coût total de production.

Les céréales représentent également une matière première majeure pour l'industrie agro-alimentaire qui par ailleurs connaît une forte croissance. Ceci est d'une importance capitale étant donné qu'à certains égards le processus de réforme de la PAC vise plus à soutenir le développement d'une industrie agro-alimentaire tournée vers l'extérieur et compétitive en termes de prix qu'à soutenir les agriculteurs de l'UE.

1.3. L'ancien régime céréalier

Le régime précédemment appliqué par l'UE au secteur céréalier possédait les caractéristiques de la PAC non réformée, impliquant le maintien de prix à la production élevés, ce qui nécessitait l'établissement de niveaux élevés de protection tarifaire pour préserver « l'intégrité » du marché de l'UE. Les prix élevés ont, toutefois, généré des niveaux élevés et croissants de production et fait baisser la demande intérieure en céréales, tant pour un usage industriel que pour l'alimentation animale. L'ancien régime applicable aux céréales a nécessité que l'on dégage des fonds publics pour stocker les excédents de céréales et d'autres, plus importants encore, pour financer la mise à disposition de ces excédents sur les marchés des pays tiers. Il s'agit des « restitutions à l'exportation » (communément dénommées « subventions à l'exportation »). L'ancien régime applicable aux céréales a également exigé la création de programmes d'aide alimentaire substantiels destinés à écouter les excédents européens.

Il faut noter que cette politique était étroitement liée à un contexte géopolitique particulier, qui était celui de la guerre froide en Europe. A la fin de la guerre froide, des possibilités de réformer en profondeur cette politique se sont présentées. Cette évolution a été motivée par les préoccupations croissantes au sujet de l'importance des excédents de l'UE et du coût de stockage et de vente de ces produits. Néanmoins, les motifs budgétaires ne peuvent être considérés comme étant les plus déterminants, puisque la réforme s'est avérée très coûteuse.

1.4. La réforme du régime céréalier

En 1991, l'UE a reconnu qu'une réforme en profondeur était essentielle². Le système de soutien des prix a affaibli la compétitivité prix des produits européens sur les marchés intérieurs et internationaux³ et a stimulé de manière excessive la production. Ce système a conduit à la stagnation et à la chute de la demande intérieure de céréales et grevé de plus en plus le budget européen. Pour résoudre ce problème, la Commission a proposé de réduire progressivement les prix des céréales de l'UE, ces réductions étant compensées par le paiement direct en faveur des agriculteurs en fonction de la région de production. Pour limiter la production, ces paiements étaient liés au retrait de la production d'un pourcentage de terres, une procédure appelée le « gel des terres ».

² « The agricultural situation in the Community » (La situation de l'agriculture dans la CE), Rapport 1991, p.11.

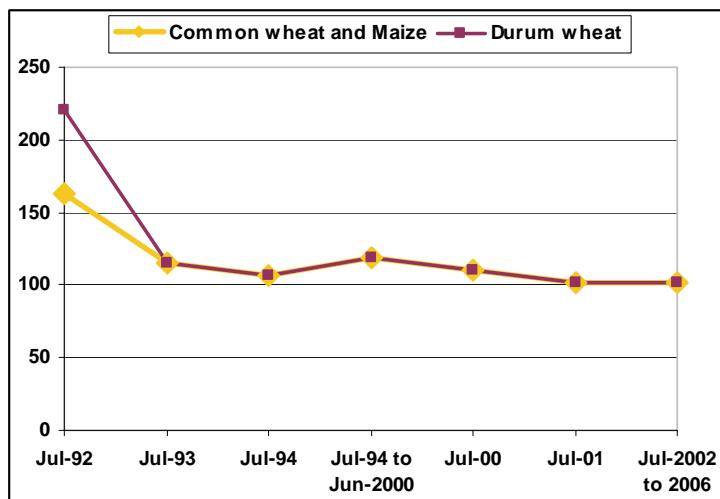
³ Cela a été particulièrement sensible dans le secteur des aliments pour animaux où les substituts de céréales importés ont gagné une part croissante du marché.

Cette étape a constitué la première phase de la réforme du secteur céréalier et impliqué une réduction du prix d'intervention de l'ordre de 29,4 % pour le blé et le maïs et de 47,7 % pour le froment (blé) dur entre juillet 1992 et juillet 1993. Cette première réduction a permis d'harmoniser les prix d'intervention pour le froment, le froment dur (blé) et le maïs.

Elle a été suivie par une réduction additionnelle de 7,7 % à partir de juillet 1993. Le prix d'intervention ainsi établi (excepté les révisions des règles agro-monétaires) devait être appliqué jusqu'en juin 2000, lorsque le deuxième cycle des réformes de l'Agenda 2000 a été introduit. Ce dernier a mené à une réduction additionnelle de 15 % du prix des céréales (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Évolution du prix d'intervention de l'UE (écu/tonne)

Exercice	Froment (blé)	Froment (blé) dur	Maïs
Juillet 1992	163 49	220 87	163 49
Juillet 1993	115 49	115 49	115 49
Juillet 1994	106 60	106 60	106 60
Juillet 1994 à juin 2000	119 19 ⁴	119 19	119 19
Juillet 2000	110 25	110 25	110 25
Juillet 2001	101 31	101 31	101 31
Juillet 2002 à 2006	101 31	101 31	101 31



Source: Agritrade 2004, Note de synthèse sur le secteur céréalier. Froment et maïs : en jaune ; Froment dur : en pourpre

Pour compenser les réductions de prix de la première phase de la réforme, les dépenses globales dans le secteur des cultures arables⁵ sont passées de 10 610,7 millions d'écus en 1993 à 12 643,7 millions d'écus en 1994 et à 15 010,3 millions d'écus en 1995. En 1996, les paiements d'aide directe dans le secteur des cultures arables ont totalisé 15 838 millions d'écus environ, soit 97 % environ des dépenses totales dans le secteur des cultures arables. Dans le cadre du deuxième cycle de réductions de prix consécutives à la réforme, les paiements compensatoires (dits aides directes) sont passés de 54 euros la tonne à 63 euros la tonne. La deuxième phase de la réforme a exigé de nouvelles augmentations des dépenses dans le secteur des cultures arables, qui ont atteint 18 590 millions d'euros en 2002. En conséquence, sous l'influence de la réforme de la PAC, les dépenses dans le secteur des cultures arables ont augmenté de 82 % entre 1992 et 2002, une augmentation non négligeable sur une période de dix ans.

⁴ En 1995, des changements ont été introduits au niveau des règles agro-monétaires et le prix d'intervention a été fixé à 119,19 écus la tonne, un montant jugé équivalent à celui du prix cible de 100 écus la tonne fixé conformément aux règles précédentes.

⁵ La réforme a visé, en partie, à aligner les différents systèmes appliqués par l'UE aux céréales, aux graines oléagineuses et aux protéagineux afin d'apporter une aide directe à l'ensemble du secteur des cultures arables et non plus aux denrées spécifiques.

Puisqu'un nombre croissant de produits agricoles a été consolidé sous le régime de paiement unique, il n'est plus possible de distinguer les paiements d'aide directe destinés spécifiquement au secteur de cultures arables. En 2005, les paiements d'aide directe avaient atteint €33,9 milliards, et ont augmenté à €36,9 milliards en 2007. Les dépenses céréalières (restitutions à l'exportation, frais de stockage et interventions à l'amidon) ont atteint seulement €624 millions en 2005, €700 millions en 2006 et plus de €51 millions en 2007.

La fluctuation de ces montants souligne l'instabilité des dépenses pour les restitutions à l'exportation, qui ont augmenté de 73 % entre 2005 et 2006 avant de diminuer de 52 % entre 2006 et 2007, l'allocation de 2007 pour les restitutions à l'exportation étaient donc de 17 % en dessous du niveau de 2005. Malgré la faiblesse continue du dollar américain contre l'euro (situation qui maintenant s'inverse), les prix mondiaux élevés des céréales ont permis de ne recourir que très peu aux restitutions à l'exportation.

1.5. 2003 : révision à mi-parcours de la PAC

Suite à la troisième phase de la réforme de la PAC en juin 2003, une gamme de produits a été introduite au régime de paiement unique, dont le riz, la viande bovine et les produits laitiers. L'introduction du paiement unique 'découplé' a donné une profondeur au processus qui a commencé par la consolidation des régimes applicables aux céréales, aux graines oléagineuses et aux protéagineux en un seul régime applicable au secteur des cultures arables. Ce nouveau paiement unique 'découplé' aura l'effet de bloquer les paiements agricoles pour la plupart des agriculteurs aux niveaux établis sous le régime précédent, puisque le nouveau paiement sera fonction du niveau d'assistance reçu sous le système précédent. Une exception est introduite pour les agriculteurs recevant les montants d'aide les plus élevés : ces derniers seront soumis à la 'modulation', ce qui permettra d'imposer un plafond et de récupérer une partie des paiements admissibles. Les montants récupérés seront redéployés pour le soutien d'activités en matière de développement rural. Selon les nouvelles dispositions, les paiements ne seront plus formellement liés à la production de produits spécifiques.

La CE espère qu'une telle procédure garantira que l'ensemble du régime européen de soutien à l'agriculture sera compatible avec les règles de l'OMC et le protégera des engagements négociés à l'échelon multilatéral visant à réduire le soutien à l'agriculture de toute contestation. La mise en œuvre complète de cet aspect de la réforme éliminera les différences existantes entre le régime de l'UE appliqué aux céréales et les régimes appliqués aux autres produits, puisqu'ils seront intégrés dans un régime unique. Les concessions temporaires au découplage introduites pendant la période de transition seront progressivement supprimées, et il est probable qu'elles disparaîtront entièrement après 2013.

Depuis la révision à mi-parcours de la PAC de 2003, le régime appliqué au secteur céréalier est constitué des éléments suivants :

- paiements d'aide directe qui ont été de plus en plus découpés de la production de denrées spécifiques (98 % de toutes les dépenses dans le secteur des cultures arables en 2002) ;
- une allocation à niveau modeste et fluctuante pour soutenir les restitutions à l'exportation, liée aux mouvements de change et aux variations des prix du marché mondial;
- une allocation relativement petite et diminuant pour soutenir les frais de stockage des céréales, ce qui est de plus en plus transféré au secteur privé ;
- une révision du régime du droit à l'importation pour établir une référence plus réaliste pour les prix du marché mondial, compte tenu de l'émergence de nouveaux exportateurs de céréales très compétitifs.

L'élargissement de l'UE a créé un besoin de réforme supplémentaire de la politique de stockage des céréales. La Commission a annoncé le 11 juin 2007 que les achats d'intervention seraient progressivement supprimés dans un délai de trois ans. Cette décision a résulté de l'escalade des niveaux de stocks, qui, selon la Commission, sont devenus « rapidement intenables ».

Cette mesure visait à décourager la production du maïs spécifiquement destinée aux stocks d'intervention dans les nouveaux états-membres de l'UE, et à promouvoir une production mieux orientée vers le marché sous le régime de paiement unique. La situation des prix élevés du marché mondial a facilité l'adoption de cette réforme, puisque, face aux nouvelles réalités mondiales, l'opposition politique a disparu.

1.6. Le bilan de santé de la PAC

Lors du « bilan de santé » de la PAC, une série de mesures sur le secteur céréalier a été proposée. La plus importante de ces mesures a été la proposition d'abolition du système du gel des terres, qui antérieurement exigeait que les producteurs de cultures arables laissent en friche 10 % de leurs terres. Il est probable, étant donnée la structure de la production, que le secteur céréalier verra aussi des conséquences des propositions de la CE d'augmenter progressivement le niveau de la modulation de 5 % à 13 % en 2012. Ceci entraînera la réduction des paiements d'aide directe aux agriculteurs les plus importants, et en même temps dégagera des fonds pour les mesures de développement rural « dans le domaine du changement climatique, des énergies renouvelables, de la gestion de l'eau et de la biodiversité ». La CE a proposé d'ailleurs l'abolition de l'achat d'intervention du blé dur et l'introduction de l'intervention à zéro pour les graines fourragères (tout en maintenant le système en cas de besoin).

Le Commissaire Fischer Boel, en présentant ces propositions de réforme et celles du bilan de santé de la PAC, a souligné l'objectif de supprimer « les restrictions restantes pour aider les agriculteurs à répondre à la demande alimentaire croissante » et en même temps de maintenir en place des mesures qui soutiendront les agriculteurs européens pendant les périodes de crise.

2. Impact de la réforme du secteur céréalier de l'UE

2.1. Impact de la réforme sur la production

L'introduction de la politique du gel des terres liée à l'augmentation des paiements d'aide directe aux agriculteurs a provoqué une réduction de la superficie consacrée à la production de céréales, qui est passée de 38,1 millions d'hectares à 34,7 millions d'hectares en 1994⁶. Cette réduction a été suivie d'une baisse de la production céréalière (cf. le tableau 3 ci-dessous). Néanmoins, ce secteur s'est rapidement redressé en récupérant les marchés intérieurs grâce à la revente des céréales produites dans l'UE à un prix compétitif. La compétitivité des prix a également stimulé la croissance de la consommation intérieure de céréales, essentiellement pour l'alimentation animale. En conséquence, bien que la production de céréales de l'UE ait augmenté au-delà des niveaux jugés durables en 1991, les stocks de céréales ont chuté pour atteindre, à la fin des années 1990, 20 % seulement du pic atteint en 1992/93.

Même en prenant en compte l'élargissement de l'UE, la production de céréales de l'UE a continué à croître excepté les années où de mauvaises conditions météorologiques ont affecté les récoltes. En 2004, la récolte à 25 a atteint un total de 286,2 millions de tonnes, dont 62,8 millions de tonnes étaient originaires des nouveaux États membres et 223,4 millions de l'UE à 15. Ceci représente une augmentation de 20,5 % de la production de céréales de l'UE à 15 par rapport à la récolte 2002/03 (qui fut mauvaise) et une augmentation de 3,9 % par rapport au niveau record atteint en 1999/2000 pour la production céréalière de l'UE à 15. Il est quelque peu ironique de constater qu'un processus de réforme considéré comme ayant réduit la production de l'UE, (c'est du moins ce que certains ont déduit de la disparition des montagnes de grains) ait en réalité servi à promouvoir des niveaux de production record, la production

⁶ Ensuite les préoccupations suscitées par les niveaux des stocks de l'UE, compte tenu de la hausse de la consommation intérieure de céréales, ont entraîné un relâchement des limites imposées pour le gel des terres et une augmentation des superficies consacrées à la culture des céréales.

européenne pour la saison 2003/04 ayant été 22,8 % supérieure à la production de la dernière année précédant la réforme de 1991/92. En 2005, la production est néanmoins retombée à un niveau plus habituel d'environ 253,1 millions de tonnes et à 242,3 millions de tonnes en 2006, avant d'augmenter légèrement à 256 millions de tonnes en 2007. Une reprise entière est prévue pour 2008, avec une production dans l'UE à 27 qui atteindra 300 millions de tonnes.

Deux années consécutives de mauvaises récoltes (2005 et 2006) ont abouti à une réduction des stocks des céréales sur le marché de l'UE, avec une chute des stocks de 14 millions de tonnes à 1 million de tonnes au milieu de l'année 2007 et à 236 000 tonnes en avril 2008. En conséquence, l'UE s'est transformée en importateur net, alors qu'elle est traditionnellement exportatrice nette. Cette situation a abouti à l'adoption immédiate de deux mesures : la suspension de droits sur toute importation de céréales sauf l'avoine, le sarrasin et le sorgho, et la mise en place du taux de gel des terres à zéro. Cette dernière mesure a contribué à la récolte de 2008 estimée à 300 millions de tonnes.

Il est prévu que l'utilisation de céréales pour la production de biocarburants dans l'UE augmente de 1,9 millions de tonnes en 2007 à 18,4 millions de tonnes en 2014. Selon les prévisions, la consommation totale de l'UE en céréales à usage alimentaire et industriel, pour l'alimentation animale et pour les biocarburants augmentera de 253,7 millions de tonnes en 2007 à 275,2 millions de tonnes. Cette augmentation de 21,5 millions de tonnes se compose de la manière suivante : une augmentation de 1,7 millions de tonnes pour utilisations alimentaire et industrielle, une augmentation de 3,3 millions de tonnes pour l'alimentation animale et une augmentation de 16,5 millions de tonnes pour les biocarburants.⁷ L'utilisation des céréales pour la production de biocarburants augmentera de 0,75 % à 6,7 % de la consommation de céréales de l'UE. Cependant il est prévu que la hausse de la production de céréales dans l'UE due aux biocarburants sera de courte durée, puisque les nouvelles technologies permettront de plus en plus que la biomasse non-différenciée (les résidus issus des ménages) soit utilisée comme produit de départ pour la production des biocarburants. Toutefois c'est le cadre politique établi par l'UE qui aura la voix déterminante pour ce qui concerne les importations de biocarburants et les proportions cibles de mélange, i.e. les quantités maximum de biocarburants qui seront mélangées avec les carburants à base de pétrole.

Impact de la politique de biocarburants sur le marché mondial des céréales

Un rapport récent de l'OCDE sur les politiques en matière de biocarburant des pays de l'OCDE a fait remarquer qu'il est prévu que le financement public de la production des biocarburants augmentera de \$11 milliards en 2006 à \$25 milliards en 2015, malgré la reconnaissance que de telles politiques auront « un impact important sur les prix agricoles mondiaux » et des impacts importants sur les échanges. Il est prévu que le prix moyen du blé augmentera de 5 % et celui du maïs de 7 % dans les 10 années à venir, selon l'OCDE. Dans le contexte des politiques des pays de l'OCDE actuelles, il est prévu que 13 % environ de la production mondiale en céréales secondaires soient transférés à la production des biocarburants dans les 10 années à venir, comparé à 8 % en 2007.

Divers instruments de politique sont utilisés à présent à l'appui du développement des biocarburants, notamment les avantages fiscaux et l'appui financier direct pour les producteurs, les distributeurs et les utilisateurs de biocarburants. Les pays de l'OCDE ont d'ailleurs établi des objectifs cibles de mélange, obligatoires et facultatifs visant à la fois à créer un marché pour les biocarburants et à réguler les importations par l'utilisation de tarifs douaniers, de contingents tarifaires et, dans le cas de l'UE, un système d'octroi de licences d'importation basé sur des critères environnementaux (critères de durabilité). Ainsi ces interventions de politique publique plus larges peuvent être considérées comme influant sur le fonctionnement des marchés mondiaux de céréales.

Source : Rapport OCDE du 16 juillet 2008.

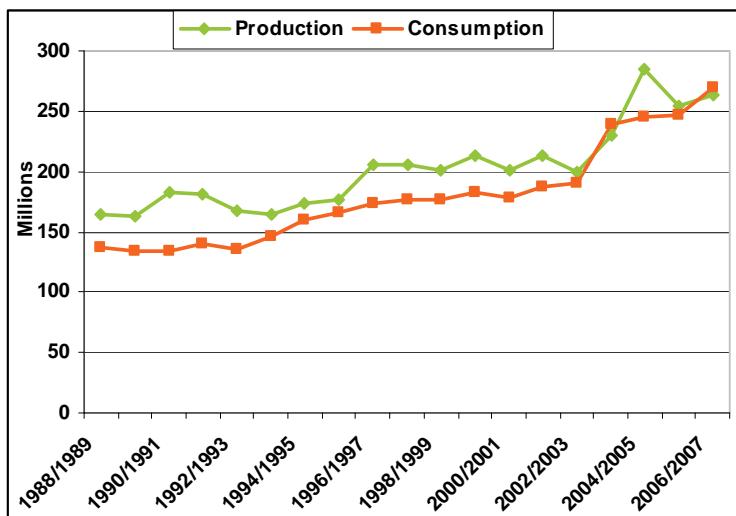
⁷ Il existe une divergence entre les chiffres de consommation par type d'usage et le montant des chiffres de consommation par sous-groupe des états membres de l'UE. Dans cette section, pour les besoins d'analyse, ce sont les chiffres de la consommation par type d'usage qui sont employés.

Malgré la demande croissante pour les biocarburants, il est prévu que l'UE soit à nouveau exportatrice nette en 2008, avec une production en 2014 qui dépassera la consommation de 20,3 millions de tonnes. Ce niveau, cependant, ne représente que la moitié du surplus de la production par rapport à la consommation réalisée en 2004/05 (production de 285,1 millions de tonnes et consommation de 244,6 millions de tonnes).⁸

Tableau 3 : Production, consommation, exportations et stocks d'intervention de l'UE pour les céréales - 1988/89 à 2003/04 (tonnes)

Exercice	Production	Consommation	Exportations	Intervention sans objet
1988/1989	163 977 000	136 605 000	25 705 000	9 146 000
1989/1990	162 289 000	133 315 000	33 875 000	11 795 000
1990/1991	182 588 000	134 172 000	29 046 000	18 749 000
1991/1992	180 937 000	140 279 000	34 787 000	26 383 000
1992/1993	167 772 000	134 831 000	36 997 000	33 339 000
1993/1994	163 960 000	146 129 000	32 526 000	17 993 000
1994/1995	172 848 000	159 485 000	32 047 000	6 580 000
1995/1996	176 580 000	166 563 000	24 526 000	2 681 000
1996/1997	205 936 000	173 523 000	29 694 000	2 355 000
1997/1998	205 881 000	177 361 000	22 854 000	13 663 000
1998/1999	200 833 000	177 104 000	24 293 000	18 018 000
1999/2000	213 819 000	182 018 000	31 046 000	8 701 000
2000/2001	200 588 000	178 172 000	40 873 000	6 683 000
2001/2002	213 498 000	187 087 000	32 377 000	7 962 000
2002/2003	199 406 000	190 951 000	22 382 000	8 869 000
2003/2004 ⁹	229 800 000	239 800 000	19 500 000	3 637 000
2004/2005	285 100 000	244 600 000	88 900 000 ¹⁰	15 517 000
2005/2006	253 786 000	247 093 000	22 564 000	13 963 000
2006/2007	263 911 000	269 560 000	21 782 000	2 438 000

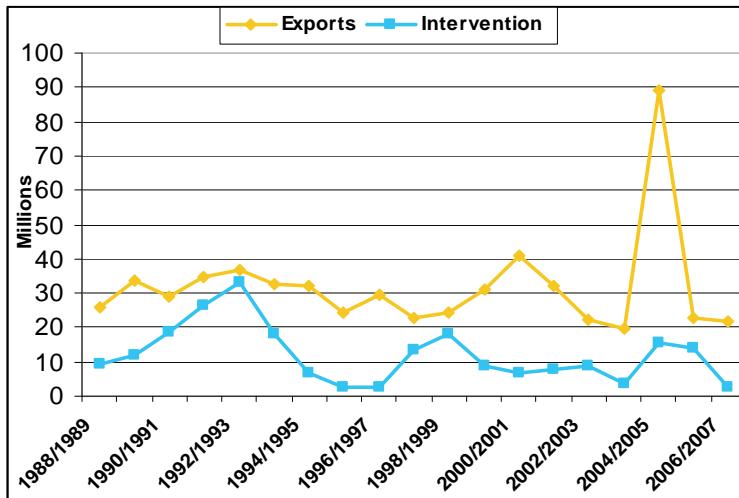
Source : « La situation de l'agriculture dans l'UE », tableaux 4.1.4.4 & 4.1.6.3 (1991-2008).



⁸ Pour des informations plus détaillées sur les projections futures, voir la section 2.4 ci-dessous.

⁹ UE à 27.

¹⁰ Ce chiffre apparaît dans le rapport de février 2008 « The agricultural situation in the European Union » (La situation de l'agriculture dans l'UE), tableau 4.1.4.4, l'auteur a de profondes réserves sur la véracité de ce chiffre, néanmoins, ces notes de synthèse cherchant à assurer un usage homogène des sources, ce chiffre a été inclus malgré les réserves de l'auteur.



2.2. Impact de la réforme sur le régime des importations de l'UE

Comme la CE le reconnaît volontiers, en ce qui concerne les céréales, la création d'un marché unique européen exige la mise en œuvre d'un système commercial réglementé aux frontières extérieures de l'Union. Les taxes sur les importations sont comprises dans les tarifs douaniers et font partie des engagements que l'UE a pris à l'OMC pour le secteur céréalier. Les droits effectivement prélevés sont composés d'un droit de base et d'un droit additionnel. De plus, la CE est autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher, le cas échéant, une perturbation du marché. Pour contrôler le volume des échanges, ce système doit fonctionner sur la base de licences d'importation et d'exportation.

En ce qui concerne le blé dur, le blé, le blé de première qualité, le seigle, l'orge, le maïs et le sorgho à grains, le droit à l'importation est « égal au prix d'intervention valable pour ces produits lors de l'importation et est majoré de 55 % diminué du prix à l'importation caf applicable à l'expédition en cause ». Pour établir ce calcul, « les prix à l'importation caf sont calculés sur la base des prix représentatifs pour le produit en question sur le marché mondial ».

De plus, l'UE a établi différents contingents tarifaires pour l'importation de blé et d'orge de qualité moyenne et supérieure. Jusqu'à 2008, les exportations des pays ACP bénéficiaient d'un régime de quota tarifaire établi au titre de la Déclaration XXII de l'Accord de Cotonou. Cependant cette disposition a été remplacée pour la plupart de pays ACP non-PMA par l'accès en franchise de droits et de contingent pour les produits céréaliers (et tous autres produits) sous les APE intérimaires. Cela étant, les pays ACP ne sont pas des exportateurs majeurs de céréales, excepté pour le riz. Depuis 1998, les exportations de céréales des pays ACP vers l'UE atteignent une valeur moyenne annuelle de 50 millions d'euros environ. Ce chiffre inclut un commerce irrégulier en céréales pour l'alimentation animale.

Bien que ce système reste effectivement en place, en 2007, l'UE a, au vu des prix du marché mondial qui montaient en flèche, suspendu les droits à l'importation applicables à toutes les céréales exceptés l'avoine, le sarrasin et le millet jusqu'à la fin de la saison 2007/08 (une mesure qui ensuite a été prolongée). Ceci répondait aux prix élevés record au niveau mondial et relativement au passé récent à l'intérieur de l'UE. La Commissaire à l'agriculture Fischer Boel a déclaré que la décision a été prise à la lumière des prix élevés dans l'UE qui ont résulté de deux modestes récoltes d'affilée, dans le contexte des niveaux des stocks réduits (actuellement à 500 000 tonnes). À la fin de l'année 2007, l'UE est devenue importatrice nette de céréales (5,2 millions de tonnes d'importations nettes à la fin novembre 2007).

2.3. Impact de la réforme sur les exportations de l'UE

L'UE cherche depuis plusieurs années à réduire l'écart entre les prix des céréales de l'UE et ceux du marché mondial, à travers le passage de sa politique de soutien des prix à celle des paiements d'aide directe, une politique qui a permis une chute spectaculaire des prix de l'UE. Les efforts de l'UE pour atteindre la parité avec les prix du marché mondial ont été minés pendant plusieurs années par la faiblesse du dollar américain (dans lequel s'échangent tous les principaux produits de base) contre l'euro. Cependant, l'augmentation des prix du marché mondial au cours de l'année 2007 a rendu cet objectif possible. De plus, la baisse récente des prix du marché mondial des céréales a été compensée par une appréciation du dollar américain vis à vis de l'euro, nouvelle évolution qui promet d'être soutenue dans la période à venir. Il est probable que cela permettra à l'UE de faire des économies continues sur les restitutions à l'exportation avant l'abolition tant vantée de cet outil en 2013.

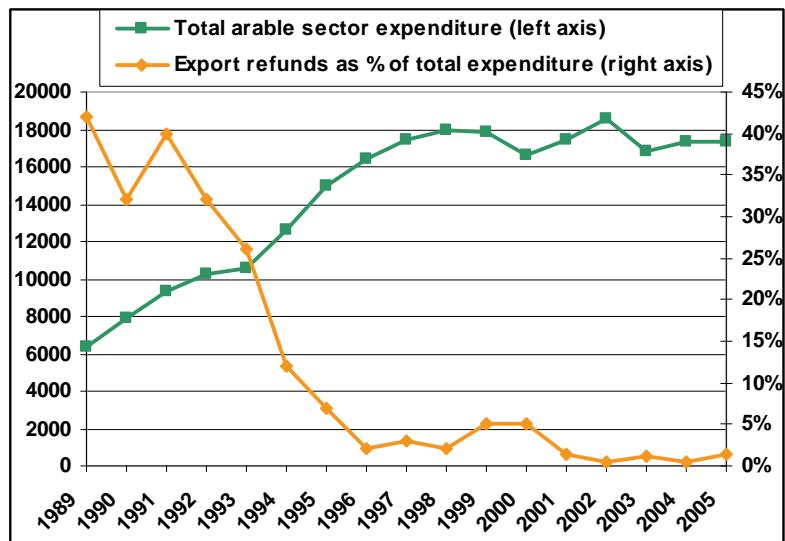
Les prévisions indiquant que, les prix alimentaires mondiaux resteront au dessus des niveaux historiques (quoiqu'en dessous des hauts récents), il est très probable que l'appréciation du dollar américain vis à vis de l'euro permettra la fin de l'utilisation des restitutions à l'exportation pour les céréales dans la période à venir. Ceci étant noté, cet instrument politique restera sans doute en place en cas de besoin, dans le contexte de l'instabilité renforcée des prix sur le marché des céréales prévue dans les années à venir. La fin du recours aux restitutions aux exportations écartera toute limite en termes de volume imposée par l'OMC sur les exportations de l'UE de céréales, qui seront de plus en plus déterminées par les niveaux de production de l'UE, par les tendances de la demande européenne et celles des prix du marché mondial. L'accroissement de la production de biocarburants dans l'UE servira à limiter le niveau total des exportations de céréales de l'UE qui seront réduites de 16 millions de tonnes environ (prix et facteurs de production étant égaux par ailleurs).

Tableau 4 : La baisse des restitutions à l'exportation dans le secteur céréalier (millions d'euros)

	Dépenses totales dans le secteur arable	Restitutions à l'exportation	Restitutions à l'exportation exprimées en % des dépenses totales
1989	6 310,6	2 666,4	42 %
1990	7 869,4	2 501,0	32 %
1991	9 307,7	3 733,0	40 %
1992	10 211,2	3 281,8	32 %
1993	10 610,7	2 788,8	26 %
1994	12 643,7	1 513,2	12 %
1995	15 018,3	1 092,7	7 %
1996	16 372,2	312,8	2 %
1997	17 414	532,3	3 %
1998	17 945,2	429,4	2 %
1999	17 865,9	883,1	5 %
2000	16 663,1	823,6	5 %
2001	17 466,2	259,8	1,5 %
2002	18 590,1	99,3	0,5 %
2003	16 809,4	175,9	1,05 %
2004	17 296,6	72,4	0,42 %
2005*	17 367,3	228,0	1,31 %

* En 2006 a été introduit le système du paiement unique, où la plupart des paiements du secteur arable a été transférée. En 2005, le total des paiements d'aide directe a atteint €33,856 milliards, et est monté à €36,879 milliards en 2007.

Source : Extrait du Tableau 3.4.3.1. FEOGA-Garantie, par produit, « The agricultural situation in the EU », (1991-2005) (La situation de l'agriculture dans l'UE).



Toutefois, ce n'est pas parce que les restitutions à l'exportation ont été effectivement éliminées que le soutien financier global au secteur des cultures arables a baissé. Entre 1992 et 1997, les dépenses totales de l'UE dans ce secteur¹¹ ont augmenté de 70,5 % (de 10 211,2 millions d'écus à 17 414,0 millions d'écus)¹², tandis que les programmes d'aide directe augmentaient pour réduire l'impact des réductions de prix sur les revenus des exploitants agricoles. En 2002, l'augmentation a atteint 82 % (passant de 10 211,2 millions d'écus à 18 590,1 millions d'écus). Il s'agissait là d'un record du niveau des dépenses dans le secteur arable de l'UE. Ces dépenses ont ensuite diminué de 6,6 % avant l'introduction du RPU en 2005. Le régime de paiement unique représente maintenant l'outil principal d'appui de l'UE au secteur arable (y compris bien entendu le secteur céréalier, qui en est l'élément central). Bien que l'utilisation des restitutions à l'exportation ne soit plus en cause, l'impact des paiements d'aide directe de l'UE sur, d'une part, les résultats en termes de production et de commerce et, d'autre part, la compétitivité des produits à base de céréales de l'UE et celle du bétail, est considéré comme étant de plus en plus important.

¹¹ Le secteur des cultures arables comprend les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux. Depuis le début de la réforme en 1993, les dépenses ont été reportées pour le secteur des cultures arables en même temps que l'objectif du passage à l'aide directe était d'établir progressivement un traitement normalisé pour les cultures de céréales, de graines oléagineuses et de protéagineux.

Développements futurs sur les marchés mondiaux des denrées alimentaires

Au mois de juin 2008, l'OCDE a publié un rapport intitulé « La hausse des prix alimentaires : causes et conséquences ». Le rapport attire l'attention sur les effets de la combinaison d'une production relativement inférieure à la tendance (des périodes de sécheresse dans les grandes régions céréaliers), d'une expansion soutenue de la demande des consommateurs, de l'impact des hausses du prix de pétrole et de la dévaluation continue du dollar américain, des augmentations de la demande qui résultent des politiques en matière de biocarburants, du faible niveau des stocks et d'une hausse des investissements spéculatifs sur les marchés des produits dérivés agricoles. Le rapport affirme que ce dernier phénomène « a contribué à la hausse des prix sur les marchés à termes à court terme » et « alimente l'envolée actuelle des prix sur les marchés au comptant ». Il ajoute que ceci pourrait constituer un facteur permanent qui contribue à la volatilité des prix. La diminution des stocks, renforcée en partie par les politiques mises en œuvre, et la vulnérabilité accrue vis à vis des phénomènes de pénurie due aux conditions météorologiques défavorables, contribueraient eux aussi à l'augmentation de la volatilité des prix.

Dans ce contexte, le rapport soutient qu' « il se pourrait, en conséquence, que les tensions sur les marchés constituent un facteur *permanent* jusqu'en 2017 », et qu'il est probable que « sur les dix années à venir, les prix réels des céréales, du riz et des oléagineux devraient en moyenne être supérieurs de 10 % à 35 % à ceux enregistrés au cours de la décennie écoulée » (et de 35 % à 60 % supérieurs en termes nominaux). Quels que soient les niveaux des hausses de prix, le rapport constate que, en moyenne, les prix resteront « au-dessus de leurs niveaux antérieurs, mais toutefois bien en deçà des records enregistrés à l'heure actuelle ».

Le rapport de l'OCDE note par ailleurs que ceux qui seront les plus touchés par les hausses des prix seront « les consommateurs pauvres des pays en développement, et globalement les pays en développement importateurs de denrées alimentaires ». Dans ce contexte, le rapport souligne le besoin d'une aide humanitaire à court terme. Il souligne par ailleurs le besoin dans le moyen terme « d'encourager la croissance et le développement des pays pauvres ».

Source : OCDE, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/57/40926060.pdf>.

L'évaluation de l'OCM des céréales réalisée en 2005 par le cabinet de conseil LMC a fait des observations importantes sur l'impact des paiements d'aide directe. Ces derniers représentent entre 57 % et 70 % respectivement des revenus des producteurs céréaliers (pour les grandes exploitations et celles de taille moyenne)¹³. Des études entreprises au cours de l'évaluation ont révélé que :

- s'ils n'avaient pas reçu de paiements directs, la plupart des producteurs céréaliers aurait réduit leurs cultures « d'au moins 50 % » ;
- « dans presque la moitié des études régionales traitées [...], les paiements directs ont représenté la totalité du revenu net des spécialistes céréaliers », tandis que « dans une même proportion des cas observés [...], les paiements directs couvraient la totalité du coût des intrants. »

L'évaluation a noté que les surfaces cultivées en céréales ont augmenté pendant les réformes et que ces dernières ont contribué à réduire l'écart entre les prix du marché mondial et de l'UE.

Ce rapport d'évaluation a fortement suggéré que les paiements d'aide directe ont conduit à une situation où la production céréalier dans quelques régions est le double de ce qu'elle serait en l'absence de tels paiements directs, aux niveaux de prix qui à cette époque étaient la norme. Ceci suggère que les paiements d'aide directe dans le secteur céréalier ont eu de profonds effets sur la production et les échanges. Il paraît donc que ceci aura des implications importantes pour la filière céréalier, dans le cadre des négociations à l'OMC et des négociations d'ACP-UE.

¹³ Il faut noter que ces chiffres précèdent la hausse des prix alimentaires. Compte tenu de ces hausses, l'importance relative des paiements d'aide directe aux revenus totaux des producteurs céréaliers aura diminué considérablement.

2.4. Développements futurs sur le marché des céréales de l'UE

Le rapport « Prospects for agricultural markets and income 2007-2014 »¹⁴ (Perspectives pour les marchés et revenus agricoles de 2007 à 2014), a été préparé dans le contexte des prix records mondiaux dans le secteur céréalier. Le rapport attribue ces prix à une croissance soutenue de la demande alimentaire mondiale, à la croissance du marché des biocarburants, au ralentissement important de l'augmentation des rendements des céréales dans l'UE, aux conditions climatiques défavorables et à la politique d'exportation restrictive de quelques uns des fournisseurs clés du marché mondial, ainsi qu'à deux récoltes d'affilée dans l'UE plus basses que la moyenne, ce qui a entraîné la suppression des stocks d'intervention. Le rapport soutient que l'état actuel du marché restera inchangé jusqu'à ce que les stocks dans l'UE soient approvisionnés de manière satisfaisante.

A moyen terme, continue le rapport, il est prévu que les prix des céréales mondiaux et de l'UE resteront à des niveaux plus élevés et soutenus que ceux de la dernière décennie, quoique qu'à des niveaux bien plus bas que ceux qui ont été observés dernièrement. Il est prévu qu'il y aura à l'avenir des fluctuations de prix plus marquées, puisque les prix de l'UE reflètent de plus en plus ceux du marché mondial. On prévoit des perspectives positives pour le secteur céréalier de l'UE, grâce, selon le rapport, à l'impact de la réforme de la PAC, aux perspectives modérées pour la croissance des rendements, à la naissance du marché pour le bioéthanol et aux conditions plus favorables des marchés mondiaux. Ceci permettra à moyen terme la création dans l'UE d'un marché céréalier plus équilibré.

Sur le plan de la production totale, la production des céréales de l'UE à 27 devrait croître de 3,8 % entre 2008 et 2014 (de 294,4 à 305,7 millions de tonnes) en plus de l'accroissement de la production de l'UE de 15 %, entre 2007 et 2008, en réponse aux incitations créées par la hausse des prix du marché et à la mise en place du taux de gel des terres à zéro.

Tableau 5 : Commerce externe de l'UE réalisé et prévu : blé (millions de tonnes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Importations	7,4	6,7	5,0	7,2	7,7	6,4	5,8	5,8	6,1	7,2	7,8
Exportations	13,7	15,1	13,1	10,0	16,8	18,7	18,9	18,0	16,0	15,2	15,0
Biocarburants	0,5	1,4	1,0	1,1	2,5	2,4	2,9	4,1	6,1	9,1	10,7

Source: Perspectives pour les marchés et revenus agricoles de 2007 à 2014, Tableau A.2, prévisions totales pour le marché de blé dans l'UE de 2004 à 2014.

Il est prévu que, puisque la consommation augmente de 5,5 % dans l'UE à 27 (notamment avec l'utilisation de biocarburants qui quadruple), les exportations de l'UE reculeront à 28,9 millions de tonnes, après une augmentation initiale des exportations totales de céréales, qui s'élèveront à 29,7 millions de tonnes en 2011. Ceci se situe 14,5 % en dessous des niveaux d'exportation qui avaient déjà été projetés pour 2013.

Tableau 6 : Commerce externe de l'UE réalisé et prévu : céréales secondaires (millions de tonnes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Importations	2,7	3,2	5,9	9,7	3,9	3,4	3,5	3,2	3,2	3,2	3,2
Exportations	9,5	8,4	8,6	8,0	10,8	9,5	10,1	11,7	12,8	13,0	13,8
Biocarburants	0,2	1,3	1,5	0,8	2,3	2,2	2,6	3,3	4,3	6,6	7,7

Source : Perspectives pour les marchés et revenus agricoles de 2007 à 2014, Tableau A.3, prévisions totales pour le marché des céréales secondaires dans l'UE de 2004 à 2014.

¹⁴ Ce rapport, disponible en anglais seulement, se base sur les données officielles disponibles en décembre 2007. Ceci indique que les données les plus récentes pour le dernier trimestre 2007 n'étaient pas disponibles, d'où l'écart entre les projections de la balance commerciale nette de l'UE et la situation actuelle perçue dans les communiqués politiques de l'UE à la fin de 2007.

La production totale de **blé** de l'UE à 27 est susceptible d'augmenter de 2,5 % entre 2008 et 2014 (de 142 millions de tonnes à 145,6 millions de tonnes), alors qu'entre 2007 et 2008, la production a augmenté de 16 %. Puisque la consommation est susceptible d'augmenter de 10,97% entre 2008 et 2014 (+0,8 % pour l'agro-alimentaire, +9,8 % pour l'alimentation animale et +428 % pour les biocarburants), les exportations de blé sont susceptibles de baisser de 11 %, et les niveaux d'exportation en 2013 susceptibles à présent d'être 30 % en dessous des prévisions antérieures, principalement en conséquence de la nouvelle politique en matière de biocarburants de l'UE.

En ce qui concerne les **céréales secondaires**, la production de l'UE à 27 est susceptible d'augmenter de 5,2 % (passant de 152,3 millions de tonnes en 2008 à 160,2 millions de tonnes en 2014), alors qu'elle a augmenté de 14 % entre 2007 et 2008. Avec une augmentation de la consommation estimée à 0,76 %, les exportations sont susceptibles d'augmenter de 27,8 %, malgré une hausse de 334 % de la consommation de biocarburants.

En ce qui concerne le **maïs**, la production totale de l'UE à 27 devrait augmenter de 8,9 % (passant de 61,8 millions de tonnes en 2008 à 67,3 millions de tonnes en 2014), après une augmentation de 35 % entre 2007 et 2008. Alors que la consommation n'augmenterait que de 6,4% dans l'UE à 27, les exportations baissent de 5,1 % (passant de 3,9 millions de tonnes en 2008 à 3,7 millions de tonnes en 2014). Les importations sont susceptibles de baisser de façon marquée des niveaux sans précédents de 2007 (9 millions de tonnes) à environ 2,5 millions de tonnes, le même niveau qu'en 2005.

Tableau 7 : Commerce externe de l'UE réalisé et prévu : maïs (millions de tonnes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Importations	2,1	2,5	5,2	9,0	3,2	2,7	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5
Exportations	1,7	2,0	1,7	1,7	3,9	2,0	2,0	2,8	3,3	3,5	3,7
Biocarburants	0,0	0,6	0,7	0,3	1,5	1,4	1,7	2,4	3,4	5,7	6,8

Source: Perspectives pour les marchés et revenus agricoles de 2007 à 2014, Tableau A.6, prévisions totales pour le marché du maïs dans l'UE de 2004 à 2014.

En ce qui concerne **l'orge**, la production totale de l'UE à 27 devrait augmenter de 3,1 % entre 2008 et 2014 (passant de 57,8 millions de tonnes à 59,6 millions de tonnes). La consommation d'orge de l'UE à 27 est susceptible de baisser de 2,1 % (passant de 51,4 à 50,3 millions de tonnes). Par conséquence, il est prévu que les exportations d'orge augmenteront de 45,5 % (passant de 6,6 millions de tonnes à 9,6 millions de tonnes).

Tableau 8 : Commerce externe de l'UE réalisé et prévu : orge (millions de tonnes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Importations	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Exportations	6,7	5,8	6,3	6,0	6,6	7,1	7,4	8,3	8,9	9,0	9,6
Biocarburants	0,2	0,7	0,7	0,5	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

Source : Perspectives pour les marchés et revenus agricoles de 2007 à 2014, Tableau A.5, prévisions totales pour le marché de l'orge dans l'UE de 2004 à 2014.

La superficie totale des surfaces cultivées en céréales devrait légèrement baisser d'environ 2,3 % entre 2008 et 2014, suite à l'augmentation de 20,4 % des surfaces cultivées en céréales entre 2006 et 2008. La superficie des surfaces cultivées en céréales étant prévu à 58,9 millions d'hectares en 2014, elle serait 17,6 % plus étendue qu'en 2006, la dernière année avant la mise en place du taux de gel de terre à zéro lors de l'automne de 2007.

L'ambition de l'UE dans le secteur céréalier

« Un alignement des prix européens sur ceux du marché mondial devrait donc permettre d'exporter sans subvention, et donc sans plafond quantitatif. Les produits de l'UE pourront ainsi bénéficier des opportunités d'un marché mondial dont le volume d'échange devrait, à moyen terme, s'accroître de manière significative. »

Source: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/crops/index_fr.htm.

Les variations annuelles des niveaux d'exportation pour le blé et le maïs sont déterminées en grande partie par l'introduction du programme de l'UE concernant les biocarburants, qui mènera à une contraction des exportations de blé vers la fin de la période et à un ralentissement progressif du taux de croissance des exportations de maïs de l'UE. Cependant, il paraît que l'impact total des programmes de l'UE en matière de biocarburants sur les exportations sera contenu par la croissance importante de la superficie des surfaces sous céréales (+12 % en 2014, par rapport à la moyenne 2004-2006). L'augmentation des prix et l'appréciation du dollar américain vis à vis de l'euro sont tous deux susceptibles de stimuler la production des céréales en Europe et les exportations de l'UE (qui ne seront plus limitées par les plafonds établis par l'OMC pour les restitutions à l'exportation), malgré l'introduction des proportions cibles de mélange pour les biocarburants. Toutefois, comme susmentionné, il est probable que les niveaux d'exportation seront inférieurs aux estimations antérieures pour le blé et supérieurs pour le maïs. Cela reflète en partie les effets des prix et de la demande des programmes en matière de biocarburants des Etats-Unis.

L'opinion de la CE sur l'impact des objectifs de l'UE en matière de biocarburants

La CE a déclaré qu'il est probable que sa politique en matière de biocarburants, notamment l'objectif de 10 % pour l'utilisation des biocarburants dans l'UE à 27, aura un impact de 3 % à 6 % seulement sur les prix des céréales, par rapport aux niveaux de 2006. En 2020, il faudra 59 millions de tonnes de céréales environ, ou 18 % de la consommation domestique, pour utilisation comme produits de départ pour les biocarburants de deuxième et troisième génération, principalement le blé tendre, le maïs et l'orge. Elle note par ailleurs que l'augmentation annuelle attendue de 1 % des rendements produirait environ 38 millions de tonnes de céréales en plus, tandis que 14 millions de tonnes pourraient être produites sur les terres antérieurement mises en jachère. Ces deux évolutions permettraient de satisfaire l'utilisation augmentée en biocarburants. Cependant, la politique de l'UE en matière de biocarburants aura pour conséquence de réduire les niveaux des exportations, et ceci influera sur les prix au niveau mondial. En général, la CE soutient que « la stratégie de 10 % ne fait pas tellement pression sur la disponibilité des terres cultivables, et ne mène pas non plus à un accroissement marqué de l'intensité de la production, puisque la pression sur les marchés est limitée. »

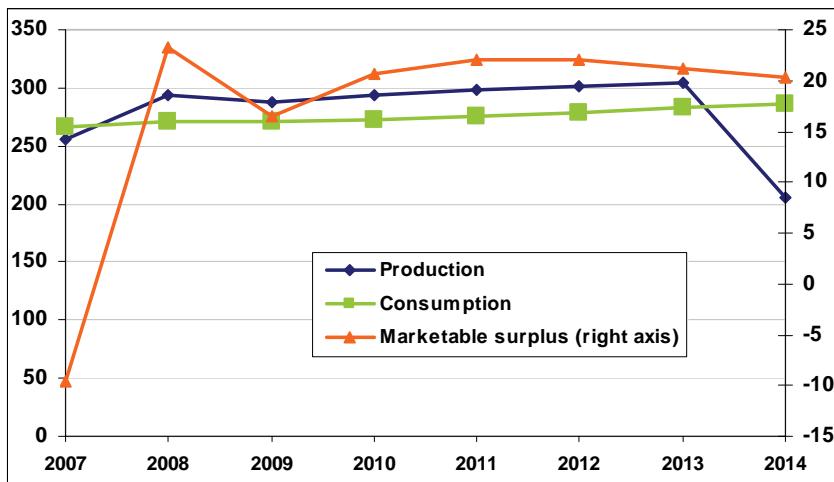
Source: note d'information de la CE, mars 2007, seulement en anglais

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/biofuel/impact042007/text_en.pdf

Comme l'on peut voir dans le tableau ci-dessous, la surproduction de céréales proviendra de plus en plus des nouveaux Etats membres, à cause en partie de la croissance plus rapide de la consommation dans l'UE à 15 (+25,1 millions de tonnes dans l'UE à 15, par rapport à une baisse légère de la consommation des pays de l'UE à 10).

Tableau 9 : Production de céréales prévues dans l'UE, consommation et excédent commercialisable (millions de tonnes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Production										
UE à 15	195,0	192,4	193,0	210,3	204,8	207,5	210,2	211,5	212,4	214,1
10 nouveaux EM	58,1	50,0	52,1	59,1	58,4	60,3	60,7	62,6	64,6	64,5
2 nouveaux EM			10,9	25,0	25,0	25,8	26,7	26,6	26,9	27,2
UE à 27			256,0	294,4	288,2	293,6	297,6	300,7	303,9	205,7
Consommation										
UE à 15	198,0	199,3	200,1	199,6	201,0	202,3	205,2	208,5	213,0	215,9
10 nouveaux EM	48,9	48,2	48,3	48,7	48,6	48,5	48,2	47,9	47,5	47,3
2 nouveaux EM			17,2	22,3	22,1	22,2	22,2	22,2	22,3	22,3
UE à 27			265,6	270,6	271,1	272,9	275,5	278,7	282,9	285,5
- utilisation de biocarburants			1,9	4,8	4,5	5,5	7,5	10,3	15,7	18,4
Excédent commercialisable										
UE à 15	-3,0	-6,9	-7,1	+10,7	+3,8	+5,2	+5,0	+3,0	-0,6	-1,8
10 nouveaux EM	+9,2	+1,8	+3,8	+10,4	+9,8	+11,8	+12,5	+14,7	+17,1	+17,2
2 nouveaux EM			-6,3	+2,7	+2,9	+3,6	+4,5	+4,4	+4,6	+4,9
UE à 27			-9,6	+23,2	+16,5	+20,6	+22,0	+22,1	+21,1	+20,3



Source : Perspectives pour les marchés et revenus agricoles de 2007 à 2014, Tableau A.1, prévisions totales pour le marché de céréales dans l'UE de 2004 à 2014.

3. Impact de la réforme du secteur céréalier sur les pays ACP

3.1. Décortiquer l'impact de la réforme du secteur céréalier de l'UE

L'impact de la réforme du secteur céréalier et de la politique en matière de biocarburants de l'UE sur les pays ACP se manifeste principalement de trois manières :

- en premier lieu, par l'impact direct sur les exportations et les niveaux des prix des céréales ;
- en deuxième lieu, par l'impact sur la compétitivité des exportations de produits à base de céréales de l'UE vers les marchés actuellement approvisionnés par les producteurs ACP de ces produits ;
- en troisième lieu, par l'impact sur les prix des aliments pour animaux et la compétitivité prix des exportations de viande européennes vers les marchés actuellement approvisionnés par les producteurs ACP¹⁵.

Par le passé, les exportations de céréales de l'UE étaient limitées par les plafonds établis par l'OMC pour la valeur et le tonnage des céréales pouvant être exportées et bénéficiant des restitutions à l'exportation. La réforme du secteur céréalier et la hausse des prix mondiaux des céréales ont eu comme résultat l'élimination de cette limite posée par l'OMC grâce à l'alignement des prix européens sur ceux du marché mondial. Cet objectif aurait pu être atteint bien auparavant, si le dollar américain n'avait pas connu une telle dépréciation par rapport à l'euro. Cette période de faiblesse du dollar américain s'inverse actuellement et suggère que l'alignement récent des prix pourra être maintenu sans un engagement vers un nouveau cycle de réforme.

Il est peu clair quel sera l'impact qu'auront ces nouveaux développements sur les marchés céréaliers des pays ACP.

¹⁵ Si l'on passe d'un système d'exportations de céréales soutenu par les restitutions à l'exportation, limitées par un plafond de restitution à l'exportation négocié, à la vente des excédents de céréales européens au prix du marché mondial ou à un prix inférieur à celui-ci, on dispose actuellement de peu d'éléments empiriques indiquant quels pourraient être les effets de ces avancées sur les marchés des céréales des pays ACP. Toutefois, en ce qui concerne l'impact de la baisse du prix des céréales de l'UE sur les industries de transformation des céréales et sur la production d'aliments pour animaux destinés à la production intensive de viande, ainsi que sur les exportations, il existe un certain nombre d'éléments empiriques qui permettraient d'extrapoler les conséquences probables.

D'une part, puisque les nouveaux objectifs de l'UE en matière de biocarburants réduiront son volume d'exportation de céréales, plus de possibilités émergeront sur le marché de l'UE pour les producteurs de blé des pays ACP approvisionnant les marchés nationaux et régionaux (p.ex. la Zambie enclavée). Cependant l'impact net variera en fonction des pays, selon les possibilités de développement de la production nationale de blé et la position en termes d'importation nette de céréales du pays.

Malgré l'augmentation de la demande de l'UE pour les biocarburants, il est prévu que les exportations de l'UE de céréales secondaires soient soutenues à des niveaux supérieurs aux prévisions précédentes après 2010, et que les exportations de céréales secondaires augmenteront de façon stable de 36,6 % entre 2010 et 2014. Ceci se reflète dans l'augmentation de la production, dans la stabilité de l'utilisation alimentaire et industrielle, dans la baisse de l'utilisation pour l'alimentation animale et dans l'utilisation croissante pour les biocarburants.

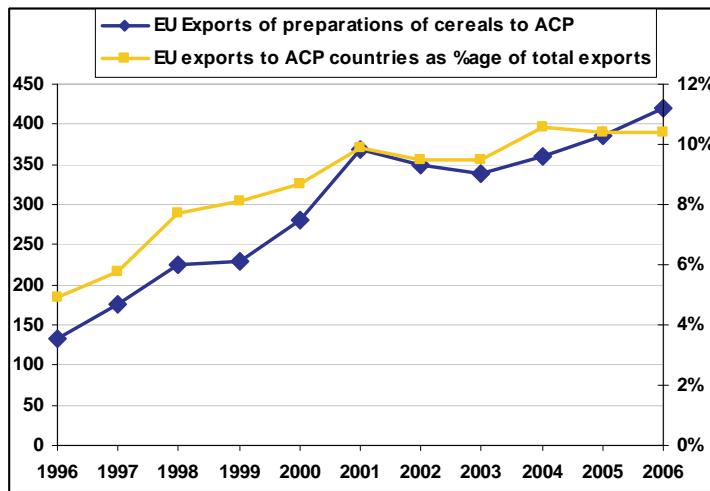
3.2. Tendances pour les produits alimentaires à base de céréales de l'UE

Actuellement, l'Angola est le seul pays ACP compris dans les 10 principales destinations pour les exportations de céréales et de produits à base de céréales. La valeur des exportations de l'UE vers l'Angola a presque doublé entre 1995 et 2004 (passant de €45 millions à €85 millions). En 2004, l'Angola importait 3 % des exportations des céréales de l'UE (contre seulement 1 % en 1995), un montant supérieur à celui des exportations vers la Suisse. En 2005, l'Angola a importé environ 296 814 tonnes de farine de blé ou de mélange de l'UE pour €57,3 millions, et 32 393 tonnes de pâtes pour €15,1 millions. Ce volume d'échanges pourrait avoir des répercussions sur les négociations d'APE entre l'UE et l'Afrique australe (SADC) et suggère la nécessité de dispositions particulières pour les importations de céréales dans le cadre de tout APE UE-SADC auquel participerait l'Angola. Cette question est devenue une pomme de discorde dans les dernières étapes des négociations d'APE intérimaires pour la configuration SADC.

Toutefois, alors que les marchés individuels ACP ne sont pas très importants pour les exportateurs des produits à base de céréales de l'UE, collectivement les pays ACP sont d'une importance croissante. Entre 1996 et 2006, la part des « préparations de céréales » destinée aux marchés ACP (principalement en Afrique de l'Ouest) a doublé, passant d'une tonne sur vingt exportées à une tonne sur dix, les exportations de l'UE vers les pays ACP ayant plus que triplé. Sur la même période, la valeur des exportations globales de l'UE a augmenté de 67 % seulement. Dans la catégorie « produits de la minoterie » (NC 11), les exportations de l'UE vers les pays ACP ont doublé en valeur entre 1996 et 2004, tandis que les exportations globales de l'UE ont stagné. Ce phénomène a encore accentué l'importance des marchés ACP pour les exportateurs de l'UE, la part des exportations vers les pays ACP dans les exportations totales de l'UE étant passée de 12,6 % à 25,4 % pour les « produits de la minoterie », et de 4,9 % à 10,4 % pour les « préparations de céréales ».

Tableau 10 : Exportations de préparations de céréales (NC19) de l'UE vers les pays ACP en valeur (millions d'écus/euros) et en pourcentage des exportations totales de l'UE

	Exportations vers les ACP	Exportations totales	Exportations UE vers les pays ACP en % des exportations totales
1996	133	2 724	4,9
1997	176	3 021	5,8
1998	226	2 947	7,7
1999	230	2 829	8,1
2000	281	3 242	8,7
2001	368	3 700	9,9
2002	350	3 666	9,5
2003	339	3 569	9,5
2004	359	3 374	10,6
2005	385	3 689	10,4
2006	420	4 055	10,4

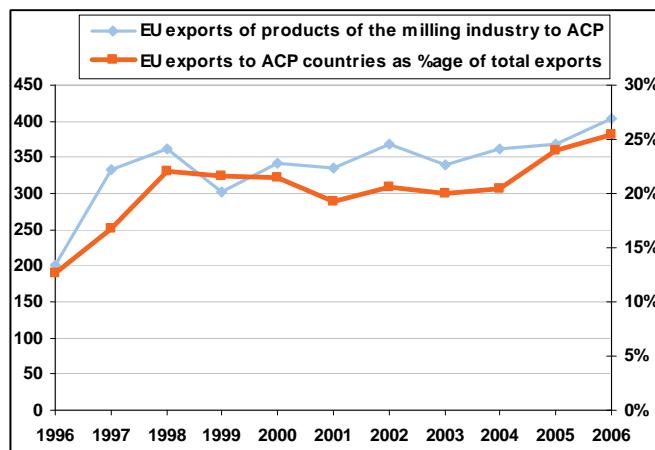


Source : Extrait de « La situation de l'agriculture dans l'UE », rapports annuels, tableaux 3.7.2 & 3.7.12. (1991-2008).

Tableau 11 : Exportations de céréales (produits de minoterie- NC11) de l'UE vers les pays ACP en valeur (millions d'écus/euro) et en pourcentage des exportations totales

	Exportations vers les pays ACP (bleu)	Exportations totales	Exportations UE vers les pays ACP en % des exportations totales (rouge)
1996	201	1 597	12,6
1997	333	1 978	16,8
1998	361	1 639	22,0
1999	302	1 398	21,6
2000	343	1 598	21,5
2001	336	1 749	19,2
2002	368	1 787	20,6
2003	340	1 696	20,0
2004	362	1 764	20,5
2005	368	1 536	24,0
2006	404	1 592	25,4

Source : Extrait de « La situation de l'agriculture dans l'UE », rapports annuels, tableaux 3.7.2 & 3.7.12. (1991-2008).



Ces tendances dans les échanges de produits à base de céréales entre l'UE et les pays ACP doivent être vues dans le contexte des tendances plus larges auxquelles est confrontée l'industrie des produits à base de céréales de l'UE. Cette dernière rencontre une concurrence intensifiée sur les marchés d'exportation traditionnels (au Maghreb et au Moyen Orient) qui provient de pays n'étant pas des fournisseurs traditionnels de céréales (p.ex. l'Ukraine), des fournisseurs des pays en développement avancés (p.ex. le Brésil) et des entreprises de transformation localement établies. En conséquence, le secteur se trouve devant une surcapacité structurelle, ce qui rend les marchés ACP de plus en plus importants.

Selon une présentation faite par un représentant des exportateurs de farine de blé de l'UE lors du symposium sur les intérêts de l'UE pour les exportations agro-alimentaires, organisé le 25 juin de 2007 par la DG agriculture, les pays ACP importent actuellement plus de la moitié des exportations de l'UE. Dans ce contexte, les tarifs douaniers élevés appliqués à la farine importée par les marchés ACP (parfois jusqu'à 50 %) ont été soulignés. Des représentants de l'industrie ont demandé d'ailleurs que les intérêts des exportateurs de l'UE soient pris en compte dans les négociations d'APE actuelles et que la CE « soutienne activement la position des exportateurs de farine de l'UE dans ces négociations ».

Ainsi, alors que les exportateurs de farine de blé de l'UE subissent des pressions sur d'autres marchés plus lucratifs, une tendance à recourir à l'approvisionnement des marchés de l'Afrique de l'ouest se dessine, et des pressions plus fortes sur la CE pour l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires aux exportations des produits à base de céréales de l'UE émergent.

Cependant il se peut que la mise en place dans les APE intérimaires de dispositions qui traitent des barrières tarifaires et non tarifaires aux exportations de produits à base de céréales de l'UE pourrait réduire ou mettre fin aux possibilités d'attirer des investissements dans le secteur de la minoterie pour alimenter les marchés naissants dans les pays ACP (surtout de l'Afrique de l'Ouest à l'Afrique australe). Cette question devient un réel point de désaccord, étant donné le conflit entre les intérêts commerciaux des entreprises de l'UE dans ce domaine et l'intérêt vif des gouvernements ACP à promouvoir un accroissement de la production de céréales face aux prix des denrées alimentaires élevés.

En général, l'impact qu'auront ces tendances sur la production de céréales et de produits à base de céréales des pays ACP dépendra de manière décisive des politiques adoptées par les gouvernements ACP pour réglementer le commerce de ces produits. Dans ce contexte, les provisions régissant le commerce des céréales et des produits à base de céréales incluses dans tout APE revêtiront une importance toute particulière (cf. section finale).

Le changement de types d'appui sous la PAC : autres domaines modifiés

Il sera plus difficile d'identifier les distorsions provoquées par les programmes d'aide publique de l'UE portant sur des denrées spécifiques. Ce problème sera encore aggravé par l'introduction de programmes de développement rural d'une portée plus générale visant à rembourser directement certains coûts supportés par les entreprises de transformation qui permettent aux producteurs agricoles de certaines régions de l'UE de remporter de nouveaux marchés.

Pour l'essentiel, il est à noter qu'avant la réforme de la PAC, les distorsions provoquées par les programmes d'aide de l'UE étaient assez clairement définies. Dans les prochaines années, la situation sera bien différente. Pour autant, les distorsions provoquées par l'aide publique de l'UE dans le secteur céréalier ne seront pas supprimées. En effet, elles seront provoquées par le paiement d'aides globales octroyées aux agriculteurs qui, même si l'on prétend qu'elles ne produisent pas de distorsion commerciale, influent sur les décisions en matière de production et d'échanges¹⁶.

Par conséquent, tandis que des changements significatifs ont eu lieu, notamment au niveau de l'utilisation d'instruments de soutien traditionnels tels que les restitutions à l'exportation, l'objectif visant à soutenir la production et les exportations de céréales et de produits à base de céréales de l'UE est désormais essentiellement réalisé par le déploiement de l'aide directe aux producteurs de céréales de l'UE et des aides directes de nature horizontale (c.à.d. des aides directes non spécifiques à un produit), qui remplacent les restitutions à l'exportation. Ces différents paramètres soulèvent des questions importantes concernant les débats actuels à l'OMC sur la définition de la notion de soutien agricole ne produisant pas de distorsions commerciales et le débat connexe sur la réglementation de toutes les formes de soutien agricole.

¹⁶ En d'autres termes, les agriculteurs de l'UE produiraient moins s'ils ne recevaient pas ces paiements découpés de l'aide directe.

Si dans les prochaines années le dollar US s'apprécie et atteint la parité avec l'euro, ces tendances auront dans l'ensemble un plus grand impact sur les pays ACP. Cela pourrait renforcer considérablement la compétitivité prix du blé, de l'orge et du maïs européens et permettrait aux fournisseurs de l'UE de remporter des parts de marché et d'approvisionner les marchés traditionnellement approvisionnés par l'industrie productrice et manufacturière des pays ACP, sans recourir aux restitutions à l'exportation. Dans un tel contexte, le fait que le nouveau système de paiement d'aide directe de l'UE soit considéré, au niveau macro-économique, comme provoquant moins de distorsions commerciales que les autres formes d'aides, ne pourra guère rassurer les producteurs ACP qui perdent des parts de marché au profit des exportations « plus compétitives » de l'UE.

3.3. Effets en aval

Le processus de réforme du secteur céréalier a été entamé en juillet 1993 et il n'est dès lors guère surprenant que certains effets de la réforme du régime des céréales se fassent déjà sentir sur la compétitivité des exportations de l'UE de produits alimentaires à forte valeur ajoutée. Au titre du budget ne relevant pas de l'annexe I, l'UE a accordé des restitutions à l'exportation pour les matières premières employées dans la fabrication de produits destinés à l'exportation, de sorte qu'en pratique, les exportateurs de l'UE ont payé le prix du marché mondial pour les matières premières agricoles contenues dans les produits exportés.¹⁷

Tableau 12 : Affectations budgétaires ne relevant pas de l'annexe I et plafonds établis à l'OMC

Année	Affectation budgétaire de l'UE (millions d'écus/euros)	Année	Plafond OMC (millions d'écus/euros)
1994	631,4		
1995	598,4	1995/1996	717,4
1996	616,0	1996/1997	656,8
1997	¹⁸ 519,8	1997/1998	596,4
1998	¹⁹ 532,0	1998/1999	535,9
1999	576,4	1999/2000	475,4
2000	572,2	2000/2001	415,0
2001	435,6	2001/2002	415,0
2002	413,8	2002/2003	415,0
2003	433,3	2003/2004	415,0
2004	372,3	2004/2005	415,0
2005	335,4	2005/2006	415,0
2006	*274,1	2006/2007	415,0
2007	*299,0	2007/2008	415,0

¹⁷ En ce qui concerne le sucre employé dans la fabrication des produits ne relevant pas de l'annexe I, les restitutions à l'exportation couvrent l'écart entre le prix de l'UE et celui du marché mondial, moins 30 euros par tonne. De plus, en 2000, en raison de l'augmentation des limites imposées à l'OMC sur les plafonds établis pour le déploiement de restitutions à l'exportation concernant les produits ne relevant pas de l'annexe I, la CE a introduit une réduction générale de 10 % sur les restitutions à l'exportation payées pour les produits ne relevant pas de l'annexe I.

¹⁸ Dans le courant de cet exercice, un montant de 29 millions d'écus n'a pas été dépensé.

¹⁹ Dans le courant de cet exercice, les dépenses réelles étaient de 553 millions d'écus.

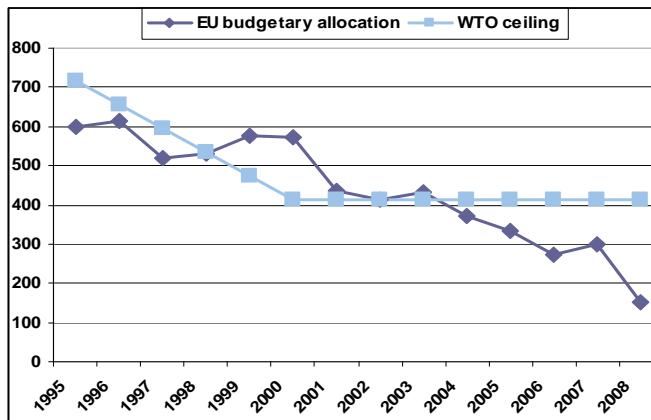
²⁰ Cette baisse des dépenses totales consacrées aux restitutions à l'exportation dans le secteur de la volaille s'est produite malgré l'augmentation des exportations totales de viande de volaille qui sont passées de 478 000 tonnes en 1991 à plus d'un million de tonnes en 1998. Rien qu'entre 1995 et 1998, les restitutions à l'exportation pour la viande de volaille ont chuté et sont passées de 172 millions d'écus à 77,1 millions, en dépit de la hausse du volume total de ces exportations, qui est passé de 849 000 tonnes à plus de 1 027 000 tonnes durant cette période. En 2002, les restitutions à l'exportation pour la viande de volaille s'étaient stabilisées à 104,4 millions d'euros.

2008	*150,0	2008/2009	415,0
------	--------	-----------	-------

° Exécution * crédit

Source : Extrait de « La situation de l'agriculture dans l'UE », rapports annuels, tableaux 3.4.4 pour 1994 à 2005 et tableau 3.4.3.1 pour 2006 à 2008.

Allocation budgétaire de l'UE (bleu foncé) et plafond OMC (bleu clair) – 1994-2008



Bien que les plafonds établis par l'OMC pour la valeur des restitutions à l'exportation ne relevant pas de l'annexe I soient en place depuis 1995, les effets de ces limitations ont été fortement réduits par les réductions de prix dans le secteur céréalier et, dans les dernières années, par l'augmentation rapide des prix mondiaux des produits de base (excepté notamment le sucre). Cependant, l'augmentation des exportations de produits à base de céréales a bien précédé la hausse marquée des prix des marchés mondiaux.

Le prix des céréales ayant chuté de 45 % entre juillet 1992 et juillet 1996, chaque euro payé au titre des restitutions à l'exportation pour les produits à base de céréales a permis de financer un volume plus grand d'exportations ne relevant pas de l'annexe I. C'est un des paramètres qui a provoqué, entre 1994 et 1998, une hausse en valeur de 117 % des exportations de produits alimentaires transformés de l'UE. De plus, c'est un des paramètres qui a provoqué l'augmentation des exportations de l'UE des « produits de la minoterie » et des « préparations de céréales » vers les marchés ACP.

Cette augmentation est révélatrice de deux tendances. En premier lieu, elle indique les problèmes rencontrés par les exportateurs de l'UE quand ils cherchent à approvisionner des marchés externes face à la concurrence intensifiée des fournisseurs des pays tiers et des entreprises de transformation nouvellement établies. En deuxième lieu, elle révèle l'impact de la réforme de la PAC sur la compétitivité prix des exportations de l'UE de produits simples à base de céréales qui trouvent un débouché dans les pays ACP. Les prix alimentaires mondiaux considérablement plus élevés permettent de consolider ces tendances préexistantes, puisque ils compensent la faiblesse du dollar américain contre l'euro. Ces tendances ont de profondes implications pour les pays ACP producteurs de céréales dans le contexte des négociations d'APE actuelles avec l'UE (cf. section finale).

3.4. Les effets transversaux

L'augmentation des paiements d'aide directe dans le secteur céréalier, qui a entraîné une chute des prix des céréales (une baisse de 45 % en moyenne entre 1992 et 1999 et de 50-55 % en 2002), a eu des conséquences non négligeables sur l'élevage, secteur pour lequel les aliments pour animaux produits par l'UE représentent un coût de production majeur. Par exemple, depuis 1992, la baisse du coût des aliments pour animaux a fortement contribué à la hausse de la production de volaille de l'UE, qui a été suivie d'une hausse des exportations dans ce secteur. Entre 1992 et la fin de la décennie, les exportations de viande de volaille de l'UE sont passées de

400 000 tonnes à un million de tonnes. Malgré l'augmentation de la concurrence des fournisseurs des pays en développement avancés, et l'élargissement en mai 2004 de l'UE, les exportations totales de viande de volaille ont stagnées entre 800 000 tonnes et 900 000 tonnes. Cependant pendant la période à venir, il est prévu que les exportations de viande de volaille reculent jusqu'à environ 760 000 tonnes en moyenne, et atteindront leur niveau le plus bas en 2014 (720 000 tonnes), dû notamment à l'augmentation des coûts des aliments pour animaux et à l'intensification de la concurrence.

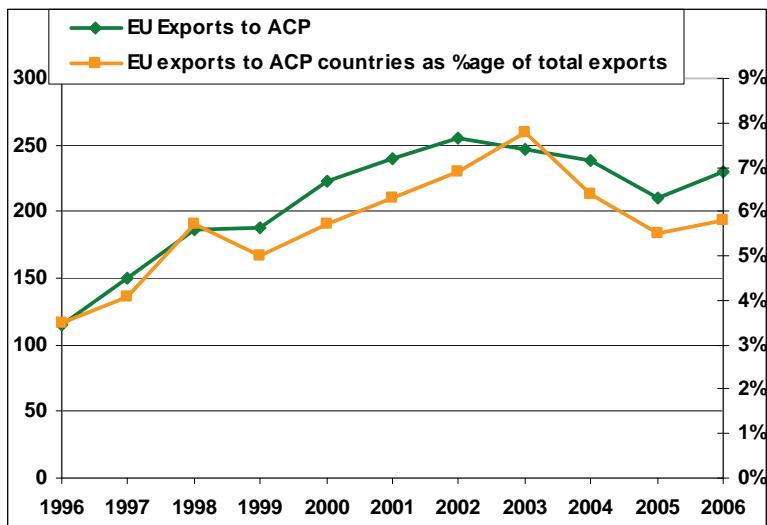
Malgré ces tendances récentes, les programmes d'aide directe aux agriculteurs de l'UE ont indubitablement eu des conséquences majeures sur la compétitivité de la production de l'UE dans le secteur de la volaille (et, dans une moindre mesure, dans les secteurs de la viande bovine et porcine). Il n'est pas possible de déterminer la contribution des programmes de soutien agricole financés par le secteur public en examinant les dépenses de l'UE dans le secteur de la volaille proprement dit. En effet, le secteur de la volaille ne bénéficie d'aucune aide directe. Les seules dépenses au titre de la PAC qui sont répertoriées pour le secteur de la volaille sont les restitutions à l'exportation pour la viande de volaille et les œufs, et celles-ci ont chuté de manière spectaculaire depuis 1991 (de 273 millions d'écus en 1991 à 110,5 millions en 1999²⁰) ; en 2006 elles ont atteint le niveau de €80,6 millions pour les secteurs de la viande de volaille et de porc.

L'examen des statistiques concernant les échanges ACP-UE est toutefois révélateur. Entre 1996 et 2004, les exportations de produits dérivés de la viande de l'UE vers les pays ACP ont augmenté en valeur de 107 %. Cette hausse s'est produite en dépit des crises de l'ESB et de la fièvre aphteuse qui ont frappé le secteur de la viande bovine de l'UE, et des crises de la dioxine et de la grippe aviaire qui ont affecté le secteur de la volaille. Par conséquent, le marché ACP a pris davantage d'importance et est passé de 3,5 % du total des exportations de produits dérivés de la viande de l'UE à 7,7 % du total des exportations de viande. Suite à cela, l'importance relative du marché ACP a baissé étant donné que les exportateurs européens ont rattrapé en partie leur position sur les principaux marchés antérieurement touchés par les crises sanitaires et les mesures de contrôle des maladies animales.

Cependant, deux autres facteurs importants ont contribué à l'augmentation des exportations de volaille et expliquent largement les tendances des exportations de viande, notamment : la consommation croissante de poitrine de poulet et la baisse de la demande pour les morceaux de volaille ; et l'interdiction de fournir une alimentation à base de farines de viande et de farines d'os aux ruminants. Cela a en effet nuit à un marché intérieur substantiel pour les morceaux de poulet au sein de l'UE. Cela a profondément modifié la composition des exportations de poulet de l'UE, les morceaux de poulet représentant aujourd'hui 60 % environ des exportations totales de viande de poulet. Cette augmentation des exportations de morceaux de volaille s'est concentrée en grande partie sur les marchés ACP.

Tableau 13 : Exportations de viande (NC 02) de l'UE vers les pays ACP en valeur (millions d'écus/euros) et en pourcentage des exportations totales de l'UE

	Exportations vers les ACP	Exportations totales	Exportations UE vers les pays ACP en % des exportations totales
1996	115	3 275	3,5
1997	150	3 644	4,1
1998	186	3 285	5,7
1999	188	3 743	5,0
2000	223	3 943	5,7
2001	240	3 830	6,3
2002	255	3 689	6,9
2003	247	3 156	7,8
2004	238	3 709	6,4
2005	210	3 823	5,5
2006	230	3 994	5,8



Source : Extrait de « La situation de l'agriculture dans l'UE », rapports annuels, tableaux 3.7.2 et 3.7.12

Cette croissance démontre que le jeu des distorsions provoquées par la PAC devient plus complexe et moins direct, à mesure que les bénéfices des paiements d'aide directe dans un secteur (en l'occurrence dans le secteur céréalier) sont transférés vers d'autres secteurs (élevage, en particulier le secteur de la volaille) via des mécanismes de marché « normaux ». Ces effets indirects du processus de réforme de la PAC sur la compétitivité des producteurs dans les pays en développement devront être pris en compte progressivement à mesure que le processus de réforme s'intensifiera. Cela est d'autant plus vrai que le passage au système de paiement découpé unique par exploitation empêchera quasi totalement de déterminer le niveau de dépenses agricoles consacrées au soutien de produits spécifiques.

3.5. Conséquences pour les négociations d'APE au niveau ACP-UE

Dans les derniers stades des négociations d'APE, un nombre de préoccupations pour les producteurs de céréales des pays ACP a émergé. La première des ces préoccupations touche aux dispositions des APE qui traitent des « **interdictions des restrictions quantitatives** ». Ces dispositions exigent que les gouvernements ACP signataires, dès l'entrée en vigueur de l'accord, éliminent toute restriction sur les importations, notamment les licences d'importation et d'exportation. Alors que dans certains APE intérimaires des exceptions à cette interdiction ont été incluses pour des motifs de protection des industries naissantes, d'équilibre des finances publiques et de sécurité alimentaire, ce n'est pas le cas pour la totalité des accords. De plus, dans un certain nombre de pays, il n'est pas clair si les termes des accords permettront le maintien de politiques montrant actuellement de bons résultats en termes de développement agricole et de sécurité alimentaire. Ces politiques sont basées sur un accès saisonnier aux marchés céréaliers locaux régulé grâce à un système de licences d'importation.

L'APE SADC-UE et la situation de la Namibie en constituent un bon exemple. La Namibie applique actuellement un système de contrôle de la commercialisation des récoltes pour les produits agricoles et alimentaires sensibles. Les prétendus « produits contrôlés », clairement définis au titre de la législation nationale, doivent obéir à un régime spécial de commercialisation qui comprend, et un mécanisme de prix de référence et des mesures pour les importations, notamment des licences d'importation. Pour les céréales, ce système inclut une interdiction d'importations pendant la période de la récolte pour que la production nationale du pays puisse trouver un débouché sur les marchés locaux. Ces restrictions s'appliquent même dans le cadre de l'Union douanière d'Afrique Australe (la SACU) et font partie des dispositions particulières en place sous le régime de commerce régional, dans le but de soutenir le développement des Etats membres les moins développés de la SACU.

Selon des études récentes, l'abolition des mesures de commercialisation qui régulent actuellement les importations de blé et de maïs aurait pour résultat une perte économique immédiate de N\$113,7 millions et N\$96,5 millions respectivement pour les producteurs namibiens de blé et de maïs, ainsi que la cessation de la production irriguée de céréales dans un délai de quelques années.

Dans ce contexte, si les APE ont pour but de soutenir les initiatives de développement agricole et de sécurité alimentaire conçues et mises en place localement- un domaine auquel les gouvernements ACP accordent une priorité croissante suite à la crise des prix alimentaires mondiaux-, il paraît nécessaire que ces dispositions des APE soient examinées, et que ces systèmes soient considérés comme antérieurs et donc légitimes, afin de permettre l'utilisation continue de ces instruments politiques qui se sont montrés efficaces pour stimuler le développement agricole local et la sécurité alimentaire.

Garantir la réforme du secteur céréalier via un accord à l'OMC

L'accord à l'OMC sur l'agriculture du 31 juillet 2004 contient une disposition précisant qu'aucun critère réglementant les versements de la catégorie bleue « n'aura l'effet pervers d'annuler les réformes en cours ». Pour l'UE, cette disposition revêt une importance considérable parce qu'elle protège l'orientation actuelle du processus de réforme de la PAC de toute remise en question à l'OMC. Cette préoccupation a toujours été un objectif clé de l'UE, puisque le fondement de la réforme de la PAC est de transformer le soutien agricole en mesures relevant de la catégorie bleue et de la catégorie verte, qui sont dès lors protégées d'une remise en question à l'OMC. A cet égard, la déclaration de presse de la CE sur les dispositions agricoles de l'accord à l'OMC du 31 juillet indique que « le cadre inclut les récentes réformes de la PAC de l'UE. Elles ne pourront plus être remises en question ».

Plus généralement, les gouvernements ACP devront prendre en compte, lors de la formulation des politiques, la nature moins transparente de l'appui de l'UE aux exportations de céréales sous un régime de la PAC reformé. Cette nature moins transparente peut se voir dans le déclin nominal des paiements directs à l'exploitation dans le secteur des cultures arables qui ont été déployés entre 2005 et 2006 (qui sont passés de €17.393 millions à €7.934 millions) du à l'adoption du nouveau système de paiements d'aide découplés. Bien entendu, il n'y a pas eu de déclin au niveau de l'aide directe pour les producteurs de cultures arables. Il y a eu plutôt une reclassification des appuis comme de prétendues « aides directes de nature horizontale », qui ont augmenté de €1 388 millions en 2005 à €16 375 millions en 2006.

Par conséquent, les paiements d'aide directe sont restés pratiquement inchangés. Cependant la nature horizontale des nouveaux paiements de l'appui agricole de l'UE rend plus difficile l'identification des impacts spécifiques sur le commerce de secteurs particuliers. Ceci à son tour rend plus difficile de plaider en faveur de sauvegardes agricoles spécifiques dans les négociations d'APE actuelles. Pourtant, il paraît qu'il y en a un besoin pressant dans le secteur céréalier.

Cela représente une deuxième question qui préoccupe énormément les producteurs de céréales et de produits à base de céréales ACP dans le contexte des différents APE intérimaires. A présent, dans tous les APE intérimaires se trouvent des **mesures de sauvegarde agricole** qui figurent dans les dispositions de sauvegarde bilatérales générales. Les clauses clés des différents APE intérimaires sont de durée limitée et visent à résoudre les problèmes qui résultent de hausses subites d'importations, tandis que les distorsions commerciales aux échanges de produits agricoles et alimentaires (rencontrées surtout dans le secteur céréalier) peuvent être considérées comme structurelles par nature. Dans ce contexte surgit une certaine préoccupation concernant les dispositions de sauvegarde agricoles des APE intérimaires actuels, où dans certains cas les gouvernements ACP cherchent à examiner les dispositions de sauvegarde agricoles pour vérifier si elles sont adaptées, à une période où les prix internationaux sont plus élevés mais en même temps de plus en plus fluctuants.

Une dernière question qui potentiellement touchera le secteur céréalier et qui est liée aux textes actuels des APE intérimaires concerne **les dispositions de statu quo** qui se trouvent dans quelques uns des accords. Une disposition a été introduite dans certains, mais pas dans la totalité des APE intérimaires : celle-ci stipule que, pour tous les produits sujets à la libéralisation, et dès l'entrée en vigueur de l'Accord, de nouveaux tarifs douaniers ne peuvent pas être introduits, et qu'il n'est pas non plus possible d'augmenter **ceux qui sont déjà appliqués**. L'objectif de cette provision est raisonnable : elle vise à **établir la ligne de base sur laquelle tous les engagements de réductions tarifaires devront être mis en place**. Cependant dans le contexte des mesures politiques mises en œuvre récemment suite à la hausse des prix des denrées alimentaires, il se peut que cette disposition ait de conséquences imprévues.

Un certain nombre de gouvernements, pour répondre aux prix alimentaires très élevés, a réduit les droits à l'importation et, dans quelques cas, les a réduit à zéro. A ce moment, donc, appliquer strictement cette disposition, **fixer les droits qui seront appliqués aux niveaux actuels lors de l'entrée en vigueur de l'accord**, pourra conduire à un gel de droits à l'importation exceptionnellement bas sur les produits alimentaires de base. On estime nécessaire dans quelques régions que ces dispositions de statu quo soient révisées, pour éviter de fixer dans les accords des droits à l'importation exagérément bas qui ont été établis suite à la hausse récente des prix.

Riz

Table des matières

1. Le régime de l'UE	415
1.1 La portée du régime de l'UE du riz	415
1.2 Le régime de l'UE traditionnel	415
1.3 Le régime d'exportation de l'UE	418
1.4 Le régime des importations de l'UE	419
1.4.1 Le régime général	419
1.4.2 Préférences accordées aux fournisseurs asiatiques	419
1.4.3 Préférences accordées aux PMA	420
1.4.4 Préférences accordées au titre des APE	420
2. Implications pour les ACP	421
2.1 La baisse des bénéfices induits des préférences commerciales accordées aux ACP dans le secteur du riz	421
2.2 Appui aux mesures de sécurité des denrées alimentaires	424
2.3 Producteurs de riz ACP et exportations de l'UE	424



Résumé

La présente note de synthèse passe en revue le champ d'application du régime du riz de l'UE, les régimes d'importation et exportation associés et le processus de réforme lancé en 2003. Elle vise à identifier l'incidence de la réforme du secteur du riz de l'UE sur les pays ACP, notamment la baisse de la valeur des préférences commerciales traditionnelles accordées aux pays ACP, une tendance qui a connu une amélioration légère suite à la récente augmentation du prix du riz. Elle passe également en revue les nouveaux arrangements commerciaux établis dans le cadre de l'ACP Caraïbes-UE pour le riz ainsi que les conséquences plus larges des négociations de l'ACP dans le secteur.

1. Le régime de l'UE

1.1 La portée du régime de l'UE dans le secteur rizicole

Le régime de l'UE du riz couvre les produits suivants:

- riz non décortiqué (riz naturel ou paddy) ;
- riz décortiqué ;
- riz blanchi ou semi-blanchi ;
- brisures de riz ;
- farine de riz ;
- gruaux et farine de riz fourragère ;
- pellets de riz ;
- flocons de riz ;
- amidon de riz.

1.2 Le régime de l'UE traditionnel

L'organisation commune de marché (OCM) traditionnelle du riz, comme d'autres OCM traditionnelles, « permet de stabiliser les prix et d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs en fixant le régime des prix ainsi que les modalités des échanges avec les pays tiers ». À l'instar de nombreux autres produits concernés par la politique agricole commune (PAC), le régime du riz était normalement fondé sur un prix de gros d'intervention pour le riz paddy de qualité standard (riz non décortiqué après battage). Ce prix d'intervention variait selon la qualité du riz. Ainsi, lorsque les prix du marché baissaient en deçà du prix d'intervention, le riz était alors racheté pour constituer les stocks d'intervention. Le maintien d'un prix d'intervention élevé (destiné à soutenir les cours du marché) nécessitait non seulement le maintien de droits de douane fixes à l'importation à des niveaux élevés, mais aussi des restitutions à l'exportation permettant d'écouler les excédents de riz sur des marchés mondiaux à très bas prix. Ces restitutions à l'exportation étaient autorisées à la fois sur le riz blanchi et le riz entrant dans la fabrication d'autres produits.

La réforme du régime européen dans le secteur du riz a commencé en 1995 selon des orientations similaires à celles des réformes entamées dans le secteur des céréales. Cette réforme a impliqué une diminution de 15 % du prix d'intervention sur trois ans et a vu le prix d'intervention pour le riz tomber de 315 euros la tonne en 1997/98 à 298,35 euros la tonne en 1999/2000. Pour compenser pleinement cette diminution du prix d'intervention, des paiements d'aide directe ont été introduits en 1997/98, lesquels sont passés, en trois étapes, à 52,65 euros la tonne en 2000/2001 (ces paiements étaient basés sur un calcul à l'hectare lié aux rendements nationaux moyens, avec une moyenne communautaire de 6 tonnes à l'hectare). En conséquence, les dépenses budgétaires de l'UE dans le secteur du riz ont augmenté de 85 % entre 1997 et 1998 et de 278 % entre 1997 et 2000.

Il a été calculé qu'après cette série de réformes, l'aide totale de l'UE aux riziculteurs, via le prix d'intervention et les paiements d'aide directs, s'élevait à 251 euros/tonne. Ceci a engendré une production de riz pour les stocks d'intervention, avec entre 1996/97 et 2000 environ 442 000 tonnes faisant l'objet d'un achat à l'intervention, le total des stocks atteignant 700 000 tonnes (soit 40 % de la consommation annuelle de riz de l'UE).

Conséquences des réformes de 1995 et de 2003

	1996/97	1997/1998	1998/99	1999/00+	...	2004/05
Prix d'intervention (€/tonne)	351.00	333.45	315.90	298.35		150.00
Paiements directs (€/tonne)	0	17.55	35.1	52.65		177.00

Cette évolution est intervenue malgré l'instauration d'une superficie maximale garantie (SMG) pour la production de riz en 1996-1997, laquelle était destinée à limiter la surproduction. Cependant, le plafond étant établi à 433 123 hectares pour l'UE, la SMG laissait encore une marge pour l'extension de la superficie en riz. En réalité, selon l'examen annuel réalisé par la CE, ce plafond de production-superficie n'a jamais été atteint. L'amélioration du rendement et de la production de riz étuvé a suffi à soutenir les niveaux de production malgré la réduction de la superficie en riz. Tous ces éléments ont contribué à la constitution de stocks équivalant à 40% de la consommation annuelle de riz de l'UE.

Superficie en riz (exprimée en hectares)

Année	EU15	EU25	EU27
1996	425 000		
1997	422 000		
1998	408 000		
1999	394 000		
2000	398 000		
2001	398 000	400 000	405 000
2002	396 000	398 000	403 000
2003	407 000	410 000	415 000
2004	426 000	428 000	435 000
2005	409 000	411 000	420 000
2006	407 000	409 000	419 000

En raison de l'accumulation de niveaux de stocks de riz d'intervention non durables, la CE a proposé le 7 juin 2000 une nouvelle réforme du régime du riz qui était destinée à limiter la production et l'augmentation des stocks de riz. Ces propositions ont toutefois été rejetées par les États membres de l'UE. La baisse de la production durant la campagne 2000-2001 et l'utilisation du riz acheté à l'intervention pour alimenter les animaux en 2002 ont contribué à faire baisser les niveaux des stocks d'intervention (qui sont passés de 700 000 à 588 000 tonnes). Toutefois, à la fin de l'année 2003, les stocks ont atteint leur niveau précédent, dans la perspective d'une nouvelle détérioration provoquée par la mise en œuvre des dispositions de l'initiative «TSA» dans le secteur du riz.

C'est dans ce cadre qu'en 2003, la CE a pu persuader les États membres de l'UE d'accepter un nouveau cycle de réforme du secteur du riz. Cela a impliqué:

- une diminution du prix d'intervention du riz de 50 % (pour l'harmoniser avec les prix du marché mondial d'ici à 2004/5) ;
- une compensation d'aide directe à introduire, équivalente à 88 % de la diminution de prix, impliquant une augmentation de l'aide directe à 177 euros/tonne ;
- l'inclusion du secteur du riz dans le régime de paiement direct à l'exploitation;
- une réforme du système d'intervention avec un prix de déclenchement de 150 euros/tonne et un plafond des ventes fixé à 75 000 tonnes par an ;
- une modification du régime d'importation communautaire pour les céréales et le riz.

Production utilisable, importations, exportations, usage interne, autosuffisance en %

Campagne de commercialisation	Production utilisable (riz blanc)	Importations	Exportations	Usage interne	Autosuffisance en %
1996/97	1 552 000	540 000	279 000	1 706 000	90.9%
1997/98	1 667 000	553 000	288 000	1 739 000	95.9%
1998/99	1 562 000	476 000	274 000	1 756 000	89.6%
1999/00	1 551 000	519 000	214 000	1 736 000	89.3%
2000/01	1 481 000	549 000	215 000	1 761 000	84.1%
2001/02	1 500 000	534 000	241 000	1 789 000	83.9%
2002/03	1 576 000	577 000	235 000	1 801 000	87.5%
2003/04	1 484 000	563 000	211 000	1 914 000	77.5%
2004/05	1 677 000	725 000	191 000	2 374 000	70.6%
2005/06	1 539 000	739 000	154 000	2 320 000	66.3%

D'après les études entreprises pour étayer ces réformes, il semble que ces mesures entraîneraient une forte diminution des prix du marché de l'UE pour le riz (une diminution moyenne de 35 % en 2004 et de 41,4 % d'ici à 2009). Ceci, pensait-on, entraînerait un ralentissement du taux d'accroissement des importations de l'UE de riz, ce qui devrait stabiliser les importations à peu près aux niveaux actuels et entraîner, finalement, une diminution des stocks d'intervention de l'UE du riz. D'autres études cependant suggéraient que les mesures de la réforme provoqueraient une augmentation de 20 % de la production de l'UE par rapport aux niveaux de 2002.

En réalité, en 2004, la superficie en riz dans l'UE à 15 a atteint un seuil sans précédent depuis 1996. Conjuguée à la superficie en riz des nouveaux États membres (soit 11 000 hectares), la production de riz utilisable de l'UE a atteint un niveau record de 1 677 000 tonnes durant la campagne de commercialisation 2004-2005 – qui a été la première campagne de commercialisation du régime mis en place après la réforme de 2003. La sécheresse qui a frappé l'Espagne et le Portugal a provoqué une baisse de production (en dépit de la hausse de la superficie en riz en Bulgarie et Roumanie), qui a atteint 1 539 000 de tonnes durant la campagne de commercialisation 2005-2006. La production de riz en 2007 a augmenté d'1 % par rapport à la campagne de commercialisation précédente en raison d'une augmentation de 2 % de la superficie en riz. Comparé à l'augmentation de la superficie en riz, le ralentissement de l'extension de la production est en partie le résultat de la hausse de production du riz «japonica», dont le rendement est plus limité mais le prix plus avantageux.

La rentabilité relative du riz

Entre 1997 et 1999, la valeur ajoutée nette par exploitation était supérieure, pour les exploitations rizicoles, à celle observée dans d'autres exploitations de la région, et cela, dans tous les pays producteurs de riz, à l'exception de la Grèce. Ceci pourrait représenter un facteur important de l'expansion de la superficie cultivée en riz qui a été observée depuis le milieu des années 1990.

Coûts et marges pour le riz sans aide directe €/tonne

	Grèce	Espagne	Italie	Portugal
Coût total /tonne	256	208	237	259
Marge totale /tonne	26	72	88	54

Coûts et marges avec aide directe (riz & maïs) €/hectare

	Grèce	Espagne	Italie	Portugal
Coût total /hectare	2 041	1 309	1 369	1 479
Marge totale /hectare	204	457	507	311

Marge totale /hectare avec subventions :

riz	400	661	719	546
maïs	393	761	553	155

Avant les réformes de 2003 (qui sont entrées en vigueur durant la campagne de commercialisation 2004-2005), les prix de l'UE étaient généralement inférieurs au prix élevé de

l'achat à l'intervention. Cette situation a provoqué un accroissement des stocks d'intervention en raison de la hausse des importations et de la baisse des exportations. Toutefois, après la mise en œuvre des réformes de 2003, qui ont contribué à faire baisser de moitié le prix de l'achat à l'intervention, ce dernier a été dépassé par les prix du marché de l'UE, ce qui a signé la fin de la production de riz destinée aux stocks d'intervention.

Prix du marché du riz par variété

(Exprimé en euros par tonne)	Riz rond italien	Riz à grains longs italien	Riz à grains moyens espagnol	Riz «Indica» espagnol
2001 Jan-May	300 – 333	301 – 316	315 - 339	285 - 298
2002 Jan-May	296 – 300	303 -- 308	270 - 281	281 - 284
2003 Jan-May	280 – 283	281 – 286	284 - 326	285 - 293
2004 Jan-May	224 – 239	270 – 277	269 - 281	262 - 287
2005 Jan-May	185 – 189	165 – 190	224 - 239	178
2006 Jan-May	224 – 262	221 – 235	205 - 210	178
2007 Jan-May	245 – 288	240 – 250	219 - 235	218 - 242

Avant la réforme, en 2004, le coût du riz rond italien était compris entre 224 et 239 euros par tonne. En 2005 (de janvier à mai), les prix du marché ont atteint entre 185 et 189 euros par tonne. En 2006, les prix ont fortement augmenté pour atteindre 262 euros par tonne au mois de mai et 288 euros par tonne au mois de décembre, avant de retomber à 226 euros par tonne en juillet 2007, ce qui représente le niveau de prix le plus bas depuis la réforme (de janvier 2001 à mai 2003 les prix ont fluctué entre 280 et 333 euros par tonne). Des tendances analogues ont été observées en ce qui concerne le riz italien à grains longs, les prix de 2007 étant encore inférieurs de 21 % au niveau le plus élevé et de 7,4% au niveau de prix le plus bas atteint avant la réforme de 2003. Alors que les tendances de prix après la réforme présentaient de faibles divergences pour ce qui est du riz espagnol à grains moyens et «indica», cette situation se modifia en 2007. En effet, en 2007 les niveaux record de prix du riz espagnol à grains moyens étaient encore inférieurs de 31 % au niveau le plus élevé atteint avant la réforme de 2003 et inférieur de 13 % au niveau le plus bas atteint avant la réforme, tandis que le prix du riz espagnol «indica» était encore inférieur de 19% au niveau le plus élevé atteint avant la réforme de 2003 et 7,6% sous le niveau le plus bas de la période précédant la réforme.

Le processus de baisse du prix d'intervention, qui a eu un premier impact extrêmement marqué sur les prix du marché n'a pas eu d'effet correspondant sur la production de riz de l'UE, les nouvelles variétés de riz semées et les conditions météorologiques ayant eu une incidence plus forte encore sur le niveau global de production. Ce processus reflète à quel point le régime de paiement unique à l'exploitation pèse sur les décisions financières relatives à la production dans le secteur du riz. Il semble toutefois y avoir une plus grande transmission de prix entre le marché mondial et les prix de l'UE dans le secteur du riz durant la période suivant la réforme.

1.3 Le régime d'exportation de l'UE

Alors que l'UE n'est pas un producteur majeur de riz, et qu'elle ne se classe qu'en 17^e position au niveau mondial, avec 0,5 % seulement de la production mondiale de riz (1,8 million de tonnes) en 2004, elle est le dixième plus grand exportateur de riz en quantité avec 1,4 % des exportations totales de riz (les États-Unis sont un acteur nettement plus important sur le marché du riz puisqu'ils sont le quatrième plus grand exportateur avec 11,3 % des exportations mondiales pour 1,5 % de la production mondiale). Le cycle d'Uruguay a imposé des limites quantitatives sur le niveau d'exportations subventionnées autorisées (133 000 tonnes, avec une dépense totale de 36,8 millions d'euros maximum).

Toutefois, malgré cela, l'UE a pu exporter une quantité de riz déterminée au préalable au titre de l'aide alimentaire (atteignant 133 000 tonnes en 1998-1999 avant de baisser à 69 000 tonnes en 2001-2002).

Ces faibles plafonds d'exportation ont contribué à une forte hausse des stocks d'intervention. L'élargissement de l'UE qui a contribué à rediriger une partie du commerce international vers le marché intérieur a provoqué une baisse des exportations qui ont atteint 154 000 tonnes durant la campagne de commercialisation 2005-2006, soit 44,8% sous les niveaux atteints durant la période 1996-1997.

Puisque les exportations de riz de l'UE portent généralement sur les variétés de riz de valeur plus élevée, les marchés ACP ne représentent pas un débouché, ce sont en effet les marchés du sud de la Méditerranée qui demeurent la cible principale de l'UE. L'UE joue un rôle mineur dans les échanges de riz avec l'Afrique subsaharienne, aucun pays ACP ne comptant parmi les dix principales destinations des exportations de riz de l'UE.

Importations de riz de l'Afrique (tonnes)

	2006	2007
Nigeria	1 600 000	1 700 000
Sénégal	750 000	850 000
Côte d'Ivoire	850 000	800 000
Ghana	400 000	450 000
Guinée	300 000	300 000
Afrique du Sud	800 000	800 000
Mozambique	350 000	350 000
Madagascar	100 000	200 000
Autres	1 990 000	2 050 000
Total	7 140 000	7 500 000

1.4 Le régime des importations de l'UE

L'UE est le sixième importateur au monde en volume, avec 2,9 % des importations en 2004 et le quatrième importateur net en valeur, étant donné la haute qualité du riz qu'elle importe.

Il existe quatre types d'accords commerciaux régissant les importations de riz de l'UE:

- le régime général (droits de douane NPF) ;
- les préférences accordées aux fournisseurs asiatiques ;
- les préférences accordées aux PMA ;
- les préférences basées sur les APE.

1.4.1 Le régime général

L'accord de l'Uruguay Round exigeait la conversion de taxes variables en droits fixes et l'engagement de réduire les taxes de 35 %. Cet accord garantissait que le droit de douane pour le riz indica décortiqué ne pouvait pas entraîner une augmentation du prix à l'importation (droit de douane payé) au-dessus de 180 % du prix d'intervention pour le riz non décortiqué et que le droit de douane pour le riz japonica décortiqué ne pouvait pas entraîner une augmentation du prix à l'importation au-dessus de 188 % du prix d'intervention pour le riz non décortiqué. Ceci signifie que le prix plafond pour le riz indica moulu est égal à 263 % du prix d'intervention et que celui pour le riz japonica moulu est égal à 267 % du prix d'intervention : en pratique, cela signifie « que du riz décortiqué importé peut faire concurrence au riz européen, tandis que pour le riz blanchi importé, le prix est prohibitif.» (CE, 2002)

1.4.2 Préférences accordées aux fournisseurs asiatiques

Deux tiers des importations totales de riz de l'UE sont soumis à des conditions préférentielles. Près de 135 000 tonnes de riz basmati sont importées annuellement, dont l'essentiel en provenance d'Inde et du Pakistan. Avant les réformes de 2003, ces importations bénéficiaient d'une diminution de 250 euros/t. pour les droits appliqués et ces importations ont augmenté de

20 % entre 1998 et 2000. L'UE pratique également un contingent tarifaire de 76 800 tonnes de riz moulu équivalent à un droit « 0 », conséquence du processus d'élargissement de 1995.

Droits sur les importations de riz - 2005 (euro/tonne)

Produits	Origines		
	Erga omnes	Erga omnes (excepté Australie, Thaïlande, États-Unis)	ACP
	Droit pays tiers	Contingent tarifaire	Quota préférentiel
Riz paddy	211	-	69.51
Riz décortiqué	42.5	88	10.54
Blanchi et semi-blanchi	145 - 175	-	38.36

Source: <http://export-help.cec.eu.int/>

Ces droits ont été soumis à une révision après la réforme de 2003 du régime de l'UE du riz. C'est ainsi qu'en septembre 2004, de nouveaux droits de douane étaient introduits : 65 euros/tonne pour le riz brun et 175 euros/tonne pour le riz blanchi, l'Inde et le Pakistan étant soumis à un droit nul sur le riz basmati et autres variétés hybrides du basmati. En février 2005, l'UE parvenait à un accord avec les États-Unis sur l'introduction de droits variables en fonction du niveau des importations de riz de l'UE, le droit appliquée au titre de la nouvelle formule étant de 65 euros/tonne en cas d'augmentation substantielle des importations de l'UE mais retombant à 42,5 euros/tonne si les importations restent aux niveaux historiques traditionnels et retombant encore à 30 euros/tonne si les importations descendent en dessous des niveaux historiques. En septembre 2005, l'UE parvenait enfin à un accord avec la Thaïlande, celui-ci permettant un ajustement des droits de douane du riz blanchi et semi-blanchi tous les six mois, en fonction des importations réelles et du prix d'importation de référence, afin qu'ils se situent dans la fourchette des 145 à 175 euros/tonne. Pour les brisures de riz, un droit de 65 euros/tonne sera appliquée et le contingent à droits réduits sera augmenté à 100 000 tonnes.

1.4.3 Préférences accordées aux PMA

En 2001, l'UE a également étendu l'accès hors taxes avec quotas aux exportations de riz des PMA au titre de l'initiative TSA, avec l'intention d'éliminer progressivement ces quotas pour la fin de la campagne 2008/09 et de les remplacer par un accès totalement hors taxes pour les fournisseurs PMA. La perspective de cet accès illimité a ultérieurement été utilisée par la CE pour plaider en faveur d'une série de réformes supplémentaires en 2003.

Contingents tarifaires au titre de TSA pour les importations de riz des PMA

Année	Contingent tarifaire (tonnes)
2001-2002	2 517
2002-2003	2 895
2003-2004	3 329
2004-2005	3 829
2005-2006	4 403
2006-2007	5 063
2007-2008	5 823
2008-2009	6 696

1.4.4 Préférences accordées au titre des APE

Les dispositions de l'APE complet Caraïbes-UE et les différents APE intermédiaires ont désormais remplacé la déclaration XXII de l'accord de Cotonou, qui couvrait les importations de riz en provenance des pays ACP. Les deux principaux exportateurs de riz des pays ACP sont la Guyane et le Surinam. Les dispositions de l'APE Caraïbes-UE sont par conséquent les plus pertinentes en ce qui concerne les échanges de riz. Au titre de cet accord, après une période transitoire en franchise de droits, l'accès en franchise de quotas sera instauré pour les

exportations de riz. Durant la période transitoire, la Guyane et le Surinam bénéficieront d'un accroissement du quota à l'exportation qui passera d'un contingent de 145 000 tonnes avant la conclusion de l'ACP complet à 187 000 tonnes en 2008 et 250 000 tonnes en 2009, ce qui représente une hausse de 29% et 72%, respectivement (les importations étant réalisées en franchise de droits). Par ailleurs, le champ d'application du contingent sera étendu au riz brisé et au riz complet, ce qui signifie que les exportateurs pourront mieux cibler le marché du riz complet dont le prix est plus élevé. L'instauration de telles réformes administratives est réclamée depuis longtemps par les exportateurs de riz caribéen. Les dispositions de l'ACP Caraïbes-UE devraient par conséquent progressivement atteindre l'objectif fixé pour les Caraïbes à savoir un accès en franchise de droits et de contingents pour les exportations de riz. Toutefois, en raison de la hausse des prix sur le marché mondial cette évolution interviendra alors que les différences de prix entre les marchés de l'UE et le marché mondial seront négligeables.

2. Implications pour les ACP

2.1 La baisse des bénéfices induits des préférences commerciales accordées aux ACP dans le secteur du riz

Les exportations du Surinam vers l'UE ont décliné depuis 2002, tant par rapport aux autres exportations qu'en termes absolus. En 2006 et 2007, les exportations de riz ont représenté 2 % et 1,8 % respectivement des exportations totales vers l'UE. La Guyane est le pays du groupe ACP qui dépend le plus des exportations de riz, ce pays consacrant 70 % de sa production à l'exportation. La riziculture occupe la plus grande partie de la superficie agricole et est le deuxième plus grand secteur (après le sucre) totalisant 20 % de la valeur ajoutée dans le secteur agricole et constituant 12 % des recettes à l'exportation. Elle emploie 12 000 agriculteurs et a contribué à la création de 150 000 emplois indirects. Les exportations de riz vers l'UE ont représenté 14,4 % et 17,8 % de la totalité des exportations guyanaises vers l'UE depuis 2001.

Le secteur du riz a contribué d'une manière encore plus significative aux exportations vers l'UE dans les années 1990, la production et les exportations de riz ayant connu une extension rapide. Cette croissance spectaculaire a été favorisée par un accès indirect favorable au marché de l'UE (via les PTOM) et la hausse des prix à l'exportation. En 1997, les exportations directes et indirectes de riz guyanais vers l'UE ont totalisé 285 051 tonnes, dont 90% ont transité par les PTOM, le riz subissant une transformation dans les PTOM avant d'être envoyé en franchise de droits vers le marché de l'UE (un droit de 50% était imposé sur les exportations directes).

Cette période florissante s'est accompagnée d'investissements considérables dans la nouvelle capacité de production du secteur du riz guyanais; toutefois, ces investissements (qui sont une condition préalable nécessaire au développement de la capacité commerciale) ont rencontré des difficultés importantes en raison de:

- l'instauration par l'UE de mesures de sauvegarde en vue de se prémunir contre les exportations de riz via les PTOM;
- la concurrence accrue exercée sur les marchés régionaux par les exportations subventionnées de riz américain (essentiellement en Jamaïque);
- la baisse des prix du riz sur les principaux marchés.

En ce qui concerne le marché de l'UE, avec l'instauration des mesures de sauvegarde visant à se prémunir des exportations de riz via les PTOM, les exportations de riz guyanais vers l'UE ont baissé de moitié par rapport au niveau record qui avait été atteint. Les exportations via les PTOM sont passées de 90% à 19% seulement des exportations totales. Cette situation a été atténuée par le premier cycle de réduction du prix du riz dans le cadre de la réforme du secteur du riz de l'UE. Depuis 1995, les prix du riz de l'UE ont dépassé le niveau du prix à l'intervention seulement d'une manière transitoire. En conséquence, les gains à l'exportation vers l'UE ont baissé plus fortement encore que le volume de riz exporté, malgré la réduction des droits imposés sur les exportations directes, qui s'élèvent à un tiers seulement des droits imposés formellement.

Durant les premières années de la décennie, les gains par tonne sur les exportations de riz de Guyane et du Surinam vers l'UE ont baissé d'environ 25%. Les gains par tonne ont connu une légère hausse en 2005 et 2006, avant de connaître un léger recul en 2007. Globalement, entre 2001 et 2007 les gains par tonne réalisés sur le riz exporté de Guyane et du Surinam vers l'UE ont baissé de 17,4 % et 17,5 % respectivement.

Prix moyen obtenu par la Guyane et le Surinam par tonne de riz

	Guyane		Surinam	
	Tonnage	Valeur unitaire (€/t)	Tonnage	Valeur unitaire
2001	99 246	318,60	27 152	341,20
2002	93 083	298,00	40 789	302,80
2003	101 123	258,90	21 194	265,50
2004	131 133	241,40	17 366	257,00
2005	96 613	263,30	25 648	264,30
2006	90 888	270,10	14 759	298,90
2007	133 402	263,30	15 735	284,80
Évolution 2001-2007		- 17,4 %		- 17,5 %

De surcroît, les prix obtenus sur le marché de l'UE pour les exportations de riz ACP depuis 2000 sont significativement inférieurs aux prix obtenus au début des années 1990. Le niveau record de prix obtenu par la Guyane pour les exportations directes de riz décortiqué et de riz brun vers l'UE a été de 431 euros par tonne, le prix le plus bas obtenu en 1996 étant de 340 euros par tonne, ce qui dépassait encore largement le prix par tonne le plus élevé obtenu depuis 2000.

Durant les renégociations de Lomé en 1998, cette situation a incité les exportateurs de riz ACP à plaider pour l'établissement d'un quota sur le riz exporté directement à raison de 250 000 tonnes, avec une hausse annuelle de 20 % jusqu'en 2005, après quoi l'accès serait autorisé en franchise de droits et de quotas. Cela aurait permis non seulement de stimuler les exportations de riz ACP mais également d'améliorer les bénéfices de l'industrie de transformation des pays ACP qui étaient réalisés précédemment par l'industrie de transformation du riz des PTOM.

Toutefois, en raison de la détérioration de la situation sur le marché de l'UE (qui est en partie provoquée par la hausse de la production interne et également par la hausse des importations en

provenance des fournisseurs non-ACP) et du fait que les États membres de l'UE n'ont pas pu s'accorder sur les propositions de la Commission déposées en 2000 en vue d'une nouvelle réforme, ces demandes ont été ignorées par l'UE. Cela permet de mettre en perspective le récent octroi d'un accès supplémentaire aux exportations de riz caribéen au titre de l'APE.

Cela étant dit, la hausse globale du prix du riz permet de stimuler la production en Guyane, les agriculteurs étant encouragés à reconvertis les terres agricoles à la riziculture après les expériences malheureuses de la fin des années 1990, lorsqu'un grand nombre de riziculteurs guyanais a fait faillite après l'instauration des restrictions sur le commerce avec l'UE via les PTOM.

Les dispositions de l'APE complet Caraïbes-UE devraient donner plus de certitude en ce qui concerne l'accès au marché et ainsi justifier ce nouvel investissement, pour autant que le prix élevé du riz sur le marché mondial se maintienne sur une période pendant laquelle il sera nécessaire de rentabiliser les nouveaux investissements qui ont été consentis.

La baisse des prix du riz de l'UE provoquée par la réforme de la PAC s'est répercutee sur les prix du marché en raison de l'intégration du secteur du riz dans le régime de paiement unique et de l'établissement des arrangements relatifs à l'intervention qui ne font que fournir un filet de sécurité. Les prix du riz de l'UE suivent de plus en plus les prix mondiaux. Ceci s'est particulièrement démontré lors des hausses subites de prix sur le marché mondial intervenues récemment.

Évolution du prix du riz exprimée - variation en % par rapport à l'année précédente

2004	2005	2006	2007	2008*
24,9	5,4	8,9	17,0	46,2

Source: FAO:<http://www.fao.org/docrep/010/ai465e/ai465e09.htm>

*Janvier à mars; les rapports de presse indiquent 76 % à la fin du mois d'avril mais avec une baisse dans la première moitié du mois de mai.

Cela signifie que la différence de prix entre le marché de l'UE et le marché mondial se réduira de plus en plus en ce qui concerne le riz ACP en vrac. Durant la prochaine période, la baisse de valeur des préférences traditionnelles et des nouvelles préférences dont bénéficie le secteur du riz des pays ACP se reflétera de plus en plus par l'absence d'écart de prix entre le marché de l'UE et le marché mondial et non pas par une nouvelle baisse du prix du marché de l'UE pour les importations de riz en provenance des pays ACP. Dans les régions où les prix de l'UE sont en baisse cela reflétera les tendances de prix sur le marché mondial.

Le marché de l'UE devenant de plus en plus différencié, des écarts de prix considérables se marquent progressivement entre les produits en vrac et les produits de qualité. Cette tendance s'observe également dans le secteur du riz. Dans ce contexte, nombreux sont ceux qui plaident en faveur de l'extension de l'assistance financière et technique à la production et à la commercialisation du riz, en vue de répondre à l'érosion de la valeur des préférences commerciales traditionnelles. Au travers des fonds régionaux, l'UE a déjà soutenu un programme d'aide à l'industrie du riz CARIFORUM d'un montant de 24 millions d'euros, dont environ 9,5 millions ont été dépensés au Suriname (en vue d'améliorer la compétitivité de l'industrie) et 11,7 millions ont été consacrés à Guyane. Cependant, il est difficile de dire dans quelle mesure ces programmes sont axés sur la production et la commercialisation en Europe de variétés de riz haut de gamme, dont la réduction de prix ne peut être comparée à celle générée par l'abaissement du prix d'intervention pour le riz standard.

2.2 Appui aux mesures de sécurité des denrées alimentaires

La conformité aux mesures de sécurité des denrées alimentaires deviendra une condition préalable de plus en plus décisive pour se voir octroyer un accès continu au marché de l'UE. Dans ce contexte, il conviendra de mettre en place des programmes d'assistance ciblés tant à l'intention des producteurs de riz ACP que des autorités de sécurité des denrées alimentaires ACP, afin de s'assurer qu'ils disposent des capacités financières et techniques pour satisfaire aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE et donc des capacités pour continuer à approvisionner le marché de l'UE. Des programmes complets sont déjà actuellement mis en œuvre pour les exportateurs ACP de fruits et légumes (un programme de pesticides d'un montant de 29 millions d'euros) et pour les exportateurs ACP de produits halieutiques (un programme de 45 millions d'euros). Des programmes régionaux similaires pour le riz pourraient s'avérer utiles dans les Caraïbes.

2.3 Producteurs de riz ACP et exportations de l'UE

L'Afrique importe du riz à bas coût et, comme nous l'avons souligné, l'UE exporte essentiellement du riz de valeur plus élevée de sorte qu'elle ne joue qu'un rôle mineur dans le commerce de riz de l'Afrique subsaharienne. Alors que la production africaine de riz augmente, la consommation augmente plus vite encore, et la demande à l'importation connaît une forte hausse. Dans ce cadre, les consommateurs de plusieurs pays ACP d'Afrique ont été frappés de plein fouet par la hausse vertigineuse des prix du riz sur le marché mondial, qui a atteint un niveau record depuis vingt ans. Cela a provoqué des manifestations et des émeutes dans plusieurs pays ACP d'Afrique. La hausse prévue de 2 % de la production de riz en Afrique et le relâchement de la pression sur le marché mondial du riz avec l'arrivée des nouvelles récoltes sur le marché devraient contribuer à détendre la situation durant la prochaine période.

Malgré cette situation, étant donné les efforts consentis pour promouvoir la production de riz en Afrique, une approche prudente au traitement du riz dans le cadre des APE semble garantie, en particulier si ces APE sont voués à devenir des modèles pour des accords commerciaux similaires avec d'autres blocs commerciaux pour qui le riz s'avère être un produit important. Dans ce contexte, il conviendrait d'envisager:

- la mise en place de mécanismes pour surveiller les exportations de riz de l'UE sur les marchés ACP ;
- la mise en place de mesures de sauvegarde rapides et efficaces dans le secteur du riz pour permettre une action immédiate en vue d'éviter la déstabilisation des marchés ;
- la mise en place d'une structure de consultation ACP sur le riz

L'intégration de ces dispositions dans les APE conclus avec l'UE devrait permettre de constituer un précédent pour l'inclusion de dispositions analogues dans les accords de libre-échange avec les autres pays qui jouent un rôle essentiel dans le commerce du riz à l'échelon international. C'est une considération importante en raison des dispositions actuelles relatives à la clause NPF, qui sont incluses dans les APE intérimaires.

Oléagineux

Table des matières

<i>1. Introduction</i>	427
<i>2. Le marché international des oléagineux</i>	428
2.1 Production	428
2.2 Consommation	429
2.3 Commerce	429
2.4 Relations entre les marchés des oléagineux et de l'huile de palme	430
2.5 Tendances	432
<i>3. Le régime et le marché communautaire</i>	433
3.1 Le régime communautaire de base	433
3.2 Commerce, consommation et production	434
3.3 Les importations de l'UE	434
3.4 Les exportations de l'UE	436
<i>4. La réforme de la PAC et ses conséquences</i>	437
<i>5. Quelle va être l'influence des agro-carburants sur le marché des oléagineux ?</i>	438
5.1 Les agro-carburants : un enjeu politique	438
5.2 Vers une remise en question des agro-carburants ?	439
<i>6. Enjeux des négociations d'APE dans le secteur des oléagineux</i>	440
6.1 Accès au marché de l'UE	440
6.2 Enjeux de l'ouverture des marchés ACP	440



Résumé

Les principaux oléagineux, le soja, le colza et le tournesol produisent des graines dont est extraite l'huile pour la consommation humaine, le résidu (tourteau) servant à l'alimentation animale, contrairement au palmier qui n'est utilisé que pour la consommation humaine (huile de palme). L'UE est pratiquement autosuffisante en ce qui concerne l'huile de colza mais doit importer de grandes quantités de graines de tournesol et de fèves de soja, destinées à la trituration, et d'huile de palme, principalement en provenance d'Amérique latine et d'Asie du Sud-est. Les pays ACP sont quasiment absents de la production au niveau mondial et des sources d'approvisionnement de l'UE en huiles, excepté le Nigeria et la Papouasie-Nouvelle-Guinée pour l'huile de palme et le Sénégal pour l'huile d'arachide. Cependant, les pays ACP produisent de l'huile destinée à l'approvisionnement des marchés locaux et régionaux. L'UE est un exportateur significatif d'huiles raffinées vers les pays ACP.

Les graines oléagineuses et les huiles rentrent librement sur le marché européen, quelque soit leur provenance. L'UE n'accorde donc pas de préférence commerciale aux pays ACP pour ces produits.

Depuis que le Brésil et l'Argentine exportent davantage de fèves de soja et que la Malaisie et l'Indonésie exportent de l'huile de palme, la dépendance européenne vis-à-vis des importations américaines a baissé.

Suite à la réforme de la PAC en 2003, la production d'oléagineux dans l'UE est soutenue via le régime de paiement unique à l'exploitation. Alors que plusieurs études prévoient une baisse de la production européenne sous ce nouveau régime, les niveaux de production ont davantage été influencés par la récente hausse des prix. L'utilisation accrue des huiles dans les biocarburants devrait également augmenter la demande à l'importation, qui pourrait se traduire par de nouvelles opportunités pour les pays ACP. Mais le développement de la production d'huiles dans les pays ACP pour les biocarburants devra être maîtrisé pour ne pas qu'il s'effectue au détriment des productions alimentaires et de l'environnement.

Les huiles européennes arrivant sur les marchés ACP sont subventionnées via le système de paiement unique à l'exploitation, et dans certains pays, elles sont susceptibles de concurrencer les huiles locales. La libéralisation des marchés locaux et régionaux devrait donc être considérée avec précaution ; et le degré de flexibilité permis par la désignation de produits sensibles dans le cadre des négociations d'APE et de produits spéciaux dans le cadre des négociations à l'OMC devrait être utilisé lorsqu'un risque pour la production locale est identifié. Un autre enjeu réside dans la mise en œuvre du tarif extérieur commun (TEC) dans les différentes régions ACP et la définition du droit de douane à appliquer aux huiles en provenance de producteurs compétitifs, comme le Brésil, l'Argentine, l'Indonésie ou la Malaisie.

1. Introduction

Les oléagineux sont des plantes dont les fruits ou les graines contiennent une forte proportion d'huile. Les graines contenant de l'huile (comme le soja, le colza, le tournesol) sont aussi riches en protéine. De ce fait, elles sont largement utilisées dans l'alimentation du bétail en Europe. Les techniques d'élevage se sont fortement intensifiées en Europe depuis les années 60, avec en particulier l'introduction des tourteaux de graines d'oléo-protéagineux.

L'industrie européenne de la trituration transforme donc les graines oléagineuses en huile, destinée à l'alimentation humaine ou à des usages industriels, et en tourteaux dont le débouché est l'alimentation animale. La production européenne ne pouvant satisfaire la demande intérieure, l'UE est fortement dépendante des importations de graines oléagineuses. En effet, l'UE à 27 produit environ un quart de sa consommation de matières riches en protéines, constituées largement de graines oléagineuses (les oléagineux constituent respectivement 58% et 84% de la production et de la consommation européenne de MRP (matières riches en protéines). Cette part a reculé ces dernières années : elle est tombée de 33% en 1999/2000 à 26% en 2004/2005, suite à l'interdiction de l'utilisation des farines d'origine animale dans l'alimentation des animaux, décidée en 2000 (source : Proléa, association de la filière française des huiles et protéines végétales). L'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE le 1er janvier 2007 n'a pas eu d'impact important sur ce secteur.

Toutefois, les taux d'autosuffisance de l'UE varient largement selon les espèces : 89% pour le colza, 35% pour le tournesol, et 1% pour le soja. Or, 67% de la consommation européenne de tourteaux est constituée de soja, donc largement importée. Aussi, l'UE est obligée d'importer de larges quantités d'oléagineux pour satisfaire sa demande intérieure. Ces importations se font soit sous la forme de graines, soit sous la forme de tourteaux.

Du côté du marché de l'huile, l'UE est à la fois exportatrice d'huile de soja, qui est dans ce cas un sous-produit de la trituration, et importatrice d'huile de palme (l'essor des agro-carburants en Europe a stimulé les importations d'huile de soja qui dépassent désormais les exportations, bien que celles-ci demeurent conséquentes).

Dans ce commerce, deux régions sortent du lot : l'Amérique (Brésil, Etats-Unis et Argentine) pour le soja et l'Asie (Malaisie et Indonésie) pour l'huile de palme. Les prévisions économiques montrent que la demande mondiale en huile devrait continuer à augmenter, particulièrement en huile de palme qui est pour le moment très bon marché.

Dans les pays ACP, les principaux producteurs d'huiles se situent en Afrique de l'Ouest (Nigeria, Côte d'Ivoire pour l'huile de palme, Sénégal pour l'huile d'arachide) et en Papouasie Nouvelle Guinée. En Afrique de l'ouest, ils voient leur degré d'autosuffisance se dégrader pour la plupart sous l'effet du fort développement des importations en provenance d'Asie (huile de palme) et de l'UE (huile de soja). A l'inverse, les exportations ACP vers l'UE peinent à accéder au marché européen face à la concurrence des huiles asiatiques et ne bénéficient d'aucune préférence commerciale. Seule la Papouasie-Nouvelle Guinée parvient à maintenir son rang parmi les principaux fournisseurs en huile de palme de l'UE.

Dans ce contexte, quel est l'impact de l'évolution récente des prix et de la forte volatilité qui est attendue pour les années à venir? De même, quelles seront les conséquences du développement des agro-carburants, dont une des matières premières est l'huile végétale ? Enfin, comment ces tendances peuvent être prises en compte dans les processus d'unions douanières et dans les APE ?

2. Le marché international des oléagineux

2.1 Production

Principaux pays producteurs d'oléagineux, 2007-2008 en Millions de tonnes (Mt)

	Graines de soja	Graines de tournesol	Graines de colza	Fruits du palmier à huile
Etats-Unis	70,7	1,3		
Brésil	58,2			
Argentine	45,5	4,4		
Chine	15,6	1,8	10,4	
Russie		5,6		
Ukraine		4,2		
UE		4,8	18,1	
Canada			8,8	
Inde		1,4	7,1	
Malaisie				77,7
Indonésie				78
Nigeria				8,7
Thaïlande				7,6

Source : FAOSTAT

Les quatre principaux pays producteurs de graines de soja sont les Etats-Unis (70 Mt) puis le Brésil (58 Mt), l'Argentine (45 Mt), puis la Chine (15,6 Mt). Pour 2007/2008 ces quatre pays représentent ensemble près de 90 % de la production mondiale. L'Europe a une production négligeable (0,4 % du total mondial).

La campagne 2007 de graines de soja est marquée par la baisse de la production des Etats-Unis, bien qu'ils conservent leur première place de producteur, leur part dans la production mondiale est passée de 39% (86 Mt) en 2006 à 32% (70 Mt) en 2007. En valeur absolue, la production américaine a baissé de 19% d'une année sur l'autre, ce qui s'est traduit par une baisse de 6% au niveau mondial, entraînant des prix record sur les marchés (FAPRI, 2008). Cette situation s'explique par une forte réduction des surfaces consacrées au soja aux Etats-Unis, au profit du maïs (transformé en agro-carburant).

Les principaux producteurs de graines de tournesol sont la Russie (5,6 Mt), suivie par l'Union Européenne (4,8 Mt), l'Argentine (4,4 Mt) et l'Ukraine (4,2 Mt) et la Chine (1,8 Mt). La plupart de ces pays voient leur production stagner, voire diminuer, depuis une dizaine d'années, à l'exception de la Russie et dans les anciennes républiques soviétiques.

Les principaux producteurs de colza sont l'Union Européenne (18,1 Mt) qui assure 37% de la production mondiale, la Chine (10,4 Mt pour 2008), le Canada (8,8 Mt pour 2008), l'Inde (7,1 Mt) (source : FAOSTAT).

Les principaux producteurs de palmiers à huile sont l'Indonésie (78 Mt), suivie de peu par la Malaisie (77,7 Mt). Ces deux pays représentent environ 80% de la production mondiale. Depuis 2007, l'Indonésie a pris la place de premier producteur mondial à la Malaisie, qui l'occupait depuis plusieurs années. Viennent ensuite très loin derrière le Nigeria (8,7 Mt), la Thaïlande (7,6 Mt), la Colombie (3,2 Mt), le Ghana (2 Mt) et la Côte d'Ivoire et la Papouasie Nouvelle-Guinée (1,4 Mt), la production mondiale atteignant 192 Mt. La part des pays ACP et en particulier des pays d'Afrique de l'Ouest dans la production mondiale d'huile de palme s'est considérablement réduite, alors que la région occupait une place majeure dans cette production il y a une cinquantaine d'années et que les potentialités de développement sont importantes.

2.2 Consommation

Les principaux pays consommateurs d'oléagineux sont à ce jour l'UE, suivie des Etats-Unis, de la Chine, puis du Brésil (cf. tableau pour le soja qui reflète ces tendances).

Les Etats-Unis et le Brésil s'approvisionnent sur leurs propres marchés, alors que l'UE et la Chine consomment beaucoup plus qu'elles ne produisent.

Dans les prochaines années, une hausse de la consommation mondiale des principaux oléagineux (soja, colza, tournesol) est anticipée pour l'alimentation humaine et animale. Cette hausse reflète essentiellement l'augmentation de la demande en viande et donc les besoins croissants de l'élevage dans les pays exportateurs du Nord et du Sud. Elle reflète aussi l'augmentation dans les pays en développement de la demande d'huile alimentaire ainsi que de l'huile utilisée dans les agro-carburants.

Le soja devrait rester le premier oléagineux consommé, avec près de 80% du total. Aussi les tendances en matière de consommation de soja sont-elles probablement généralisables à l'ensemble des oléagineux.

Le FAPRI (2008, U.S. and World Agricultural Outlook) estime qu'entre 2008 et 2018, la Chine serait à l'origine de 29% de la progression de la consommation mondiale de soja, devant les Etats-Unis (17%), le Brésil (9%) et l'UE (7%).

Consommation mondiale de soja en 2008

Millions de tonnes (Mt)	Graines de Soja	Tourteaux de soja	Huile de soja
Monde	282,0	158,9	38,2
UE	17,7	34,6	3,6
Etats-Unis	59,0	31,8	8,9
Chine	51,1	30,0	9,6
Brésil	49,5	11,2	3,8
Argentine	58,9	0,6	1,2

Source : FAPRI - La majeure partie des graines de soja consommées est en réalité transformée en produits dérivés (tourteaux et huile). La consommation de graines n'est donc pas forcément liée à une utilisation finale du produit sur le territoire car les tourteaux ou l'huile peuvent être exportés.

2.3 Commerce

Quantités de graines, de tourteaux et d'huile des principaux oléagineux échangés dans le monde en 2008

	Graines (en Mt)	Tourteaux (en Mt)	Huile (en Mt)
Soja	71,20	54,50	9,80
Colza	7,20	2,50	1,50
Tournesol	0,70	2,60	2,90
Arachide	1,50	0,14	0,16
Palme	-	3,90	28,00

Source : FAPRI

2.3.1 Le commerce de graines et de tourteaux est dominé par le soja

Le soja est de très loin le principal oléagineux échangé sur le marché mondial avec 135 millions de tonnes. Les échanges de colza, le deuxième oléagineux échangé sont presque 15 fois inférieurs à ceux de soja.

Les exportations de graines de soja sont réalisées pour l'essentiel par 3 pays qui représentent 90% des exportations mondiales de soja. En 2008, le Brésil est devenu le premier exportateur de graines de soja avec 29 Mt en dépassant les Etats-Unis (26 Mt) et loin devant l'Argentine (9 Mt).

Les échanges des tourteaux de soja ont aussi dominés par ces trois pays en 2007, avec l'Argentine qui occupe la première place (29 Mt), devant le Brésil (11 Mt) et les Etats-Unis (7 Mt).

La Chine importe près de la moitié des graines de soja échangées dans le monde en 2008 avec 33 Mt, l'UE en importe 15 Mt. Concernant les tourteaux, l'UE est le seul acteur majeur avec 23 Mt importées pour l'année 2008. Graines et tourteaux confondus, l'UE reste le premier importateur mondial en raison de la faiblesse de sa production domestique.

2.3.2 Le commerce des huiles

S'agissant des huiles, c'est l'huile de palme qui est la plus échangée sur le marché mondial, avec 28 Mt en 2008. Elle est suivie loin derrière par l'huile de soja (9,8 Mt). Les autres huiles sont échangées dans des volumes beaucoup plus faibles : tournesol (près de 3 Mt), colza (moins de 2 Mt), puis arachide (moins de 0,2 Mt).

Les principaux importateurs d'huile sont la Chine et l'Inde (qui en sont aussi les principaux producteurs), et leur demande est croissante, notamment à destination de l'alimentation.

2.4 Relations entre les marchés des oléagineux et de l'huile de palme

Le palmier à huile est cultivé pour les huiles comestibles qui sont extraites de la pulpe de son fruit (huile de palme) et de son amande (huile de palmiste). Un hectare de palmiers produit de deux à sept tonnes d'huile par an, contre une tonne pour le colza ou le tournesol cultivé en climat tempéré. 80% de la production mondiale est assurée par de grandes plantations industrielles (2 500 à 10 000 ha par unité), le reste par des exploitations industrielles de très petite taille, localisées autour d'une huilerie. C'est le cas en particulier en Indonésie et en partie en Malaisie. Six millions d'hectares dans le monde sont consacrés au palmier à huile, dont 80% en Asie du Sud-est. La production mondiale était de 43,7 Mt en 2007 (en grande majorité à partir du fruit), dont moins de 3 Mt proviennent des pays ACP. Le Nigeria avec 1,5 Mt en fournit environ la moitié (source : FAOSTAT).

Les huiles (de palme et de palmiste) sont utilisées à 80% pour l'alimentation humaine (margarines, matière grasse végétale de base, huile alimentaire). Le reste est utilisé pour la fabrication de dérivés à usage industriel (acides gras, savons, résines, aliments pour animaux...) ou pour produire des agro-carburants. Les déchets des huileries sont utilisés comme fertilisants, pour la production d'électricité ou de méthane.

2.4.1 Un commerce en croissance mais qui concerne peu les ACP

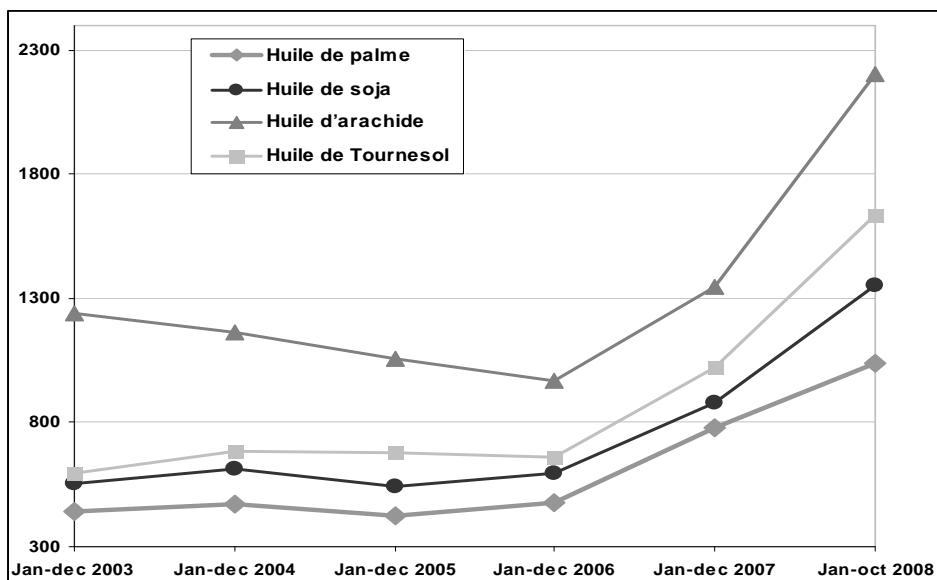
Le commerce mondial de l'huile de palme est en pleine croissance, sur les 10 dernières années, les quantités d'huile de palme échangées ont triplées, passant de 9,5 Mt en 1997 à 26,5 en 2007. La production d'huile de palme a connu une croissance moindre mais néanmoins soutenue, passant de 17 Mt en 1997 à 40 Mt en 2007. On peut remarquer la stabilité de la domination de l'Indonésie et de la Malaisie en tant que principaux producteurs et exportateurs qui assurent 90% de la production depuis 10 ans.

L'huile de palme est parmi la moins chère des matières grasses. Cependant, la croissance de la demande alimentaire et pour les agro-carburants a causé en 2007 et début 2008 une augmentation rapide des prix de l'huile de palme qui réduisent sa compétitivité, bien que celle-ci reste l'huile la moins chère sur le marché.

Des hausses de prix record ...

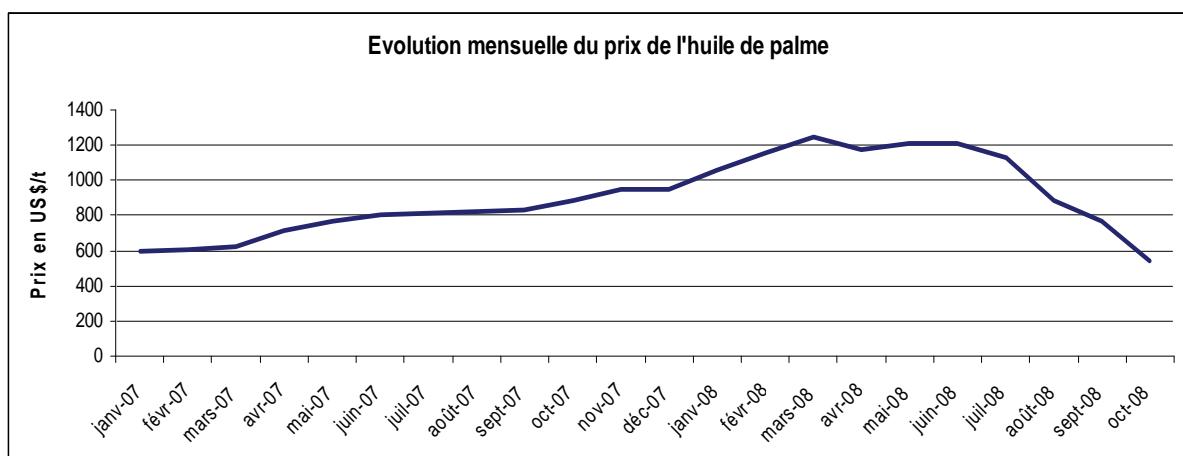
	Moyennes annuelles des prix en \$/tonne					
Graisses et huiles	Jan-déc. 2003	Jan-déc. 2004	Jan-déc. 2005	Jan-déc. 2006	Jan-déc. 2007	Jan-oct. 2008
Huile de palme	443	471	422	478	780	1 039
Huile de soja	553	616	544	598	881	1 353
Huile d'arachide	1 243	1 161	1 060	970	1 347	2 205
Huile de Tournesol	593	684	677	658	1021	1639

Source : FAOSTAT



L'évolution des prix de l'huile de palme au cours des 18 derniers mois illustre bien l'explosion de la demande en matières premières puis le retournement brutal des marchés au second semestre 2008. Le graphique suivant montre le doublement du prix de l'huile de palme entre janvier 2007 (600 US\$/t) et mars 2008 (1250 US\$/t).

... et un retournement du marché au deuxième semestre 2008



Source : FAOSTAT

Les oléagineux et céréales ont été les cultures les plus touchées par la hausse des prix en 2007 et 2008. L'huile de palme a connu une forte croissance dès le début du premier trimestre 2006 et a augmenté de manière quasi continue jusqu'en mars 2008 (sur une base 100 en 2006, son prix atteint alors 275) (source : CIRAD analyse sur les causes de la hausse des prix agricoles). La faiblesse des stocks est mise en avant pour expliquer la hausse globale des prix, mais concernant les oléagineux, il faut souligner l'impact de l'essor des agro-carburants en lien avec l'accroissement du cours du pétrole (voir plus bas).

2.5 Tendances

Pour les prochaines années, on anticipe une forte augmentation des importations d'oléagineux de la part de la Chine. Les fluctuations du prix mondial du soja en particulier (tourteau et grain) sont étroitement liées à la demande chinoise. Malgré cela, l'UE devrait rester le principal importateur net d'oléagineux au monde, comme le montrent les tendances en termes d'importations de soja.

Importations nettes de soja (millions de tonnes)

	2008		2018 (projections)	
	Graines	Tourteaux	Graines	Tourteaux
Monde	71,5	54,5	91,7	72,2
UE 25	15,4	22,8	14,7	27,7
Chine	33,7	-	52,0	-
Japon	4,1	1,7	3,4	3,5
Autres pays	18,3	30,0	21,6	41,0

Source : FAPRI

Face à cette demande accrue d'oléagineux, on anticipe une offre de soja encore davantage concentrée entre les mains du Brésil et de l'Argentine. Ces derniers verront une croissance respective de leurs exportations de graines et de tourteaux de soja de 72% et de 52% pour le Brésil et l'Argentine. Pour ce faire, le Brésil augmenterait sa production de moitié, à 95,3 Mt devenant ainsi le principal producteur de soja. Sur cette période, les Etats-Unis subiraient une légère diminution de leurs exportations de soja (-6%).

Une autre tendance s'est amorcée ces dernières années dans les pays latino américains producteurs de soja. De plus en plus, ils produisent et exportent des huiles mais aussi de la viande, principalement de volaille pour l'instant, profitant de la disponibilité et du faible coût du soja en tant qu'aliment pour les animaux.

Ces exportations d'huile et de viande découpée ou transformée représentent pour ces pays une source plus importante de valeur ajoutée par rapport aux exportations de graines. On risque donc d'assister de plus en plus à la délocalisation de la production de viandes et d'huiles dans les pays les plus compétitifs d'Amérique Latine qui fourniront la demande croissante de ces produits de la part des autres PED. Les conséquences se font déjà sentir dans les régions d'élevages avec les fermetures récentes d'usines d'abattage de volaille en Bretagne dont les coûts de production ne peuvent rivaliser avec ceux du Brésil (Ouest-France, 22.11.08).

Le marché de l'huile de palme est dominé par la Malaisie et l'Indonésie. De 2001 à 2005 l'huile de palme a représenté 72% de la production mondiale d'huile (toutes origines confondues) et 46% des huiles exportées dans le monde. La compétition entre huile de soja et huile de palme est rude mais en faveur de ce dernier produit, malgré la hausse de prix récente de l'huile de palme. Du fait de sa compétitivité, la production et les échanges d'huile de palme devraient augmenter de 45% d'ici 2018 (FAPRI, 2008), soit plus rapidement que pour l'ensemble des huiles végétales.

3. Le régime et le marché communautaire

3.1 Le régime communautaire de base

Les politiques d'approvisionnement en protéine de l'Europe sont marquées depuis 40 ans par la dépendance aux importations américaines. Dès 1962, avec la mise en place de la politique agricole commune (PAC), la CEE (Communauté économique européenne) fait le choix de favoriser la production céréalière au détriment de celle des oléo-protéagineux : c'est le Kennedy round qui permet l'entrée des produits de substitution aux céréales sans droit de douane. En 1967, cette mesure sera élargie à la drêche de maïs (*corn gluten feed*) et au soja.

Cette même année entre en vigueur l'Organisation Commune des Marchés (OCM) du colza, de la navette et du tournesol. Elle est régie par le règlement de base N°136/66/CEE qui couvre l'ensemble des matières grasses dont l'huile d'olive. Chaque année le Conseil fixait pour chacune de ces graines oléagineuses un prix indicatif et un prix d'intervention. Les graines importées étant en général moins chères que les graines européennes et rentraient sans droit de douane. Les triturateurs étaient incités à acheter des graines européennes, plus chères que les importations par une aide directe, calculée en faisant la différence entre le prix indicatif et le prix mondial. L'achat par l'Europe d'oléagineux pour le stockage était déclenché quand le prix intérieur était inférieur à 94% du prix d'intervention (Baudin, 1993).

En 1973, de mauvaises conditions climatiques font chuter la production de soja aux États-Unis, ce qui fait monter son prix. Le gouvernement américain, pour protéger les intérêts de l'industrie du soja, décrète un embargo du soja à l'exportation. En réponse à cette situation, l'Europe met en place dès 1975 un plan protéines (soutien aux cultures de protéagineux et d'oléagineux, développement de nouvelles variétés utilisables dans l'alimentation animale). L'Europe essaiera par cinq fois mais en vain d'instaurer une taxe à l'importation sur les oléagineux, repoussée à chaque fois par les lobbies de l'alimentation animale. Néanmoins, elle parvient à dépasser le seuil de 40% d'autosuffisance en protéines végétales dans les années 1980 (Froidmont E., Leterme P., 2005).

Avant 1992, l'OCM oléagineux a été réformée une seule fois, dans les années 1980 avec la mise en place d'un mécanisme stabilisateur, visant à réduire le prix indicatif et le prix d'intervention lorsqu'un certain niveau de production était atteint. La réforme de la PAC de 1992 a remplacé une Organisation Commune de Marché (OCM) oléagineux basée sur des prix d'intervention, par un système d'aide directe aux producteurs de colza, tournesol et soja, qui prend la forme de primes à l'hectare (cette prime à l'hectare est calculée en multipliant le montant de base à la tonne par le rendement céréalier historique moyen de la zone (calculé sur la période 1986-90)).

La même année, l'Accord de Blair House, négocié entre l'UE et les Etats-Unis dans le cadre de l'Uruguay round, a instauré une limitation de la surface communautaire en oléagineux (la limite a été fixée à 5 128 000 ha pour l'UE à 12, portée à 5 482 000 pour l'UE à 15).

La réforme de l'Agenda 2000 n'a pas remis en cause le principe d'une OCM pour les oléagineux basée sur des aides directes aux producteurs. Par contre, le montant de ces aides a été progressivement aligné sur celui des aides directes aux céréales. De 94,24 euros/tonne en 1999, les aides sont passée à 81,74 euros/tonne en 2000/2001, 72,37 euros/tonne en 2001/2002 pour atteindre en 2002/2003 le même montant que l'aide directe pour les céréales, soit 63 euros/tonne. La réforme adoptée en juin 2003 a intégré la prime à l'hectare dans le paiement unique par exploitation (cf. point 4 pour les impacts de cette réforme).

Le bilan de santé de la PAC adopté en novembre 2008 maintient la prime aux oléo-protéagineux et décide de l'intégrer au paiement unique à partir de 2010. Cette prime vise, entre autres, à favoriser les cultures destinées à la transformation en agro-carburants. Mais le bilan de santé risque toutefois de faire baisser la production européenne d'oléagineux en supprimant la jachère obligatoire (cf. plus bas).

3.2 Commerce, consommation et production

Production, consommation et balance commerciale des produits oléagineux dans l'Union européenne pour l'année 2007 (millions de tonnes)

		Production	Consommation	Balance commerciale (export-import)
Soja	Graines	0,84	16,40	-15,40
	Tourteau	*11,80	34,60	-22,80
	Huile	2,70	3,40	-0,70
Colza	Graines	18,20	18,60	-0,18
	Tourteau	10,30	10,30	-0,02
	Huile	7,40	7,70	-0,50
Tournesol	Graines	4,50	4,90	-2,10
	Tourteau	2,40	3,80	-1,40
	Huile	1,70	2,90	-1,00
Palme/palmiste	Huile		4,00	-4,00
	Tourteau		2,70	-2,70

* La production des tourteaux de soja est réalisée à partir des graines importées.

Sources : COMEXT, USDA et FAPRI

Les politiques de promotion des agro-carburants lancées dès 2005 à l'échelle européenne et par certains pays membres ont stimulé les importations d'huile destinée à la transformation. L'UE est désormais importateur net d'huile de colza alors qu'elle était exportateur jusqu'en 2004.

3.3 Les importations de l'UE

3.3.1 Le régime des importations

Tous les produits oléagineux bruts ou transformés rentrent sur le territoire de l'Union Européenne sans droit de douane, quelle que soit leur origine. Il n'y a donc pas de préférence commerciale sur ces produits pour les pays ACP.

3.3.2 Importations de graines et tourteaux

L'UE importe essentiellement du **soja** (90% des importations d'oléagineux en 2007 (source : Proléa). Elle est le premier importateur mondial de soja (graines et tourteaux confondus) avec, en 2007, 38 millions de tonnes de soja (15 Mt de graines et 23 Mt de tourteaux), soit près du tiers des importations mondiales (Cyclope, 2008). Le soja provient essentiellement du Brésil (en 2006, 16 Mt sur 36 Mt dont 7,6 Mt de tourteaux), de l'Argentine (14,3 Mt, quasi exclusivement des tourteaux) et des Etats-Unis (3,2 Mt tonnes, quasi exclusivement des graines). Le fait que l'Argentine fournit quasi exclusivement du tourteau et non plus des graines ces quatre dernières années s'explique par le fait que les variétés de soja argentines sont OGM, ce qui a entraîné l'UE à se détourner de cette source d'approvisionnement (pour le tourteau utilisé pour l'alimentation animale, les exigences de traçabilité sont moindres que pour les huiles utilisées pour l'alimentation humaine).

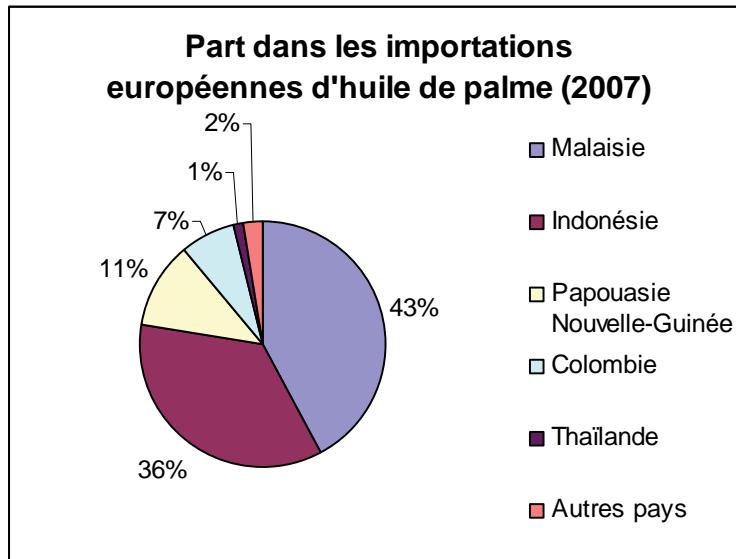
S'agissant du **tournesol**, l'UE importe des graines et des tourteaux. Depuis 2000, ses importations de graines ont été fortement réduites, passant de 1,5 Mt en 2000 à 200 000 t en 2007. Pendant cette même période les importations de tourteau sont restées stables, variant entre 1,4 et 1,8 Mt. Ces importations proviennent pour une part importante d'Argentine.

La relative abondance de l'offre intérieure de tourteau de **colza** explique le moindre recours aux importations. En 2007, l'UE a importé 20 000 tonnes de tourteau. Selon les estimations du FAPRI, l'UE deviendrait exportatrice de tourteaux de colza dès 2010. Les importations de graines connaissent une plus forte variabilité, entre 45 000 et 658 000 tonnes.

3.3.3 Importations d'huile

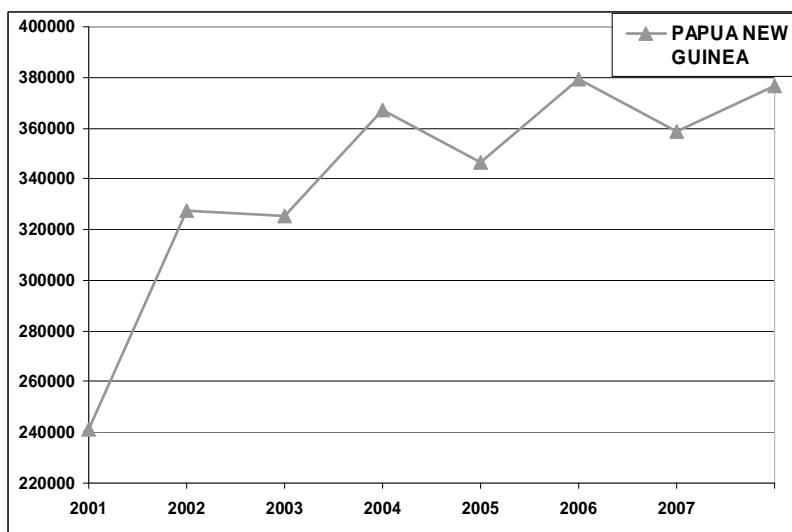
Le marché de l'huile de colza est en pleine expansion avec le développement des agro-carburants. Les quantités d'huile de colza transformée en biodiesel ont dépassé les quantités destinées à l'alimentation en 2005.

L'UE est importatrice nette d'huile de tournesol. De plus ses importations ont été multipliées par huit entre 2000 et 2007, passant de 157 000 t à 1,2 Mt. Pendant cette même période les importations d'huile de palme sont multipliées par deux, passant de 2 Mt à 4 Mt. Les importations d'huile de coco et de palmiste restent plus stables, passant de 1,1 à 1,3 Mt. Les importations de l'UE sont assez concentrées : pour l'huile de palme en 2007 les 4 premiers fournisseurs (Indonésie, Malaisie, Colombie et Papouasie Nouvelle Guinée) représentaient plus de 97% du total.



Source : COMEXT (concerne seulement les importations d'huile de palme à base de pulpe du fruit)

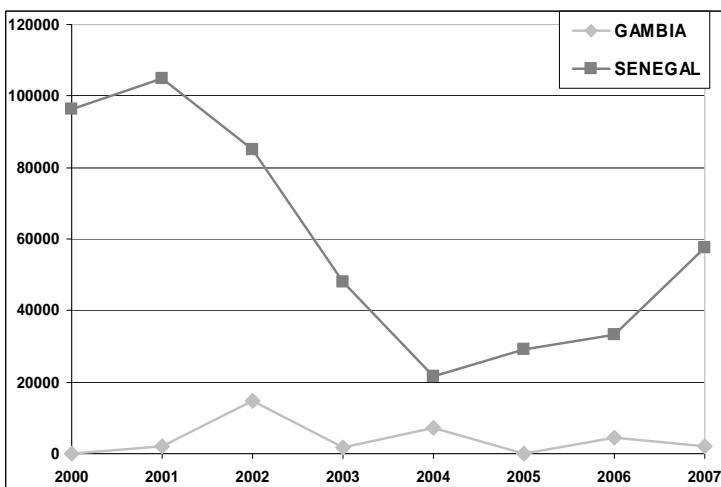
Exportations d'huile de palme de Papouasie Nouvelle Guinée vers l'UE en tonnes



Source : COMEXT (SH 1511)

Les exportations de Papouasie Nouvelle Guinée d'huile de palme sont en forte progression depuis 2000 et totalisent environ 370,000 tonnes ces dernières années. En revanche, les importations d'huile d'arachide, qui a longtemps été un des principaux produits agricoles d'exportation du Sénégal (et de la Gambie), perdent du terrain, passant de 150 000 tonnes en 2000 à moins de 100 000 tonnes en 2007. Le Sénégal conserve toutefois une place dominante dans ce commerce avec près de 60% des importations de l'UE en provenance de ce pays (données COMEXT).

Exportations d'huile d'arachide vers l'UE en tonnes



Source : COMEXT (SH 1508)

Alors que les importations de corps gras de l'UE doublent entre 2000 à 2007 passant de 4,5 à 9,2 Mt, celles en provenance des pays ACP restent autour de 500 000 T. La Papouasie Nouvelle Guinée est le premier fournisseur ACP de corps gras de l'UE, entre 2000 et 2007, sa part est passée de 48% à 67% du total, ses exportations vers l'UE passant de 240 000 à 337 000 T. Le Sénégal vient loin derrière avec seulement 55 000 tonnes d'huile (d'arachide) exportées en 2007, alors qu'elles dépassaient 100 000 tonnes en 2001. Plusieurs îles du Pacifique fournissent l'huile de coco et de palmiste. Les ACP ne fournissent pas d'huile de tournesol (les importations d'huiles de tournesol de l'UE proviennent pour leur quasi-totalité de deux pays, l'Argentine et l'Ukraine).

3.4 Les exportations de l'UE

Les évolutions du marché intérieur européen font que l'Union européenne est désormais **importatrice nette** de la plupart des huiles (soja, colza, tournesol et bien sûr palme). Cette situation est nouvelle pour les huiles de colza et de tournesol.

Néanmoins, malgré cette balance commerciale négative, l'UE continue d'exporter des quantités non-négligeables d'huile, notamment vers les pays ACP. Il s'agit en priorité d'**huile de soja** issue de la trituration des graines pour obtenir des tourteaux. Cette huile, considérée comme un sous-produit du soja, est réexportée, notamment vers les marchés africains présentés ci-dessous.

Exportations de l'UE d'huile de soja vers les pays ACP en 2007

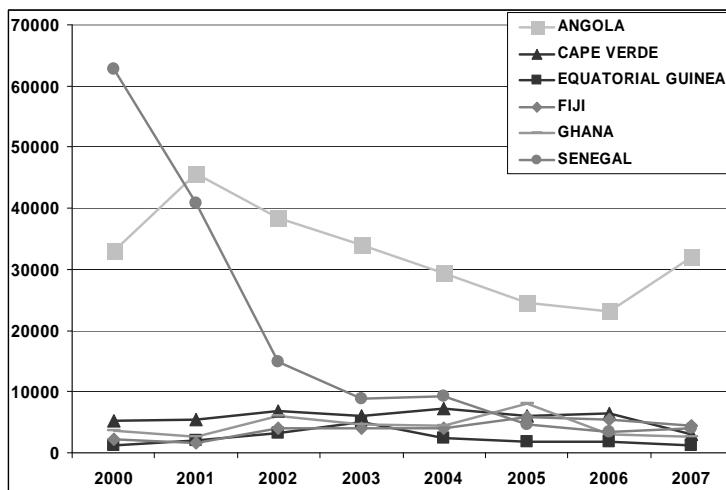
Pays	Volume (en tonnes)
Angola	32 023
Fidji	4 461
Sénégal	4 066
Cap Vert	2 925
Ghana	2 709
Sao-Tomé	1 922
Gabon	1 487
Guinée Equatoriale	1 168

Source : Base de données COMEXT de la Commission européenne, 2008

Ces huiles sont très probablement issues de soja OGM qui représente plus de 60% des récoltes mondiales de soja et trouvent difficilement des débouchés sur les marchés européens (Transrural Initiatives, 2006). Dans de nombreux pays ACP, les exportations européennes d'huile de soja entrent en concurrence avec les filières nationales de production d'huile et de graisses.

C'est par exemple le cas du Ghana et de la Guinée qui produisent de l'huile de palme pour le marché local. Or, les huiles sont partiellement substituables entre elles. Cependant, comme le montre le graphique ci-dessous, ces exportations sont restées stables et sont même en déclin pour le Sénégal en particulier ces dernières années. Les huiles en provenance d'Asie concurrenceraient davantage les productions locales ACP.

Importations d'huile de soja en provenance de l'UE



Source : COMEXT (SH 1507)

4. La réforme de la PAC et ses conséquences

Alors que la réforme de 2003 de la PAC instaurant le découplage des aides directes et le droit au paiement unique ont suscité de nombreuses interrogations quant à la capacité de l'UE à continuer à produire et à exporter, l'évolution récente des marchés a balayé ces interrogations avec des niveaux de prix poussant les agriculteurs européens à accroître leur production.

Il est donc difficile de faire la part des choses entre l'impact de la réforme des aides agricoles et la réponse des producteurs aux signaux des marchés.

Toutefois, plusieurs études basées sur des modèles économétriques ont tenté de cerner l'impact de la réforme de 2003. Il s'agit notamment d'études de la Commission européenne, de l'OCDE, de l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) en France ou encore du Ministère de l'Agriculture des Etats-Unis.

Sur le moyen terme (vers 2010), par rapport à la situation qui aurait existé en appliquant l'Agenda 2000, la grande majorité des modèles convergeaient pour dire que l'impact de la réforme de 2003 sera faiblement négatif en termes de superficie et de production européenne d'oléagineux (Burny, 2003). A titre d'exemple, l'OCDE (2004) prévoyait à l'horizon 2005-2008, en cas d'application d'un découplage total, une baisse de 2,8% des surfaces et de 0,7% de la production d'oléagineux de l'UE.

Les chiffres actuels montrent au contraire que la surface en oléagineux a progressé de 14% dans l'UE (à 27 pays) entre 2000 et 2007. Durant cette même période, la production d'oléagineux a connu une croissance de 28%. Cette évolution est essentiellement due à l'expansion des cultures de colza en Allemagne, en Pologne, en France et au Royaume-Uni.

Du milieu des années 1990 jusqu'en 2006, les marchés agricoles étaient marqués par une baisse constante des cours, offrant aux politiques la possibilité d'orienter les productions à travers les aides directes. La forte volatilité qui caractérise les marchés agricoles depuis 18 mois rend délicate toute anticipation quant à l'évolution des volumes et des surfaces de production d'oléagineux. Il est donc difficile de prédire quel sera l'impact des mesures proposées lors du bilan de santé de la PAC, à moins que celles-ci ne cherchent à stabiliser les prix payés aux producteurs.

Le bilan de santé de la PAC accepté par les ministres de l'UE met fin à l'obligation pour les exploitants de maintenir 10% de leurs terres en jachère. Jusqu'à présent, les agriculteurs étaient autorisés à cultiver des plantes non-alimentaires sur cette jachère, notamment des oléagineux destinés à être transformés en agro carburants. La fin de cette jachère obligatoire risque de réduire la surface dédiée à ce type de culture, si les prix ne sont pas incitatifs.

5. Quelle va être l'influence des agro-carburants sur le marché des oléagineux ?

Les agro-carburants sont généralement issus de deux filières, la filière huile (palme, colza, jatropha, ricin) et la filière alcool (à partir du sucre, du blé, du maïs, de la betterave et de la canne) qui donne le bioéthanol. Seule la première filière nous intéresse ici.

A côté des usages traditionnels de l'huile (alimentaire et industrielle), son utilisation comme source d'énergie se développe. On peut distinguer deux produits : l'huile végétale pure, et l'huile estérifiée. Dans le premier cas, l'huile est utilisée directement comme carburant dans les véhicules ayant des moteurs diesel, après quelques modifications mécaniques pour tenir compte des caractéristiques techniques de l'huile (viscosité plus élevée). L'huile estérifiée, appelée en général biodiesel (diester en France- marque déposée) peut être utilisée aussi directement, et ce sans modification du véhicule. En revanche, la production de biodiesel nécessite de lourds équipements industriels, tandis que la production d'huile peut être réalisée de manière artisanale, avec très peu d'investissement.

La production de biodiesel est essentiellement concentrée en Europe (Allemagne, France et Italie). On estime qu'en 2005 la capacité de production mondiale de biodiesel était de 1,6 milliards de litres, dont 1,5 milliards en Europe, ce qui est peu comparé aux 27,7 milliards de litres de bioéthanol produits dans le monde cette année (d'après Ministère de l'Economie français, 2005), provenant majoritairement du Brésil, des Etats-Unis et du Canada.

Il est plus difficile d'évaluer la production d'huile végétale utilisée comme carburant. En effet, sa production et son utilisation sont avant tout le fait de petites unités artisanales

Les carburants d'origine agricole sont tous fabriqués à partir de biomasse. Aussi, leur utilisation permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre. De manière schématique le dioxyde de carbone rejeté par la combustion du carburant a été capté par les plantes pendant leur croissance. Sur le plan environnemental, l'huile végétale pure a le meilleur bilan, devant le diester qui est lui-même plus intéressant que l'éthanol (Plassard, 2004).

Afin de lutter contre l'effet de serre, l'UE a décidé d'augmenter les quantités d'agro-carburants consommés en Europe. La directive européenne 2003/30/CE prévoit que la part des agro-carburants dans la consommation européenne de carburant passe de 2% en 2005 à 10% en 2020. Cela se traduira par une demande accrue de graines oléagineuses, même si d'autres technologies permettent de produire de l'huile comme la pyrolyse de la biomasse. La capacité de production de l'UE étant limité, elle devra avoir de plus en plus recours aux importations d'huile. Les carburants d'origine agricole ont tous des coûts de production plus élevés que les carburants d'origine fossile. Le rapport varie de 2 à 4 (Agence Internationale de l'Energie, 2004).

5.1 Les agro-carburants : un enjeu politique

A partir de 2003, plusieurs pays européens se sont engagés vers une production industrielle soutenue par les finances publiques. L'Allemagne a décidé d'encourager l'utilisation des huiles végétales en défiscalisant totalement sa vente. En France, le « plan biocarburants » est voté en 2003, puis complété en 2006, avec pour mesures la défiscalisation et le soutien de la recherche dans le secteur. Les décideurs européens voyaient dans le développement de la filière le moyen de résoudre le problème de surproduction agricole tout en participant à l'indépendance énergétique et à la lutte contre le changement climatique (par la réduction des gaz à effet de serre).

A l'échelle européenne dès 2003, une directive impose une incorporation de 5,75% d'agro-carburants dans la consommation nationale à l'horizon 2010, tout en instaurant une prime à l'hectare pour les cultures énergétiques. En France, l'objectif se veut plus ambitieux et table sur 7% d'incorporation en 2010.

Dans sa stratégie en faveur des agro-carburants du 8 février 2006, l'UE précise sa politique de coopération en la matière. Elle prévoit notamment de développer un programme cohérent d'aide aux agro-carburants qui puisse être utilisé dans les pays en développement qui ont un potentiel en matière d'agro-carburants.

5.2 Vers une remise en question des agro-carburants ?

La crise alimentaire qui a marqué le début de l'année 2008 a soulevé le problème des soutiens importants des Etats aux filières d'agro-carburants qui ont détourné une partie de la production agricole de l'alimentation. Les stratégies de soutien à la filière ont aussi été montrées du doigt car elles ne cherchaient pas de réelles économies d'énergie. Devant la pression d'organisations de la société civile et d'institutions multilatérales (voir le rapport critique de l'OCDE « Evaluation économique des politiques de soutien aux biocarburants »), les autorités ont récemment revu à la baisse leurs objectifs d'incorporation. Le parlement européen a décidé de réduire le seuil d'incorporation minimum à 6% au lieu de 10% en 2020, quant au gouvernement français, il a repoussé l'objectif d'incorporer 10% d'agro-carburants initialement prévu pour 2015.

De plus, des interrogations ont été soulevées sur la capacité de l'UE à produire ces agro-carburants incorporés. Plusieurs analystes ont souligné l'obligation qu'aurait l'UE d'importer la majeure partie de ses agro-carburants, notamment du Brésil qui en est le principal producteur, participant alors à des processus d'industrialisation et d'intensification de cultures souvent polluantes et de déforestation. Malgré des propositions de mise en place d'un cahier des charges pour les importations imposant le respect de certaines normes environnementales, il semble peu probable que les autorités européennes puissent contrôler des filières étrangères sur de telles quantités.

Plus récemment, c'est la rentabilité économique des agro-carburants qui a été mise en cause, tout d'abord du fait de la hausse des cours des matières premières agricoles qui les renchérit; et plus récemment, suite à la baisse du prix du pétrole. Avec un cours du baril inférieur à 50\$ en novembre 2008, de nombreux investissements dans des structures de production de bioéthanol ne sont plus rentables alors qu'ils l'étaient quelques mois plutôt avec un cours du baril supérieur à 100\$.

Il est donc délicat de prévoir l'évolution de la demande internationale pour les cultures transformées en agro-carburants. Plusieurs aspects difficilement prédictibles entrent en interaction : cours du pétrole et des matières premières agricoles (qui conditionnent le coût relatif des agro-carburants par rapport aux carburants pétrolier) et soutiens politiques à la filière (qui peuvent faire baisser de manière importante les coûts pesant sur la production d'agro-carburants par des incitations fiscales).

Les décisions politiques risquent de fortement orienter le développement de la filière, et donc la demande internationale pour les huiles végétales. De nouveaux produits sont aussi à envisager comme le jatropha ou le ricin qui connaissent des croissances spectaculaires. Le fort potentiel énergétique de ces plantes tropicales offre des perspectives de développement des agro-carburants pour les marchés domestiques des pays du Sud.

6. Enjeux des négociations d'APE dans le secteur des oléagineux

6.1 Accès au marché de l'UE

La dernière réforme de la PAC ne semble pas fournir d'incitation particulière à accroître la production d'oléagineux, donc de ce côté, il n'y a pas de perspective en termes de réduction de la dépendance de l'UE. Il y a donc des potentialités pour les ACP, mais les marchés de l'UE étant déjà ouverts aux exportations d'huile du reste du monde et des ACP y compris, les pays ACP ne gagneront pas en termes d'accès au marché de l'UE.

6.2 Enjeux de l'ouverture des marchés ACP

L'Europe continue à subventionner sa production d'oléagineux, en utilisant des mécanismes compatibles avec l'OMC. Ce faisant elle subventionne indirectement sa production d'huile. L'huile exportée entre directement en concurrence avec la production locale des pays ACP, concurrence qui risque de s'exacerber avec les APE si les huiles locales ne sont pas définies comme produits sensibles et protégées. Les huiles importées tendent en effet à se substituer aux huiles locales bien qu'il ne s'agisse pas des mêmes espèces d'huiles. Par ailleurs, en raison de la forte substituabilité qui existe entre les diverses huiles importées par les pays ACP, les taxes à l'importation devraient être maintenues sur l'ensemble des huiles importées pour ne pas favoriser les importations d'une huile qui aurait été libéralisée. Dans la région Afrique de l'Ouest, le processus de désignation des produits sensibles au niveau régional a ainsi conduit à classer comme produits sensibles, à ne pas libéraliser dans le cadre d'un APE, toutes les huiles végétales importées.

Les producteurs d'huile des pays ACP doivent aussi faire face depuis quelques années à la concurrence de nouveaux acteurs, en particulier le Brésil. Ce dernier est richement doté en ressources naturelles (terre, eau) et a des coûts de production particulièrement bas. Le Tarif Extérieur Commun (TEC) des différents espaces régionaux qui négocient des APE avec l'UE devrait donc être suffisamment élevé pour protéger la production d'huile des pays ACP des produits bon marché des autres pays en voie de développement. En Afrique de l'Ouest, où le TEC de la CEDEAO est en cours finalisation, les discussions portent sur la création d'une cinquième bande permettant de relever le niveau maximal du TEC actuellement de 20% au niveau de l'UEMOA. Dans les pays de l'UEMOA, les huiles importées sont taxées généralement à 10% ou 20% suivant qu'il s'agit d'huiles brutes ou raffinées. Dans la zone CEDEAO, un pays comme le Nigeria, important producteur d'huile de palme, applique une prohibition sur les importations d'huile de palme. Les produits assujettis à cette cinquième bande devraient être des produits considérés comme importants à protéger dans l'objectif en particulier d'encourager la production locale. Les huiles végétales importées pourraient rentrer dans cette catégorie afin de favoriser le développement des huiles locales pour satisfaire les besoins de consommation au niveau national et régional.

La réflexion sur la protection des huiles locales dans le cadre des processus d'Union douanière et des APE est articulée avec la réflexion au niveau de l'OMC sur les produits spéciaux. Il s'agit là encore de protéger des produits jugés stratégiques, pour des raisons de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté et de développement rural. Les huiles locales dans les pays ACP répondent généralement à ces critères et devraient en toute logique être désignées comme produits spéciaux par chacun des pays ACP membre de l'OMC.

Par ailleurs, les exportations d'agro-carburants des ACP pourraient être amenées à se développer, pour répondre à la demande européenne. Il est possible que cette filière soit appuyée dans le cadre des APE. Cependant, il est souhaitable que si les pays ACP développent cette production cela ne se fasse pas au détriment de la production alimentaire, ni de l'agriculture familiale.

Prix

À la une

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008

441



Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE - 2007-2014

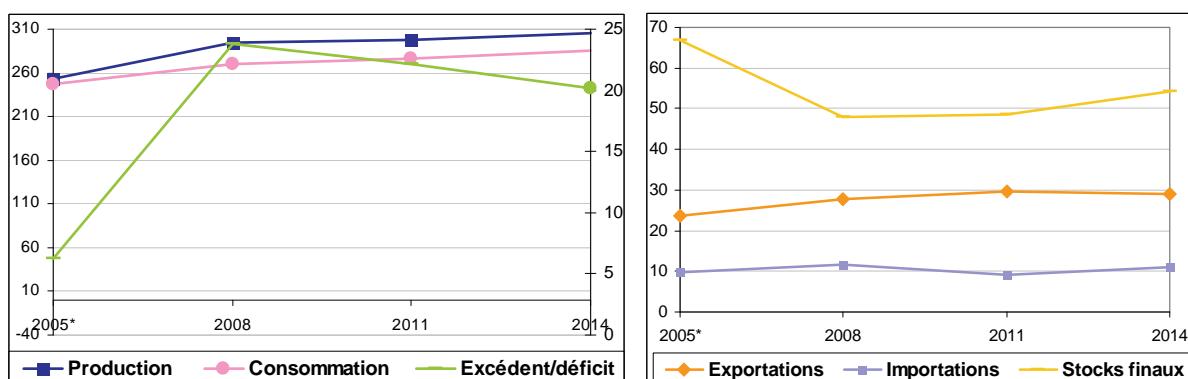
Le secteur des céréales de l'UE

La dernière publication de *Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE* couvrant la période 2007-2014 (sur la base des données disponibles en décembre 2007), font état de prix record dans le secteur céréalier au cours des derniers mois, qui s'expliquent à la fois par des facteurs structurels et conjoncturels. Parmi les facteurs structurels, une « augmentation constante de la demande mondiale en produits alimentaires, l'émergence du marché des biocarburants et le ralentissement significatif du rendement de la production céréalière dans l'UE » ont joué un rôle important. Par ailleurs, des facteurs conjoncturels tels que « les mauvaises conditions météorologiques et la politique d'exportation restrictive de certains des principaux fournisseurs mondiaux du marché » ont renforcé la tendance. Ces facteurs ont donné lieu à un marché céréalier sous forte pression, entraînant l'épuisement des stocks d'intervention de l'UE (les stocks céréaliers sont maintenant quasi exclusivement entre les mains de sociétés privées). Cette situation devrait se poursuivre, « maintenant les prix céréaliers à des niveaux assez élevés [...] jusqu'à ce que les stocks de l'UE soient réapprovisionnés ».

Total des céréales de l'UE27

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	253 100 000	294 400 000	297 600 000	305 700 000	+ 3,84%
Consommation	246 900 000	270 600 000	275 500 000	285 500 000	+ 5,51%
Surplus/excédent	+ 6 200 000	+ 23 800 000	+ 22 100 000	+ 20 200 000	- 15,13%
Stocks finaux	67 000 000	48 000 000	48 500 000	54 200 000	
Exportations	23 500 000	27 700 000	29 700 000	28 900 000	+ 4,43%
Importations	9 900 000	11 600 000	9 000 000	11 000 000	- 5,17%

*UE25



« À moyen terme, les prix céréaliers mondiaux et de l'UE devraient rester soutenus à des niveaux plus élevés que ceux observés au cours de la dernière décennie, mais néanmoins bien inférieurs à ceux observés récemment ». À l'avenir, il devrait y avoir des fluctuations de prix plus importantes, les prix de l'UE reflétant de plus en plus les prix du marché mondial. « Les perspectives à moyen terme dépeignent un tableau plutôt positif pour les marchés céréaliers de l'UE, grâce à l'impact de la réforme de la PAC [...] aux perspectives modérées pour la croissance des rendements, au marché émergent du bioéthanol [...] et aux conditions plus favorables sur les marchés mondiaux ». Toutefois, le rapport affirme qu'en dépit des hausses récentes des prix, « à moyen terme, les prix céréaliers devraient poursuivre leur déclin en termes réels » (malgré une augmentation en termes nominaux), car la « production augmente plus vite que la demande ».

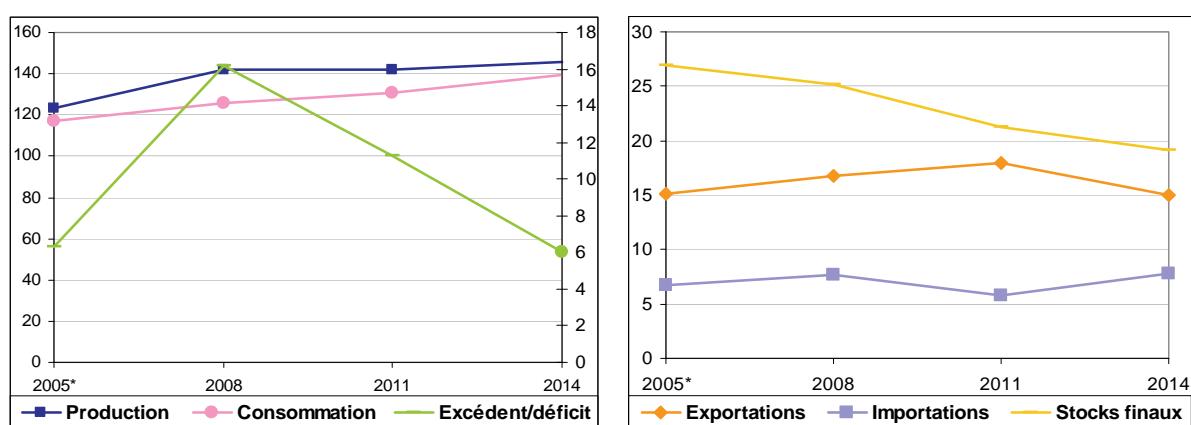
À moyen terme, le marché céréalier de l'UE devrait être plus équilibré, l'impact structurel des politiques américaines en matière de biocarburants menant à un « changement durable des prix relatifs en faveur des céréales ». Ce marché plus équilibré est le résultat d'une « augmentation de la consommation intérieure et des exportations de céréales » (dans l'hypothèse d'un raffermissement du dollar à 1,26 par rapport à l'euro à la fin de la période de prévision). Nous connaîtrions ainsi une augmentation de 4,43% des exportations entre 2008 et 2014, bien qu'en 2014, l'excédent de la production utilisable par rapport à la consommation devrait être de 15,13% inférieur à 2008.

Etant donné le ralentissement de la production de blé entre 2008 et 2014 et l'augmentation de la consommation, la production de blé excédentaire de l'UE devrait décliner, passant de 16,2 millions de tonnes in 2008 à à peine 6 millions de tonnes en 2014 (affichant un déclin continu au cours de la période, la consommation augmentant plus vite que la production). Après une augmentation initiale, les exportations de blé devraient baisser de 10,71% entre 2008 et 2014, avec une augmentation marginale des importations de blé (+1,3%).

Total pour le blé

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	123 300 000	142 000 000	142 000 000	145 600 000	+ 2,53%
Consommation	117 000 000	125 800 000	130 700 000	139 600 000	+10,97%
Excédent/Déficit	+ 6 300 000	+ 16 200 000	+ 11 300 000	+ 6 000 000	-43,06%
Stocks finaux	26 900 000	25 200 000	21 300 000	19 100 000	
Exportations	15 100 000	16 800 000	18 000 000	15 000 000	-10,71%
Importations	6 700 000	7 700 000	5 800 000	7 800 000	+1,30%

*UE25



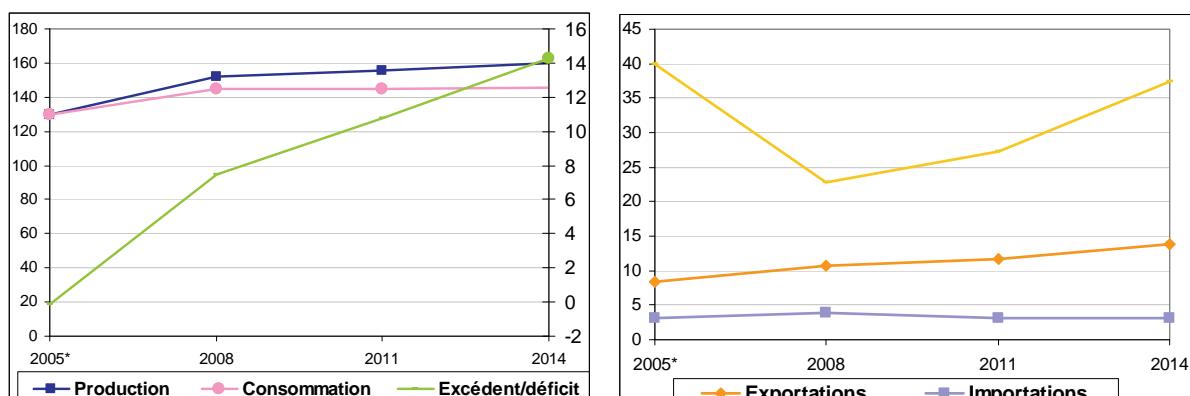
La production totale de **céréales** devrait croître plus vite que la moyenne pour l'ensemble des céréales, augmentant de 5,19% entre 2008 et 2014, la consommation n'augmentant quant à elle que de 0,76% ; l'excédent de production de céréales secondaires de l'UE par rapport à la consommation devrait ainsi augmenter de 32,41%. Dans ce contexte, les exportations de céréales secondaires de l'UE devraient augmenter de 27,78% entre 2008 et 2014, malgré la nécessité de réapprovisionner les stocks de céréales secondaires de l'UE. Les importations de céréales secondaires de l'UE devraient chuter de 17,95% entre 2008 et 2014.

À la lumière des objectifs de l'UE en matière de biocarburants, la demande en céréales de l'UE pour la production de bioéthanol devrait augmenter de 16,5 millions de tonnes entre 2007 et 2014 (de 1,9 millions de tonnes à 18,4 millions de tonnes), soit 33% de l'augmentation de la production céréalière globale escomptée au cours de cette période. L'émergence des technologies de seconde génération commercialement viables vers la fin de la période de prévision devrait « mener à un ralentissement de la demande en céréales et en betterave sucrière pour la production de bioéthanol ».

Total des céréales

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	129 800 000	152 300 000	155 600 000	160 200 000	+ 5,19%
Consommation	129 900 000	144 800 000	144 800 000	145 900 000	+ 0,76%
Excédent/Déficit	- 100 000	+ 7 500 000	+ 10 800 000	+ 14 300 000	+ 32,41%
Stocks finaux	40 000 000	22 800 000	27 200 000	37 400 000	
Exportations	8 400 000	10 800 000	11 700 000	13 800 000	+ 27,78%
Importations	3 200 000	3 900 000	3 200 000	3 200 000	- 17,95%

*UE25



Conséquences pour les pays ACP

La réponse de la production de l'UE à un déclin des prix céréaliers mondiaux aura des conséquences importantes à moyen et long terme pour la sécurité alimentaire dans les pays en développement tels que les ACP. Nul ne sait vraiment si la production de l'UE se contractera proportionnellement à la tendance baissière des prix ou si le système de paiements directs de l'UE rendra les producteurs de céréales de l'UE moins sensibles à la chute des prix du marché mondial, laissant les fournisseurs tiers supporter le fardeau des baisses des prix.

Par ailleurs, en cas de hausse des prix mondiaux pour les céréales, la production ne sera sensiblement stimulée que si cette hausse est effectivement transmise aux producteurs agricoles des pays ACP. Si les hausses des prix à la consommation sont absorbées par les négociants et les intermédiaires, ces prix élevés n'offriront que peu d'incitations aux producteurs ACP pour augmenter leur production céréalière de base, alors que la hausse du coût des intrants pourrait très bien encourager l'abandon de la production céréalière.

Le secteur de la viande de bœuf de l'UE

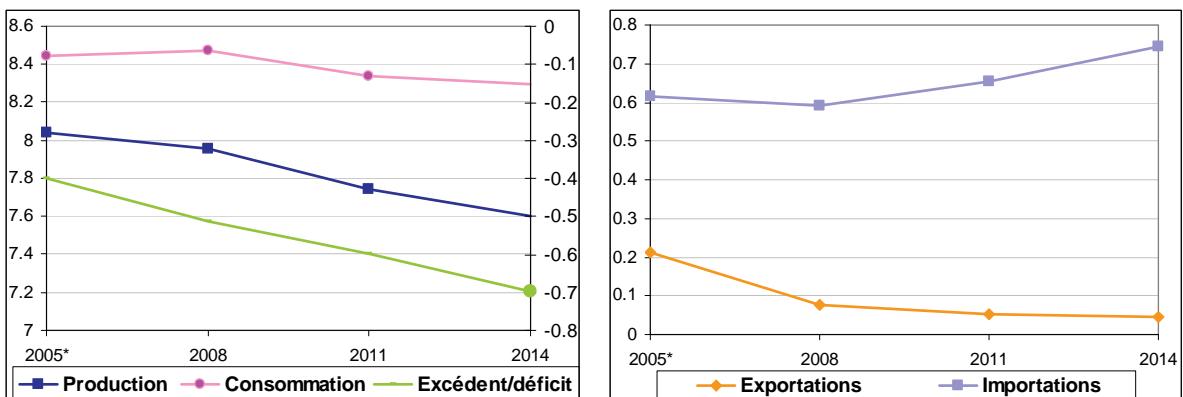
La production de viande de bœuf de l'UE devrait décliner à moyen terme à 7,6 millions de tonnes en 2014, contre 7 959 000 tonnes en 2008, soit une baisse de 4,51%. Ceci s'explique par la réduction du cheptel laitier et l'impact du découplage des aides directes de l'UE. Toutefois, les tendances en termes de volume des cheptels laitiers seront déterminées par le taux d'accroissement des quotas laitiers convenus dans le cadre de la transition vers l'abolition du système des quotas laitiers en 2015.

Plus l'augmentation des quotas laitiers sera importante, moins le déclin des cheptels laitiers sera prononcé, et en conséquence, plus la production de viande de bœuf dans l'UE sera élevée. La consommation de viande de bœuf de l'UE devrait cependant également baisser, bien qu'à un rythme inférieur de -2,08% entre 2008 et 2014. Malgré un déficit de la production dans l'UE, les exportations se poursuivront, quoiqu'à des niveaux fortement réduits (en partie en réponse à une demande intérieure plus élevée). De fait, en dépit de l'élargissement de l'UE, les exportations totales de l'UE en 2014 atteindront à peine 21,13% du niveau de 2005. Les importations de viande de bœuf de l'UE devraient augmenter de 25,34% entre 2008 et 2014, passant de 592 000 tonnes à 743 000 tonnes.

Bœuf

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	8 044 000	7 959 000	7 740 000	7 600 000	- 4,51%
Consommation	8 445 000	8 474 000	8 340 000	8 298 000	- 2,08%
Excédent/Déficit	- 401 000	- 515 000	- 600 000	- 698 000	Déficit + 74%
Exportations	213 000	77 000	52 000	45 000	- 41,56%
Importations	614 000	592 000	653 000	743 000	+ 25,34%

*UE25



La hausse des importations de l'UE est susceptible d'accroître la concurrence à laquelle se heurtent les **fournisseurs de bœuf ACP**, bien que les conséquences en termes de prix seront déterminées par les accords commerciaux en vertu desquels le bœuf entrera sur le marché de l'UE. En prévision d'une concurrence accrue sur les marchés européens non différenciés pour la viande de bœuf, certains exportateurs de bœuf ACP améliorent actuellement leurs stratégies de commercialisation en vue de cibler les marchés des « produits de luxe » de l'UE. Cette démarche rapporte déjà des avantages financiers significatifs. Toutefois, la diversification au-delà du marché européen demeure une priorité, en vue des conséquences économiques du régime commercial changeant de l'UE dans le secteur de la viande de bœuf.

Le secteur de la volaille de l'UE

Les perspectives du marché pour le secteur de la volaille sont jugées favorables grâce à une nette préférence des consommateurs et à son prix compétitif par rapport à d'autres viandes. L'augmentation de la production de volaille de l'UE étant inférieure à l'augmentation de la consommation en 2008, l'UE est devenue un importateur net de volaille. Cette tendance se poursuivra jusqu'en 2014 et un déficit croissant de la production provoquera une hausse des importations de l'UE (+8,04% entre 2008 et 2014). Les exportations de volaille quant à elles devraient chuter de 8,16%, « compte tenu de la forte concurrence exercée par les producteurs à faible coût sur les marchés mondiaux et d'un taux de change real brésilien/euro défavorable ».

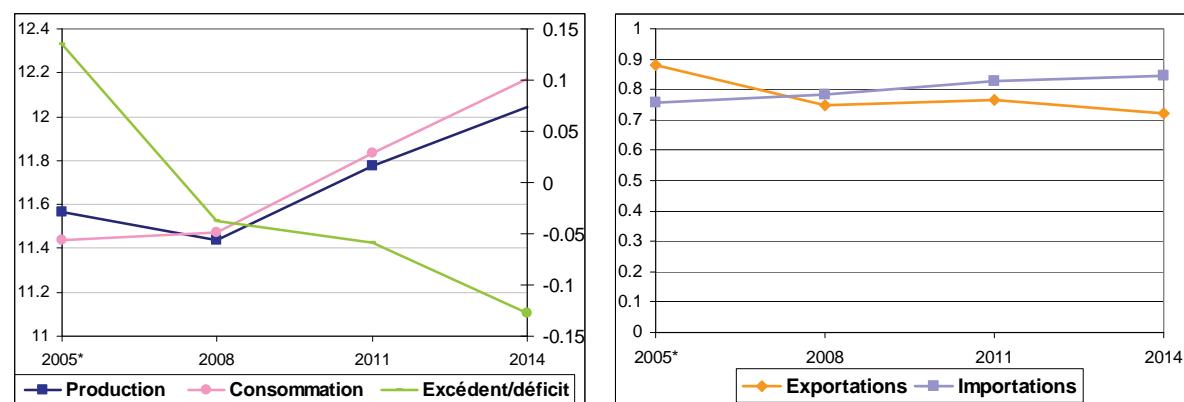
Malgré l'écart croissant entre la production et la consommation de l'UE, les exportations de volaille de l'UE s'élèveront encore à 720 000 tonnes en 2014 (contre 881 000 tonnes en 2005), étant donné la préférence de l'UE pour la poitrine de volaille et la nécessité d'exporter les bas-morceaux de poulet.

Les marchés ACP pour les bas-morceaux de poulet étant la principale destination des exportations de volaille de l'UE, le principal indicateur en termes de commerce ACP-UE est le taux de croissance de la consommation de volaille de l'UE, la hausse de la consommation de poitrine de poulet générant un volume croissant d'exportations européennes de bas-morceaux au sein des exportations globales de volaille. Par conséquent, malgré le déclin des exportations globales de volaille de l'UE, il est fort possible que les exportations de l'UE de bas-morceaux de volaille vers les marchés ACP continuent d'augmenter. Les tendances à cet égard seront en partie déterminées par les politiques commerciales internes adoptées par les régions et pays ACP vis à vis du commerce de la volaille. Dans ce contexte, aussi bien les engagements spécifiques d'élimination tarifaire pris par les gouvernements ACP pour les bas-morceaux de volaille que les dispositions plus générales des APE régissant les flux commerciaux au sein des unions douanières et des groupements régionaux (qui affectent la capacité des pays à utiliser des licences d'importation pour réglementer le commerce intra-régional) pourraient avoir d'énormes répercussions sur les flux commerciaux de volaille entre l'UE et les régions et pays ACP au cours de la prochaine période.

Viande de volaille

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% change 2008-14
Production utilisable	11 564 000	11 435 000	11 776 000	12 047 000	+ 5,35%
Consommation	11 439 000	11 473 000	11 835 000	12 174 000	+ 6,11%
Excédent/déficit	+ 135 000	- 38 000	- 59 000	- 127 000	consommation de + 1,2 % à - 1 %
Exportations	881 000	747 000	766 000	720 000	- 8,16%
Importations	756 000	784 000	826 000	847 000	+ 8,04%

*UE25



Le secteur de la viande de porc de l'UE

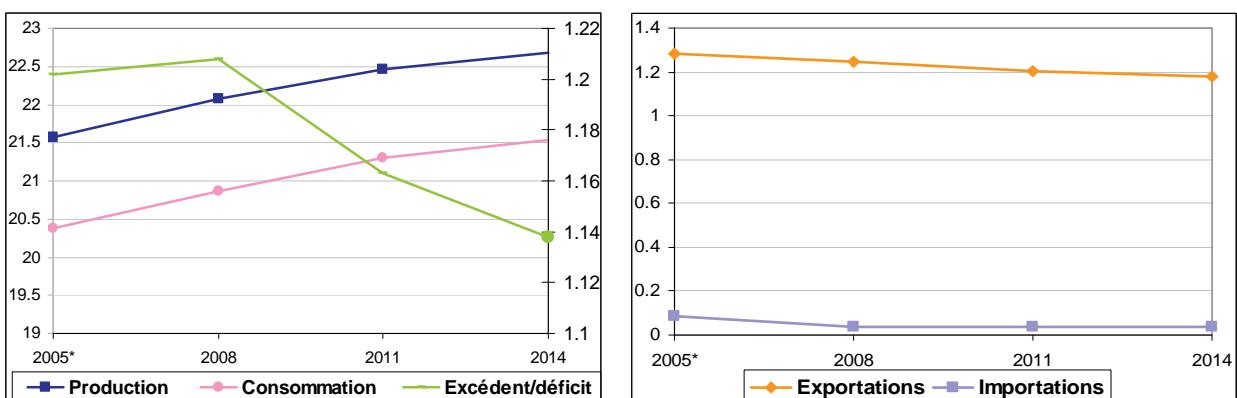
La production et la consommation de viande de porc de l'UE devraient augmenter à moyen terme, même si la croissance de la production devait être inférieure à celle des années 90. Le taux de croissance de la consommation devrait être légèrement supérieur à la croissance de la production. En conséquence, alors que les importations de viande de porc devraient rester constantes entre 2008 et 2014, les exportations de l'UE de viande de porc devraient chuter de 5,62%. Ceci s'explique par un réajustement du commerce extra-communautaire de viande de porc au lendemain de l'élargissement, qui a provoqué une chute drastique des importations extra-communautaires (-71,5%) et un déclin un peu moins prononcé des exportations extra-communautaires. Ceci est uniquement une conséquence de l'intégration de ce commerce dans l'UE.

Le déclin attendu au niveau des exportations de l'UE de viande de porc au cours de la période 2008-14 est exacerbé par une concurrence accrue des producteurs à bas prix. Dans ce contexte, les exportations de l'UE devraient diminuer pour passer de 1 246 000 tonnes en 2008 à 1 176 000 tonnes en 2014.

Viande de porc

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	21 572 000	22 081 000	22 464 000	22 677 000	+ 2,70%
Consommation	20 370 000	20 873 000	21 301 000	21 539 000	+ 3,19%
Excédent/déficit	+ 1 202 000	+ 1 208 000	+ 1 163 000	+ 1 138 000	- 5,79%
Exportations	1 286 000	1 246 000	1 201 000	1 176 000	- 5,62%
Importations	84 000	38 000	38 000	38 000	0%

*UE25



Les derniers rapports de presse signalent une augmentation des ventes de viande porc sur les marchés d'Afrique occidentale et centrale, au détriment des producteurs locaux. Certains appellent donc les gouvernements ACP à veiller tout particulièrement à la formulation des dispositions d'APE qui ont des répercussions sur l'utilisation des divers instruments de protection commerciale dans les secteurs agricoles sensibles.

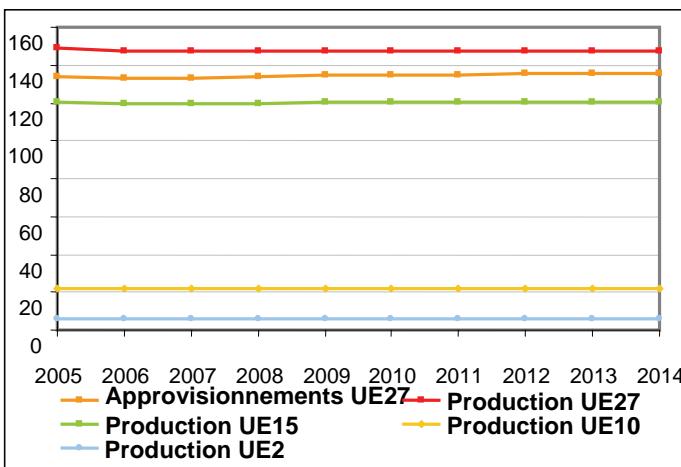
Dans l'ensemble, la CE prévoit une augmentation de la demande d'importation sur les marchés mondiaux de la viande, la consommation augmentant plus vite que la production. Les principaux bénéficiaires de cette tendance devraient être les fournisseurs latino-américains à faible coût. Cette tendance mondiale, cependant, pourrait atténuer quelques-unes des pressions actuelles sur les marchés africains de la viande. Toutefois, il convient de noter qu'au vu de l'intensification de la concurrence de la part des fournisseurs des pays en développement à faible coût sur les marchés traditionnels, les exportateurs de l'UE ont eu tendance à se tourner vers les marchés africains en tant que « marché de dernier ressort » lors des périodes de difficultés. Il convient de ne pas oublier cette tendance.

Le secteur laitier de l'UE

Malgré le sous approvisionnement important causé par les quotas laitiers (avec un sous approvisionnement structurel au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande et en Hongrie), les approvisionnements laitiers devraient augmenter légèrement jusqu'en 2014, et ceci même sans l'augmentation probable des quotas dans le cadre de la transition vers leur abolition en 2015. La production de subsistance dans les nouveaux États membres devrait décliner, l'orientation vers le marché s'accentuant de plus en plus.

Approvisionnement et production de lait (millions de tonnes)

Approvisionnements UE27	Année	Production UE27	Production UE15	Production UE10	Production UE2
133,5	2005	148,9	120,7	21,9	6,3
132,7	2006	147,5	119,7	21,7	6,0
132,9	2007	147,2	119,6	21,7	5,9
133,6	2008	147,3	119,8	21,7	5,8
134,4	2009	147,5	120,2	21,7	5,7
134,7	2010	147,5	120,2	21,6	5,7
135,0	2011	147,4	120,2	21,6	5,6
135,3	2012	147,4	120,2	21,6	5,6
135,5	2013	147,3	120,2	21,6	5,6
135,6	2014	147,3	120,2	21,6	5,6



Outre l'impact d'une éventuelle augmentation des quotas dans le cadre du « bilan de santé » de la PAC, le cheptel laitier de l'UE27 devrait diminuer pour passer de 24 millions de têtes en 2007 à environ 22 millions en 2014 ». Les rendements laitiers moyens devraient augmenter pour passer de 6,2 tonnes/vache laitière à 6,7 tonnes/vache laitière (+8,1%).

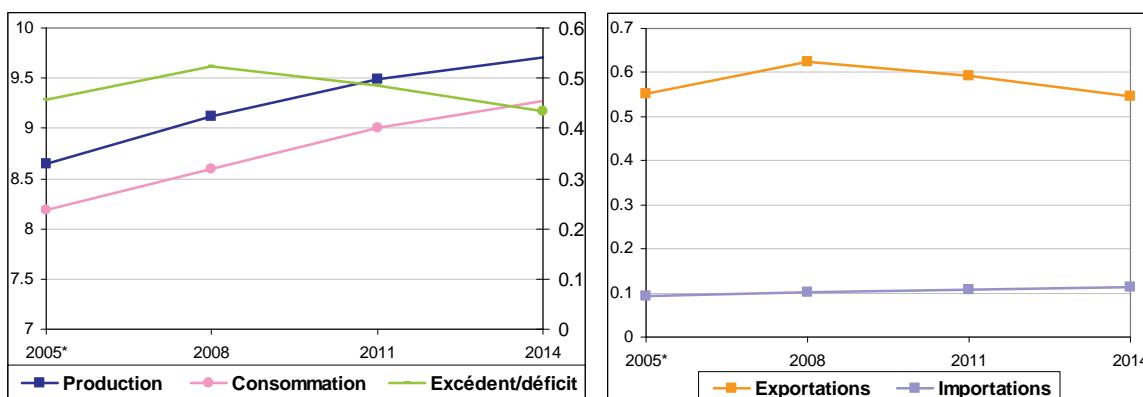
Les produits laitiers ont affiché des augmentations sans précédent des prix mondiaux en 2007, en conséquence d'une demande croissante et d'un approvisionnement limité. Ceci a engendré une « forte concurrence pour le lait brut parmi les produits laitiers au sein de l'UE ». « La production de beurre a augmenté de 1,3%, la production de fromage a augmenté mais à un taux plus faible qu'en 2006, et le lait écrémé en poudre a également augmenté [...] les exportations de lait écrémé en poudre et de fromage ont augmenté malgré l'élimination des restitutions à l'exportation sur ces produits en juin et juillet 2007 respectivement ». Les prix du marché de l'UE pour le beurre et le lait écrémé en poudre étaient, à un moment donné, respectivement 117% et 70% supérieurs au prix d'intervention. Pour le fromage, les prix ont commencé à augmenter à partir de l'été 2007. Cette situation de marché a permis l'élimination des stocks d'intervention de beurre.

La production de **fromage** de l'UE27 devrait augmenter de 10% à moyen terme comparé aux niveaux de 2005 (+ 6,47% entre 2008 et 2014), compte tenu de la demande intérieure élevée (+ 7,91% entre 2008 et 2014). Après une augmentation initiale jusqu'en 2008, les exportations de fromage devraient chuter jusqu'aux niveaux actuels aux environs de 2014 (547 000 tonnes). Les importations devraient augmenter jusqu'en 2008 et au-delà, affichant une hausse de 11,88% entre 2008 et 2014, en raison de l'augmentation de la demande intérieure de l'UE.

Fromage

	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	8 641 000	9 117 000	9 484 000	9 707 000	+ 6,47%
Consommation	8 184 000	8 593 000	8 998 000	9 273 000	+ 7,91%
Excédent/déficit	+ 457 000	+ 524 000	+ 486 000	+ 434 000	- 5,03%
Exportations	551 000	625 000	593 000	547 000	-12,48%
Importations	94 000	101 000	107 000	113 000	+11,88%

*UE25



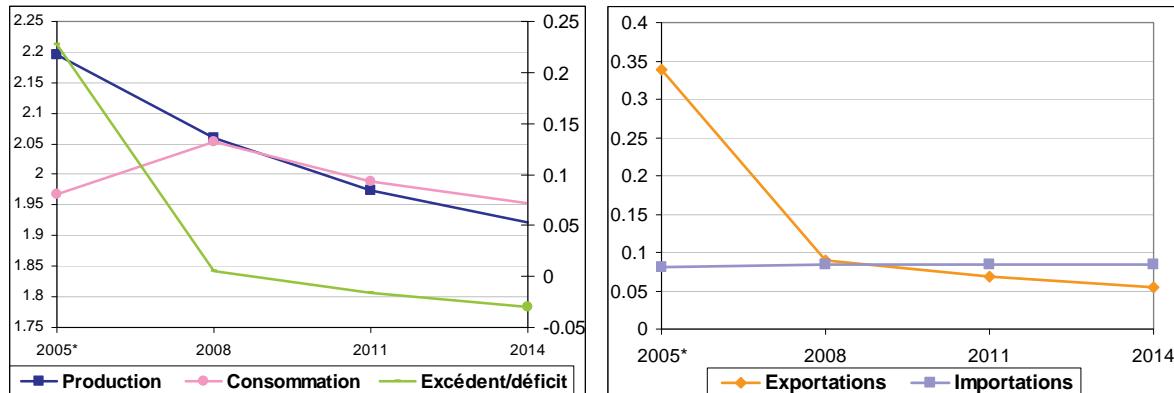
Compte tenu des prix exceptionnellement élevés sur le marché mondial, la production de l'UE de produits laitiers en vrac (beurre et lait écrémé en poudre) a augmenté entre 2006 et 2007, mais elle devrait reprendre sa tendance baissière à mesure que le lait sera de plus en plus consacré aux produits laitiers à forte valeur ajoutée.

Dans ce contexte, la production de **beurre** devrait décliner de 6,65% entre 2008 et 2014, alors que la consommation devrait se contracter de 4,97%. Après une diminution importante des exportations de beurre entre 2005 et 2008 (- 73,37%), ces dernières devraient décliner encore de 40% entre 2008 et 2014. Les importations de beurre devraient rester constantes à 85 000 tonnes entre 2008 et 2014.

Beurre

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	2 195 000	2 059 000	1 973 000	1 922 000	-6,65%
Consommation	1 968 000	2 054 000	1 989 000	1 952 000	- 4,97%
Excédent/déficit	+ 227 000	+ 5 000	- 16 000	- 30 000	consommation de +11,5 % à - 1,5 %
Exportations	338 000	90 000	69 000	54 000	- 40%
Importations	80 000	85 000	85 000	85 000	0%

*UE25

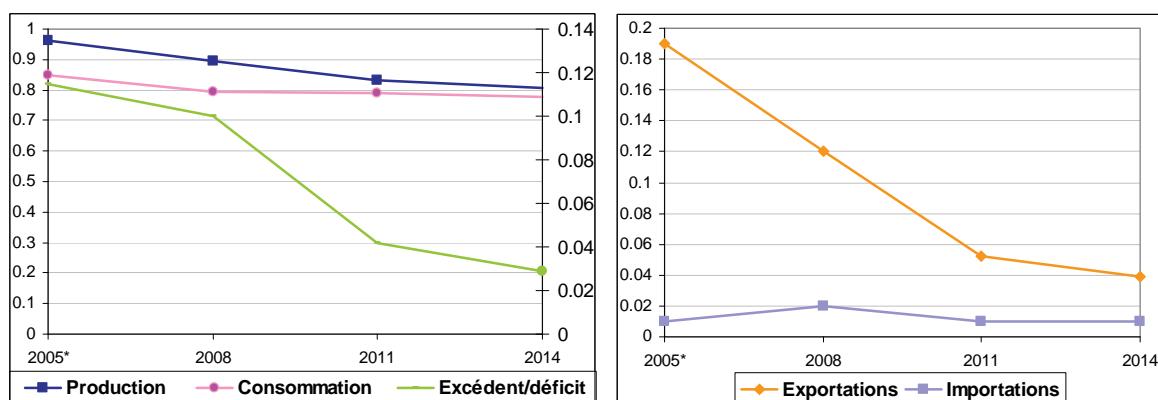


La production de **lait écrémé en poudre** de l'UE devrait connaître un déclin de 9,63% entre 2008 et 2014 (après une baisse de 7,17% entre 2005 et 2008). La consommation de lait écrémé en poudre devrait également décliner entre 2008 et 2014, mais à un rythme bien inférieur (-1,89%). Dans ce contexte, les exportations de lait écrémé en poudre devraient diminuer de 67,5% entre 2008 et 2014 (après une baisse de 36,84% entre 2005 et 2008), les exportations s'élevant à 39 000 tonnes en 2014 contre 190 000 tonnes en 2005.

Lait écrémé

(Tonnes)	2005*	2008	2011	2014	% changement 2008-14
Production utilisable	962 000	893 000	834 000	807 000	- 9,63%
Consommation	847 000	793 000	792 000	778 000	-1,89%
Excédent/déficit	+ 115 000	+ 100 000	+ 42 000	+ 29 000	- 74,78%
Exportations	190 000	120 000	52 000	39 000	- 67,50%
Importations	10 000	20 000	10 000	10 000	-50%

*UE25



Les prix laitiers élevés engendreront une augmentation de l'offre qui mènera à « une baisse des prix des produits laitiers à court terme », mais à un palier plus élevé que la période d'avant 2007. La forte demande des consommateurs devrait être comblée par une production intérieure croissante.

Ces circonstances s'avéreront propices au développement d'une **production laitière des ACP**, à condition que les coûts des intrants puissent être maintenus sous contrôle. Si une quelconque menace d'exportation devait se poser à la résurgence de la production laitière des ACP, elle proviendrait essentiellement d'Australie et de Nouvelle-Zélande, qui « devraient augmenter leur part combinée d'exportations de beurre et de lait entier en poudre, tandis que les États-Unis et l'Inde devraient considérablement augmenter leurs exportations de lait écrémé en poudre ».

D'après le dernier rapport *Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE*, les revenus agricoles de l'UE devraient augmenter de 18,1% entre 2006 et 2014 en termes réels et par unité de main-d'œuvre, malgré des différences notables entre les différentes régions de l'UE (UE15 : croissance de 7,1%, dix nouveaux Etats membres de 2004 : 31,2%, deux nouveaux Etats membres de 2007: 87,6% entre 2006-14). Bien que les perspectives générales pour les marchés et revenus agricoles de l'UE pour les sept prochaines années semblent globalement favorables, elles demeurent clairement sujettes à certaines incertitudes, notamment en ce qui concerne l'issue du cycle de Doha, le taux de change entre le dollar américain et l'euro, les conditions climatiques futures et les évolutions des politiques associées.

Les APE intérimaires et leurs implications pour les secteurs agricoles et alimentaires africains

Table des matières

<i>Introduction</i>	454
<i>Observations générales</i>	454
<i>Engagements de l'UE en matière d'accès en franchise de droits et de quotas</i>	454
Principaux secteurs concernés par l'accès en franchise de droits et de quotas	454
Complications liées à l'octroi d'un accès en franchise de droits et de quotas	456
Avantages à plus long terme de l'accès en franchise de droits et de quotas	457
Traitement tarifaire vis à vis des pays non signataires d'un APE intérimaire	459
<i>Engagements des pays ACP en matière d'élimination tarifaire</i>	459
Afrique centrale: l'APE intérimaire Cameroun-CE	459
Afrique de l'ouest: APE intérimaire Côte d'Ivoire-UE	460
Afrique de l'ouest: APE intérimaire Ghana-CE	462
Afrique de l'ouest: constats	463
Afrique orientale et australe: l'APE intérimaire Communauté d'Afrique orientale (EAC)-UE	463
Afrique orientale et australe: l'APE intérimaire ESA-UE	464
ESA: constats	470
Configuration de la SADC: APE intérimaire SADC-UE	470
<i>Principales dispositions sectorielles relatives au commerce ayant une incidence sur l'agriculture dans les pays ACP</i>	473
Instruments de défense commerciale: grandes divergences et impacts incertains	473
Contrôle des exportations: dispositions divergentes	473
Suppression des contrôles sur les autres importations: limite à la marge de manœuvre dont dispose les Etats	474
En quoi le maintien d'une certaine marge de manœuvre est-il important?	474
La question de la clause NPF	475
<i>Questions relatives à l'aide au commerce dans le secteur agricole</i>	475
Observations de l'étude ODI/ECDPM	475
Programme élargi en matière d'aide au commerce: tirer un enseignement de l'expérience acquise par l'UE	476



Introduction

La présente analyse repose en grande partie sur le rapport réalisé conjointement par ODI/ECDPM et intitulé «The New EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008», et est complétée par des études et observations provenant du site internet Agritrade.

Observations générales

Les différents APE intermédiaires qui ont été conclus présentent de nombreuses différences, même lorsqu'il s'agit de pays appartenant à la même région (bien qu'il faille noter que «*l'accord intérimaire conclu avec la Côte d'Ivoire prévoit expressément la possibilité de renégocier le calendrier de libéralisation dans le cadre d'un APE élargi avec la CEDEAO*»). Pour cette raison, il est extrêmement difficile de réaliser une évaluation globale pour les secteurs agricoles et alimentaires des pays ACP. En effet, chaque calendrier d'élimination tarifaire doit faire l'objet d'un examen séparé.

En outre, le traitement des marchandises n'étant pas spécifiquement mentionnées dans les engagements de réduction/élimination tarifaire est encore flou. Certains accords, dont notamment l'APE intérimaire conclu avec l'EAC, couvrent une grande quantité des échanges (38% environ de la valeur des importations du Kenya et une part encore plus importante pour la Tanzanie et l'Ouganda).

Les dispositions de l'APE intérimaire ayant une implication sur les échanges et la production dans le secteur agricole et alimentaire dans les pays ACP africains sont notamment les suivantes:

- l'engagement de l'UE à retirer toutes les barrières tarifaires aux exportations ACP, qui affectent essentiellement les produits agricoles et alimentaires;
- les engagements d'élimination tarifaire des pays ACP;
- les différentes dispositions relatives au commerce influant sur le recours aux instruments de politique commerciale agricole et relatives à l'agriculture (par exemple, les mesures de protection commerciale, les arrangements en matière de licence d'importation, les prix de référence, le recours aux taxes à l'exportation, les dispositions en matière de politiques de concurrence et les dispositions relatives aux marchés publics).

Dans la perspective de la conclusion d'APE complets, une des questions essentielles pour les pays ACP a trait aux mécanismes «d'aide au commerce» établis pour soutenir les ajustements de la production et du commerce dans les secteurs agricoles et alimentaires des pays ACP en réponse à l'évolution des marchés qui va découler de la mise en œuvre des APE. Ces questions doivent être prises en compte lors de l'examen des dispositions spécifiques des différents APE intérimaires et de leur implication sur les secteurs agricoles et alimentaires dans les pays ayant paraphé un APE intérimaire.

Engagements de l'UE en matière d'accès en franchise de droits et de quotas

Principaux secteurs concernés par l'accès en franchise de droits et de quotas

À partir de janvier 2008, l'UE va supprimer, au titre des APE intérimaires, tous les droits de douane, les quotas et les droits spéciaux sur toutes les exportations des pays ACP dont les gouvernements ont initié un accord de ce type, exceptés pour le sucre et le riz (pour lesquels des arrangements provisoires ont été établis). L'octroi d'un accès en franchise de droits et de quotas a affecté en premier lieu les produits agricoles, puisque la majorité des restrictions tarifaires et contingentes résiduelles étaient concentrées dans le secteur agricole et alimentaire.

Les principaux bénéficiaires sont les pays ACP non-PMA dont les gouvernements ont conclu des APE intérimaires, puisqu'ils bénéficient désormais d'un accès au marché de l'UE analogue à celui dont les PMA bénéficient au titre de l'initiative «TSA».

Selon le rapport ODI/ECDPM, « 1,4 milliard d'euros des importations de l'UE en valeur sont concernées dans l'immédiat par l'octroi de l'accès en franchise de droits et de contingents au titre de l'APE intérimaire », ce qui aura une incidence essentiellement sur les exportations de produits agricoles et alimentaires ACP (voir tableau 1). Toutefois, lorsqu'on inscrit ces résultats dans leur contexte, ces chiffres représentent « à peine 2 % des importations totales de l'UE en provenance des pays ACP non-PMA en 2006 ». Les principaux produits affectés par cette mesure sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Produits pour lesquels les gains statiques de l'accès en franchise de droits et de quotas sont les plus importants

SH/NC	Exportations des ACP non-PMA en 2006 (en milliers d'€)	Description	Droits payés en 2006, en milliers d'€
ex 1006	29 651	Riz	4 041,0
08061010	28 075	Raisins de table frais	3 959,0
ex 0201/2	50 507	Viande bovine	2 611,0
ex 0805	17 869	Agrumes	599,0
ex 07	6 124	Certains légumes frais (tomate, oignon, poireau, chou-fleur, brocoli, endive, carottes, navets, épinards, maïs, etc.)	384,0
ex 19	1 733	Préparations de céréales	338,0
2302310	493	Son de blé	244,0
18069070	1 174	Préparations contenant du cacao pour la préparation de boissons	220,0
ex 11	917	Farine de racines de céréales et tubercules	132,0
Ex 0808/9	815	Pommes, poires et prunes	77,0
15091090	248	Huile d'olive	77,0
04022119	87	Lait et crème	23,0
Ex 2007/9	194	Confiture et jus de fruits	19,0
08119011	60	Fruits tropicaux et noix	5,0
22042185	97	Vin	4,0
12129920	186	Sucré de cane	3,0
21069059	124	Sirope de cane à sucre parfumé ou coloré	0,5
TOTAL	138 354		12 737,0

Dans le domaine de la riziculture, durant la période de transition, la Guyane et le Surinam constateront une hausse de leurs quotas à l'exportation de riz, qui passeront de 145 000 tonnes avant la conclusion de l'APE complet à 187 000 tonnes en 2008 et à 250 000 tonnes en 2009, soit une hausse de 29 % et 72 % respectivement (ces importations bénéficiant d'une franchise de droit). De plus, le champ d'application du contingent pour le riz a été étendu au riz brisé et au riz complet, ce qui signifie que les exportateurs devraient être mieux à même de cibler le marché à prix élevé du riz complet.

L'introduction de ces réformes administratives est une demande de longue date des exportateurs de riz caribéens. Les dispositions de l'APE Caraïbes-UE devraient par conséquent contribuer à permettre d'atteindre progressivement les objectifs fixés depuis longtemps par les Caraïbes, qui sont d'obtenir un accès en franchise de droits et de quotas pour leurs exportations de riz. Toutefois, il convient de noter que malgré la hausse rapide du cours mondial du riz, il ne semble pas que cette évolution des prix se soit reflétée dans les prix payés sur le marché de l'UE. En effet, entre 2001 et 2007, les recettes enregistrées par tonne pour les exportations de riz de Guyane et du Surinam vers l'UE ont baissé de 17,4 % et 17,5 %, respectivement. Les hausses enregistrées sur le marché mondial n'auraient donc pas suffi à compenser la baisse des prix du riz découlant de la réforme de la PAC.

Dans le secteur de la viande bovine, les APE intérimaires vont permettre le retrait définitif du droit spécial de 8 % appliqué sur les exportations de viande bovine ACP. Sur une base des quantités exportées en 2007, on estime que, pour le Botswana et la Namibie, cette mesure devrait permettre d'engranger des recettes supplémentaires à raison d'1,568 million de Livres et 1,21 million de Livres, respectivement.

Comme le montre le tableau 1, le secteur du raisin de table namibien sera un des principaux bénéficiaires immédiats de l'accès en franchise de droits et de quotas, avec des recettes annuelles de près de 4 millions d'euros.

Au-delà de ces secteurs, (qui représentent 78 % des exportations de produits agricoles pour lesquelles les gains à court terme sont les plus importants), l'étude ODI/ECDPM conclut que les bénéfices immédiats seront relativement limités. En effet, le rapport fait valoir que pour certains pays ACP « les principaux gains à l'exportation constitués par les APE ne sont pas tant les nouvelles opportunités offertes par l'accès en franchise de droits et de quotas que le maintien du niveau d'accès antérieur. Ce constat vaut tout particulièrement pour les exportations de produits agricoles et alimentaires ACP.

Complications liées à l'octroi d'un accès en franchise de droits et de quotas

La situation est plus complexe que ne le laisse entrevoir cette description, notamment pour le secteur sucrier. En termes d'avantages immédiats, les arrangements transitoires spéciaux pour le sucre ont abouti à l'octroi nominal de contingents d'exportation additionnels de 230 000 tonnes pour la campagne de commercialisation 2008-2009 (voir tableau 2, répartition par région). Cela semble toutefois simplement remplacer les quantités complémentaires dont les exportateurs ACP ont bénéficié par le passé.

Tableau 2: Résumé des quotas additionnels pour la campagne 2008-2009 (tonnes équivalent sucre blanc)

APE complet Caraïbes	60 000
APE intérimaire SADC	50 000
APE intérimaire EAC	15 000
APE intérimaire ESA	75 000
APE intérimaire Pacifique	30 000
TOTAL	230 000

Il convient de noter que, bien que l'accès octroyé pour la campagne de commercialisation 2008-2009 a été élargi, le prix payé par les importateurs de l'UE pour le sucre ACP devrait baisser à 448,80 euros à compter d'octobre 2008. L'accès contingenté du groupe ACP dans son ensemble au marché de l'UE de 3,5 millions de tonnes implique un mécanisme de sauvegarde double, comprenant les plafonds suivants pour les non-PMA: 1,38 million de tonnes en 2009-2010; 1,45 million de tonnes en 2010-2011; 1,6 million de tonnes à compter de la campagne 2011-2012 et pendant les quatre campagnes suivantes. Lorsque le plafond des importations de sucre non-PMA ou des importations ACP dans leur ensemble est atteint, les mesures de sauvegarde, impliquant l'interdiction de nouvelles importations, pourront être appliquées.

L'accès contingenté doit également être considéré compte tenu de la nouvelle baisse du prix payé pour le sucre ACP par les importateurs de l'UE qui ne peut être inférieur à 90 % de 335 euros entre octobre 2009 et octobre 2012. Après cette date, les pays ACP ne recevront plus de garantie sur le prix pour le sucre et le prix payé par les importateurs de l'UE de sucre ACP sera déterminé par le marché (voir tableau 3).

Tableau 3: Prix garantis du sucre ACP au titre des APE intérimaires

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Prix (en €/tonne sucre brut)	496,80 €	448,80 €	Minimum 90 % de 335,00 €	Minimum 90 % de 335,00 €	Minimum 90 % de 335,00 €	Prix en fonction du marché

Dans ce contexte, la réduction de la valeur des préférences accordées devrait contraindre un bon nombre de fournisseurs ACP à se tourner vers d'autres marchés que celui de l'UE, voire même, dans certains cas, entraîner la fermeture de certaines sucreries. Alors que d'autres fournisseurs ACP, plus concurrentiels, tireront parti des exportations accrues, le sort des fournisseurs de sucre ACP moins concurrentiels met en exergue la relation étroite existant entre le processus de réforme de la PAC et la libéralisation des échanges à venir dans les secteurs agricoles sensibles de l'UE.

Les pays ACP qui sortiront gagnant ou subiront le contrecoup de ces évolutions seront déterminés non pas uniquement par la compétitivité de la production, mais également par les tendances des nouveaux investissements, tant internes qu'externes, et par la redéfinition de la base sur laquelle le sucre et les produits dérivés du sucre s'échangeront dans le contexte de l'évolution rapide du marché de l'UE. Les fonds investis dans la capacité d'offre des secteurs pour lesquels l'UE appliquait des restrictions tarifaires et contingentaires détermineront les bénéfices que les pays ACP tireront des APE intérimaires.

Dans le secteur des fruits et légumes, où les exportations ACP ont augmenté durant les 15 dernières années, il est difficile de garantir les bénéfices de l'accès en franchise de droits et de quotas étant donné les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), de sécurité des denrées alimentaires et les normes privées de plus en plus strictes appliquées sur le marché de l'UE. Cette tendance contribue à gonfler le coût de l'approvisionnement du marché de l'UE et désavantage tout particulièrement les petits producteurs. Alors que des mesures politiques pourraient réduire ces effets négatifs, par exemple en établissant de commun accord des normes du type KENYAGAP, cette approche fait figure d'exception dès lors qu'il s'agit de répondre à ce défi dans les pays ACP. Les retombées nettes sont par conséquent plus une limitation qu'un élargissement des possibilités pour les exportations ACP.

Avantages à plus long terme de l'accès en franchise de droits et de quotas

À plus long terme, l'étude ODI/ECDPM identifie quatre avantages potentiels de l'accès en franchise de droits et de quotas octroyé au titre des APE intérimaires:

- la redistribution des droits à l'importation précédemment prélevées par l'UE (dans le secteur de la viande bovine par exemple) au bénéfice des fournisseurs ACP;
- l'incitation que pourrait créer la suppression des barrières douanières pour les importateurs de l'UE à s'approvisionner auprès des fournisseurs, ce qui permettrait d'augmenter les exportations ACP;
- la création de nouvelles opportunités d'exportation pour les produits soumis antérieurement à des droits à l'importation élevés (notamment les produits alimentaires transformés, en particulier ceux contenant du sucre);
- la stimulation des investissements et de l'offre de produits dans les pays ACP (par exemple, dans le secteur du sucre dans lequel tout indique que l'accès en franchise de droits et de quotas a une incidence sur les décisions d'investissement et des sources d'approvisionnement prises par les sucreries de l'UE), bien qu'à ce jour l'initiative «TSA» a eu la plus forte incidence à cet égard.

Incitations à la prudence

Au final, l'étude réalisée par l'ODI/ECDPM conclut « qu'il n'est guère probable qu'une diversion soudaine des importations de l'UE vers les fournisseurs ACP se produise » en raison de l'octroi de l'accès en franchise de droits et de quotas au titre des APE intérimaires. À plus long terme, ce sont les produits alimentaires transformés qui sont les mieux à même de profiter d'une augmentation des exportations, cependant cette évolution est conditionnée par les règles d'origine appliquées aux produits alimentaires exportés par les pays ACP. Un autre facteur pouvant freiner une hausse des exportations ACP est constitué par les règles de sécurité des denrées alimentaires et les normes de qualité privées imposées aux exportations de produits agricoles et alimentaires ACP, et en particulier le coût de la vérification de la mise en conformité avec les normes privées et publiques. C'est un domaine dans lequel l'aide au commerce et l'établissement d'un processus de dialogue relatif aux dispositions de mise en œuvre pourraient s'avérer très précieux (non pas les normes proprement dites mais la manière dont elles sont appliquées dans les contextes nationaux et régionaux et dans le cadre de différents systèmes de production). La question de savoir si ce soutien peut réellement être mobilisé pourrait être déterminante pour la réalisation des avantages à long terme de l'accès en franchise de droits et de quotas.

L'étude ODI/ECDPM fait valoir que « dans un passé récent les nouvelles préférences commerciales accordées aux pays ACP ont été rapidement étendues par l'UE à d'autres fournisseurs. Ce processus est aggravé par le passage du système de soutien des prix à celui du paiement de l'aide directe dans les secteurs d'activités de l'UE qui revêtent une grande importance pour les exportations ACP. Par conséquent, il semblerait que les ACP ne disposent de peu d'opportunités pour exploiter ces préférences. Dans les secteurs autres que ceux dans lesquels les entreprises de l'UE ont entrepris une restructuration à l'échelle mondiale (secteurs du sucre et des légumes), ceci pourrait affecter d'une manière négative les flux des investissements consacrés au développement de nouvelles productions dans les pays ACP. »

Implications en ce qui concerne les besoins en matière d'aide au commerce

Ceci implique qu'il faut amorcer le soutien destiné à encourager les investissements qui suivent les tendances du marché et qui soutiennent les initiatives prises par le secteur privé pour ajuster les structures productives et commerciales des pays ACP conformément aux nouvelles réalités du marché. Ces programmes pourraient aider le secteur privé des pays ACP à exploiter les préférences tant qu'elles existent. Il semblerait que cela constitue un obstacle majeur à l'extension des programmes «d'aide au commerce» de l'UE et de ses États membres, qui n'ont pas encore veillé à répondre directement à la question de savoir comment acheminer le soutien destiné à amorcer les ajustements de la production et du commerce axés sur le marché et fondés sur le secteur privé dans les pays ACP.

Il convient toutefois de noter que les flux d'investissements pourraient également être influencés par les conditions de marché plus larges, tant dans les pays et les régions ACP qu'à l'extérieur de ceux-ci, et par les politiques internes mises en place par les gouvernements ACP. On ignore quelle sera l'incidence de la politique interne sur les flux d'investissements après que certaines conditions relatives aux investissements auront été satisfaites. La CNUCED n'a trouvé aucune corrélation entre la conclusion d'accords relatifs aux investissements et les flux d'investissements directs à l'étranger, ce qui suggère qu'il n'existe pas de solution simple et automatique pour encourager les investissements visant la transformation structurelle des économies ACP.

Traitement tarifaire vis à vis des pays non signataires d'un APE intérimaire

Avant de conclure cet examen du traitement en franchise de droits et de quotas de l'UE au titre des APE intérimaires, il convient de noter que la majorité des gouvernements ACP n'ont pas initié d'APE intérimaire. Pour les pays ACP PMA cela n'a pas posé de problèmes majeurs puisqu'ils peuvent exporter au titre de l'initiative «TSA», qui octroie également un accès en franchise de droits et de quotas. Toutefois les pays ACP non-PMA dont les gouvernements n'ont pas initié d'APE intérimaire sont confrontés à une réimposition des droits au titre du SPG. Selon l'étude ODI/ECDPM, cette réimposition a affecté négativement 1,2 % des exportations du Nigeria vers l'UE, 6 % des exportations du Gabon et 3,5 % des exportations du Congo. Alors que certains de ces nouveaux droits sont faibles, certains incluent des droits spécifiques qui sont généralement élevés, tandis que pour d'autres produits les droits *ad valorem* sont élevés. Cela a une incidence négative sur les secteurs agricoles pour lesquels les droits ont été réimposés. Dans ce cadre, le Nigeria a récemment candidaté pour l'accès au SPG+.

Engagements des pays ACP en matière d'élimination tarifaire

Afrique centrale: l'APE intérimaire Cameroun-CE

Le gouvernement camerounais est le seul gouvernement d'Afrique centrale à avoir initié un APE intérimaire. La libéralisation tarifaire « ne commencera pas avant 2010 » ce qui laisse au gouvernement un délai de deux ans pour aligner ses droits de douane sur le tarif extérieur commun (TEC) proposé par la CEMAC. La libéralisation générale des droits de douane au titre de l'APE conclu avec le Cameroun « est reportée à la fin de la période de transition, mais ce report reste modéré », le « Cameroun sera alors confronté à des effets très rapidement ». La première tranche de libéralisation de la période 2010-2013 porte sur des produits à droits de douane élevés tandis que « près de la moitié des importations du Cameroun en provenance de l'UE de la période 2005-2006 sera intégralement libéralisée dans les dix ans à venir ». Certains produits agricoles et alimentaires seront soumis à une élimination tarifaire durant la première phase, y compris certaines variétés de pommes de terre et de tubercules, bien que la valeur de ces importations ne soit pas significative. La première phase de la libéralisation couvre également le matériel utilisé dans l'agriculture et l'horticulture et cela devrait contribuer à réduire les coûts d'investissement en capital dans le secteur agricole (voir tableau 4).

Tableau 4: engagements de la première phase dans le secteur agricole du Cameroun

Code NHM	Importations moyennes 2004-2006 en milliers de \$	Description	Droit de douane
010110	5	Chevaux et ânes, reproducteurs de race pure	30%
010611	0	Primates, vivants	30%
010612	-	Baleines, dauphins et marsouins [mammifères de l'ordre des cétacés] ainsi que...	30%
010619	-	Mammifères, vivants (à l'excl. des primates, des baleines, dauphins et marsouins [mammifères de l'ordre...	30%
010620	-	Reptiles vivants [p.ex. serpents, tortues, alligators, caïmans, iguanes, gavials et...	30%
051110	4	Sperme de taureaux	30%
071410	-	Racines de manioc, fraîches, réfrigérées, congelées ou séchées, même...	30%
071420	-	Patates douces, fraîches, réfrigérées, congelées ou séchées, même débitées en morceaux...	30%
071490	2	Racines d'arrow-root ou de salep, topinambours et racines et tubercules simil. à...	30%

Les produits exclus des engagements d'élimination tarifaire « ont constitué 21 % des produits importés en provenance de l'UE en 2005-2006 », bien que « moins d'un tiers de ceux-ci sont des produits agricoles », couvrant quelques 354 lignes tarifaires (voir tableau 5, exclusions des produits agricoles). Les principaux produits agricoles et alimentaires exclus sont les produits dérivés de la viande, les légumes, les produits alimentaires à base de céréales, le café, le cacao, le sucre et les confiseries. L'UE ne produit pas certains de ces produits, la raison de leur exclusion n'est donc pas claire. Cependant, cela pourrait être lié au fait que les pays ACP ne sont pas en mesure de faire respecter les règles d'origine pour les marchandises de l'UE importées au titre des dispositions préférentielles des APE intérimaires.

Tableau 5: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclus du Cameroun

SH2	Description	Part du total
52	Coton	10,4 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	5,2 %
02	Viandes et abats comestibles	4,1 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	3,8 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	3,2 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	2,8 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	2,2 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	1,9 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,7 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	1,7 %
09	Café, thé, maté et épices	1,6 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries	1,3 %
18	Cacao et ses préparations	0,8 %
17	Sucres et confiserie	0,7 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	0,7 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	0,6 %
12	Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages	0,6 %
13	Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux	0,4 %
10	Céréales	0,2 %
05	Autres produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	0,1 %
06	Plantes vivantes et produits de la floriculture	0,1 %

Afrique de l'ouest: APE intérimaire Côte d'Ivoire-UE

Le gouvernement de Côte d'Ivoire est un des deux gouvernements d'Afrique de l'ouest qui ont initié un APE intérimaire. Les engagements d'élimination tarifaire commenceront immédiatement et seront achevés en 2022. Les marchandises devant être libéralisées durant la première phase jusqu'en 2012 « représentent près de 60% des produits importés par la Côte d'Ivoire en provenance de l'UE en 2004-2006 » (consulter le tableau 6 pour plus d'informations). Bien que certaines marchandises étaient déjà à taux zéro, d'autres étaient assorties d'un droit de 20 %. Cinq produits agricoles représentant plus d'1 million de dollars en valeur à l'importation sont intégrés dans la première phase des engagements de libéralisation (six autres produits de la pêche sont également inclus). Selon l'étude ODI/ECDPM, « plusieurs produits agricoles semblent être des produits pouvant concurrencer la production locale ».

Tableau 6: engagements de la première phase dans le secteur agricole de la Côte d'Ivoire

Code NHM	Moyenne des importations 2004-2006 en milliers de €	Description	Droit de douane
1602500000	1 254	Préparations et conserves de viande ou d'abats d'animaux de l'espèce bovine (à l'excl. des saucisses, saucissons et...)	20 %
2005400000	1 038	Pois [Pisum sativum], préparés ou conservés autrement qu'au vinaigre ou...	20 %
2106901000	13 493	Préparations alimentaires, n.d.a.: pas de description au niveau 8	20 %
0303420000	24 922	Thons à nageoires jaunes [Thunnus albacares], congelés	10 %
0303430000	8 268	Listaos ou bonites à ventre rayé, congelés «Euthynnus - Katsuwonus- pelamis»	10 %
0303490000	1 396	Thons du genre «Thunnus», congelés (à l'excl. des thons des espèces «Thunnus alalunga, ...	10 %
0303500000	1 123	Harengs [Clupea harengus, Clupea pallasii], congelés	10 %
0303740000	1 328	Maquereaux [Scomber scombrus, Scomber australasicus, Scomber japonicus], congelés	10 %
0303790000	11 463	Poissons d'eau douce et de mer, comestibles, congelés (à l'excl. des salmonidés, des poissons plats, des thons,	10 %
1108120000	1 396	Amidon de maïs	10 %

Les produits exclus des engagements de libéralisation tarifaire représentent 20 % des produits importés en provenance de l'UE par le pays en 2004-2006, plus d'un tiers de celles-ci étant constitué par des produits agricoles et alimentaires (soit 226 lignes tarifaires; voir au tableau 7 le résumé détaillé).

Tableau 7: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu de la Côte d'Ivoire

SH2	Description	Part du total
52	Coton	21,2 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	6,5 %
09	Café, thé, maté et épices	5,6 %
02	Viandes et abats comestibles	4,0 %
18	Cacao et ses préparations	3,1 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	3,0 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	2,8 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,7 %
01	Animaux vivants	1,4 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	1,2 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	1,1 %
17	Sucres et sucreries	1,1 %
10	Céréales	0,8 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	0,5 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	0,5 %

Afrique de l'ouest: APE intérimaire Ghana-CE

Le gouvernement ghanéen est le deuxième gouvernement d'Afrique de l'ouest à avoir initié un APE intérimaire. Les engagements de libéralisation tarifaire débuteront en 2009 et s'achèveront en 2022. « La plupart des engagements de libéralisation sont prévus pour le début de la période ». Selon le rapport ODI/ECDPM, les produits libéralisés durant les six premières années représentent plus d'un quart des importations en provenance de l'UE en 2004-2006 (voir tableau 8). Les produits sur lesquels les droits de douane sont les plus élevés font partie de la première phase de libéralisation. Plus de 70 % des importations en provenance de l'UE seront libéralisés en 10 ans. Quatre produits agricoles sont inclus dans la première phase de libéralisation, y compris les morceaux de dindes; la farine de froment et l'avoine.

Tableau 8: engagements de la première phase dans le secteur agricole du Ghana

Code NHM	Moyenne des importations en 2004-2006 en milliers de €	Description	Droit de douane
020727	1 297	Morceaux et abats comestibles de dindes et dindons	20 %
110100	1 245	Farines de froment [blé] ou de méteil	20 %
110412	1 536	Grains d'avoine, aplatis ou en flocons	20 %
330210	8 996	Mélanges de substances odoriférantes et mélanges, y.c. les solutions alcooliques	10 %

Vingt pour cent environ des produits actuellement importés en provenance de l'UE doivent être exclus de la libéralisation, 28 % d'entre eux étant des produits agricoles et 62 % relevant de la bande tarifaire la plus élevée (voir tableau 9).

Tableau 9: exclusions des produits agricoles et part du commerce exclu du Ghana

SH2	Description	Part du total
52	Coton	5,7 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	4,6 %
02	Viandes et abats comestibles	3,3 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	3,6 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	2,8 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	2,5 %
09	Café, thé, maté et épices	2,2 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	2,2 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	1,8 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	1,8 %
10	Céréales	1,0 %
13	Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux	0,9 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	0,8 %
18	Cacao et ses préparations	0,8 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,7 %
17	Sucres et confiserie	1,1 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	1,2 %
01	Animaux vivants	0,4 %
21	Préparations alimentaires diverses	0,2 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries	0,1 %

Afrique de l'ouest: constats

Comme indiqué, l'APE Ghana-UE comporte plus d'exclusions de produits que l'APE Côte d'Ivoire-UE, notamment certains fruits et noix comestibles; écorces d'agrumes ou de melons (SH 8), préparations de viande (SH 16), gomme; gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux (SH 13), les préparations alimentaires diverses (SH 21) et les préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries (SH 19), tous ces produits n'étant pas exclus dans le cadre de l'APE Côte d'Ivoire-UE. De même, il n'y a pas de chevauchement entre les engagements d'élimination tarifaire de la première phase du Ghana et de la Côte d'Ivoire dans le secteur agricole. Il y a par conséquent une incompatibilité entre les engagements d'élimination tarifaire de la première phase et les listes d'exclusions des produits agricoles dans les calendriers de réduction tarifaire du Ghana et de la Côte d'Ivoire. Au titre d'un accord régional, ces divergences devraient être comblées. Toutefois, le fait de concilier ces incohérences entre les offres du Ghana et de la Côte d'Ivoire serait fortement compromis par une avancée vers la conclusion d'un accord régional, à mesure que de plus en plus d'offres tarifaires nationales sont déposées en vue des négociations.

Afrique orientale et australe: l'APE intérimaire Communauté d'Afrique orientale (EAC)-UE

L'APE intérimaire EAC-UE comporte une multiplicité de calendriers d'engagements de réduction tarifaire distincts avancés par les pays ACP qui ont négocié dans le cadre de la configuration de l'ESA. Pour ce qui est de la configuration de l'EAC toutefois, aucune réduction tarifaire ne sera réalisée avant 2015. Selon l'étude ODI/ECDPM, « la libéralisation se fera en trois phases. La première est prévue en 2010 et porte uniquement sur les produits pour lesquels le tarif extérieur commun (TEC) est de 0%. La deuxième s'étale entre 2015 et 2023 et la troisième entre 2020 et 2033. En d'autres termes, les pays disposent d'un délai de 24 années à compter de la date à laquelle les taux du TEC auront été atteints (et 26 années à compter de 2008) pour achever le processus de libéralisation au titre de l'APE. L'APE conclu par l'EAC est donc celui comportant la période de transition la plus longue ». L'APE intérimaire EAC est par conséquent l'accord intérimaire dont les engagements d'élimination tarifaire seront mis en œuvre le plus tardivement, puisque les pays de la configuration de l'EAC devront « libéraliser une partie significative de leurs importations durant la deuxième phase (2015-2023) ».

En termes d'exclusion, près d'un tiers du volume de commerce sont des produits agricoles (voir tableau 10).

Tableau 10: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu de l'EAC

SH2	Description	Part du total
52	Coton	5,3 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	3,9 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	3,7 %
09	Café, thé, maté et épices	2,0 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,8 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	1,8 %
02	Viandes et abats comestibles	1,7 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	1,7 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	1,5 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidon, de féculles ou de lait; pâtisseries	1,4 %
21	Préparations alimentaires diverses	1,2 %
17	Sucres et sucreries	1,1 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	1,0 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	0,9 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	0,7 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	0,7 %
10	Céréales	0,6 %
18	Cacao et ses préparations	0,4 %
23	Résidus et déchets des industries alimentaires; aliments préparés pour animaux	0,2 %
01	Animaux vivants	0,1 %
06	Plantes vivantes et produits de la floriculture	0,1 %
14	Matières à tresser et autres produits d'origine végétale, non dénommés ni compris ailleurs	0,1 %

Afrique orientale et australe: l'APE intérimaire ESA-UE

Les pays de l'ESA signataires de l'APE intérimaire sont quatre États insulaires (Comores, Madagascar, Maurice et Seychelles) et le Zimbabwe. Les gouvernements de ces pays ont établi un calendrier de réduction tarifaire lié au tarif extérieur commun (TEC) du COMESA, toutefois, « les détails en termes de libéralisation et d'exclusion divergent ». Dans le cadre du COMESA, un problème supplémentaire se pose vis à vis du TEC. En effet, la structure du TEC a été décidée de commun accord (matières premières et biens d'équipements – TEC de 0%; biens intermédiaires – TEC de 10 %; produits finaux – TEC de 25 %), cependant aucun accord n'a été conclu quant à « une définition formelle affectant chaque produit de la nomenclature à l'un ou l'autre groupe ». Chaque catégorie semble être définie d'une manière différente dans chaque calendrier de libéralisation national. En effet, « il y a plus de mille produits qui sont libéralisés par un ou plusieurs pays de la configuration de l'ESA et qui présentent des divergences quant à leur classification à l'intérieur du TEC », dans certains cas la classification d'un même produit est différente dans tous les calendriers de libéralisation.

Alors que ceci complique la conclusion des engagements d'élimination tarifaire du COMESA, le secteur agricole et alimentaire est peu affecté par ce problème.

Au titre des différents engagements de libéralisation dans le cadre de l'APE intérimaire conclu par l'ESA, les matières premières et les biens d'équipement sont libéralisés en premier après une année (même si l'année varie). Les réductions tarifaires ne sont pas étalées d'une manière équitable à travers les différentes périodes de mise en œuvre mais sont regroupées sur des années spécifiques durant les différentes phases (par exemple, 2013, 2014, 2016, 2017-2020, 2022).

En ce qui concerne les Comores, tous les produits libéralisés durant la première phase sont soumis à un TEC de 0%.

Pour ce qui est des exclusions, 19,3 % des produits importés par les Comores en provenance de l'UE en 2004-2006 sont exclus, deux tiers de ceux-ci étant des produits agricoles (voir le tableau 11). Néanmoins, tous les produits agricoles exclus ne sont pas nécessairement des biens produits par l'UE.

Tableau 11: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu des Comores

SH2	Description	Part du total
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	17,2 %
02	Viandes et abats comestibles	9,7 %
09	Café, thé, maté et épices	9,7 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	8,6 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	5,4 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	5,4 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	3,2 %
05	Autres produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	3,2 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	2,2 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	2,2 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	2,2 %
10	Céréales	1,1 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	1,1 %

En ce qui concerne Madagascar, il n'y a pas eu d'efforts faits pour différer la mise en œuvre des engagements libéralisation tarifaire. « Au contraire, les produits qui seront libéralisés en 2013 représentent 37 % des produits importés en provenance de l'UE durant la période 2004-2006, ce qui implique une libéralisation importante dès 2013 ». Toutefois, aucun des produits libéralisés en 2013 ne sont agricoles.

En termes d'exclusion, 19,3 % des produits importés par Madagascar en provenance de l'UE en 2004-2006 sont exclus et à peine plus de deux tiers de ces produits sont agricoles (voir tableau 12). Quelques produits exclus des engagements de libéralisation sont déjà à taux zéro. Toutefois, « les exclusions agricoles concernent pour l'essentiel des marchandises que l'UE est en mesure de fournir et qui concurrencent directement ou indirectement les producteurs agricoles à l'échelon local ».

Tableau 12: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu de Madagascar

SH2	Description	Part du total
02	Viandes et abats comestibles	9,6 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	8,0 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	7,8 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	6,8 %
52	Coton	6,4 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	4,5 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	3,7 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	3,5 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	3,3 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries	3,1 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	3,0 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	2,8 %
17	Sucres et sucreries	2,6 %
21	Préparations alimentaires diverses	2,1 %
18	Cacao et ses préparations	1,6 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	1,6 %
09	Café, thé, maté et épices	1,4 %
10	Céréales	0,5 %
12	Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages	0,2 %
13	Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux	0,2 %

En ce qui concerne Maurice, « la première phase de libéralisation doit s'achever en 2008 ». Selon le rapport ODI/ECDPM, « ce groupe de produits constitue un quart des importations en provenance de l'UE durant la période 2004-2006. Etant donné que 4,4 % seulement des importations sont exclues, l'essentiel des importations (71 % au total) sera libéralisé entre 2013 et 2022 (données détaillées au tableau 13) ». Ceci est conforme avec l'engagement de Maurice d'être une « île en franchise de droits de douane ». Alors que certains produits sont taxés de droits élevés, les quantités échangées sont très faibles. Ce groupe de produits englobe 23 produits agricoles, y compris plusieurs produits animaux, produits de la viande et le tabac.

Tableau 13: engagements dans le secteur agricole de la première phase de Maurice

Code NHM	Importations moyennes durant la période 2004-2006 en milliers d'€	Description	Droit de douane
010310	-	Porcins reproducteurs de race pure	30 %
010391	-	Porcins des espèces non-domestiques, vivants, d'un poids < 50 kg	30 %
010392	-	Porcins, vivants, d'un poids \geq 50 kg	30 %
010599	-	Volailles vivantes	30 %
020630	0	Abats comestibles de porcins, frais ou réfrigérés	30 %
020641	-	Foies de porcins, comestibles, congelés	30 %
020649	0	Abats comestibles de porcins, congelés	30 %
020725	40	Dindes et dindons, non-découpés en morceaux, congelés	30 %
020726	4	Morceaux et abats comestibles de dindes et dindons, frais ou réfrigérés	30 %
020727	115	Morceaux de dindons ou de dindes, congelés	30 %
020732	3	Canards, oies ou pintades	30 %
020733	1	Canards, oies ou pintades, congelés	30 %
020734	34	Foies gras de canards, d'oies ou de pintades, comestibles, frais ou réfrigérés	30 %
020735	12	Morceaux et abats comestibles de canards, d'oies ou de pintades, frais ou réfrigérés	30 %
020736	45	Morceaux et abats comestibles de canards, d'oies ou de pintades, congelés	30 %
021011	3	Jambons, épaules et leurs morceaux, de porcins	30 %
021012	0	Poitrines [entrelardés] et morceaux de poitrines, de porcins,	30 %
021019	187	Viandes de porcins, salées	30 %
240110	-	Tabacs non-écotés	30 %
240120	-	Tabacs partiellement ou totalement écotés, mais non autrement travaillés	30 %
240130	-	Déchets de tabac	30 %

La moitié des 185 produits est constituée de produits agricoles et 58 % sont taxés des droits de douane les plus élevés. Il existe toutefois un groupe de produits grevés d'un droit de 0% qui sont exclus des engagements de libéralisation. Les principaux produits exclus par Maurice sont « les produits alimentaires transformés et les produits simplement préparés, auxquels les produits importés en provenance de l'UE, qui sont moins coûteux, peuvent faire concurrence (voir tableau 14).

Tableau 14: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu de Maurice

SH2	Description	Part du total
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	20,0 %
02	Viandes et abats comestibles	5,9 %
17	Sucres et sucreries	4,3 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	3,2 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	2,7 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries	2,7 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	2,7 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	2,2 %
21	Préparations alimentaires diverses	2,1 %
01	Animaux vivants	1,1 %
06	Arbres vivants et autres plantes vivantes, bulbes, racines, etc., fleurs coupées et feuillage ornemental	1,1 %
09	Café, thé, maté et épices	1,1 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	1,1 %

Pour les Seychelles, les réductions tarifaires de la première phase débuteront en 2013. Elles couvrent un large éventail de produits alimentaires (y compris plusieurs produits de la pêche) et de produits agricoles (voir tableau 15). Globalement pour les Seychelles, la création de l'union douanière du COMESA a plus d'incidence en termes de réductions tarifaires que la mise en œuvre de l'APE.

Tableau 15: Seychelles: engagements de la première phase dans le secteur agricole

Code NHM	Importations moyennes en 2004- 2006, en milliers de \$	Description	Droit de douane
040110	1.00	Lait et crème	50 %
040120	0.20	Lait et crème	50 %
040700	516.00	Œufs d'oiseaux	200 %
050100	-	Cheveux	25 %
050210	-	Soies de porc ou de sanglier et déchets de ces soies	25 %
050290	-	Poils de blaireau et autres poils pour la brosserie et déchets de ces poils	25 %
050300	3.00	Crins de chevaux ou déchets de crins	25 %
050400	-	Boyaux, vessies et estomacs d'animaux	25 %
050510	-	Plumes	25 %
050590	-	Peaux et autres parties d'oiseaux	25 %
050610	-	Osséine et os acidulés	25 %
050690	-	Os et cornillons	25 %
050710	-	Ivoire préparé	200 %
050790	-	Écailles de tortue	200 %
060410	-	Mousses et lichens	100 %
060491	-	Feuillages	100 %
060499	-	Feuillages	100 %
070511	25.00	Choux frais ou réfrigérés	25 %
070519	0.30	Laitues fraîches ou réfrigérées	25 %
070930	1.00	Aubergines fraîches ou réfrigérées	25 %
080440	3.00	Avocats frais ou séchés	50 %
080450	3.00	Goyaves fraîches ou séchées	50 %
080720	0.03	Papayes fraîches	50 %
090111	1.00	Cofé (à l'exclus. Du café torréfié)	50 %
090112	59.00	Café décaféiné (à l'exclus. du café torréfié)	50 %
090300	-	Maté	50 %
091050	0.10	Curry	100 %
230910	-	Aliments pour chiens ou chats, conditionnés pour la vente au détail	50 %

Seulement 2,5 % de la valeur des produits importés en provenance de l'UE en 2004-2006 sont exclus des engagements de libéralisation, mais 37 % de ceux-ci sont des produits agricoles (voir tableau 16). Cependant, il convient de noter que selon le rapport ODI/ECDPM, les exclusions sont essentiellement liées aux recettes douanières et non pas à la production interne.

Tableau 16: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu des Seychelles

SH2	Description	Part du total
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	15,3 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	14,5 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	6,9 %
02	Viandes et abats comestibles	
09	Café, thé, maté et épices	
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	

Pour ce qui est du Zimbabwe, la première phase de libéralisation sera lancée en 2013, les réductions ultérieures étant prévues en 2015, 2018, 2021 et 2023. La première phase de réduction tarifaire pour les produits agricoles porte sur les produits suivants: animaux vivants, produits dérivés de la viande, poissons, produits laitiers, légumes, fruits et noix, café, thé, céréales, oléagineux et riz brisé (voir tableau 17). Selon l'étude ODI/ECDPM, « il est tout à fait possible que les importations en provenance de l'UE concurrencent la production locale dans ces secteurs ». Néanmoins, cela pourrait refléter l'intérêt croissant que les entreprises du Zimbabwe manifestent à l'égard du commerce avec la région, que ce soit des marchandises produites dans le pays ou des marchandises importées.

Tableau 17: engagements de la première phase dans le secteur agricole du Zimbabwe

SH2	Importations moyennes en 2004-2006, en milliers de \$	Description	Droit de douane
01	46	Animaux vivants	30 %
02	0,4	Viandes et abats comestibles	40 %
03	0,01	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	40 %
04	0,1	Lait et produits de la laiterie	40 %
05	4	Autres produits d'origine animale	40 %
07	2	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	40 %
08	1	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	40 %
09	0,1	Café, thé, maté et épices	40 %
10	4 853	Céréales	25 %
12	-	Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers	40 %
100640	2 087	Riz brisé	15 %

Le Zimbabwe souhaite exclure des engagements de libéralisation un ensemble de produits représentant un cinquième environ des produits importés en provenance de l'UE durant la période 2004-2006. Seul un nombre relativement limité de ces produits sont des produits agricoles (68 lignes tarifaires – voir tableau 18).

Tableau 18: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclus du Zimbabwe

SH2	Description	Part du total
52	Coton	18,0 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	2,4 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,7 %
10	Céréales	1,1 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	0,8 %
18	Cacao et ses préparations	0,7 %
21	Préparations alimentaires diverses	0,6 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	0,3 %
17	Sucres et sucreries	0,3 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	0,3 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	0,1 %
09	Café, thé, maté et épices	0,1 %

ESA: constats

Mise à part au sein de l'APE EAC-UE, sur les classifications à deux chiffres exclus des engagements de libéralisation par les gouvernements ayant initié un APE intérimaire, seule une catégorie, soit celle des «café, thé, maté et épices», est commune aux cinq pays. Dans tous les autres secteurs soumis à des exclusions, au moins un gouvernement de la configuration de l'ESA a initié un APE intérimaire qui soumet les produits «exclus» à un certain niveau d'élimination tarifaire.

En outre, pour ce qui est des engagements de libéralisation de la première phase, des divergences considérables sont observées en ce qui concerne les produits agricoles et alimentaires soumis à une élimination tarifaire en début de période. Une incompatibilité demeure par conséquent entre les engagements d'élimination tarifaire de la première phase d'une part, et les listes d'exclusion des Comores, de Madagascar, Maurice, des Seychelles et du Zimbabwe, d'autre part. Cette incompatibilité devrait être résolue dans le cadre d'un accord régional. Cependant, la progression vers un accord régional complet, englobant tous les pays qui précédemment faisaient partie de la configuration de l'ESA dans le cadre des négociations d'APE, contribuerait à aggraver fortement les problèmes liés à la nécessité de garantir la cohérence entre les offres tarifaires nationales.

Configuration de la SADC: APE intérimaire SADC-UE

Malgré les efforts accomplis pour intégrer l'Afrique du Sud dans les négociations d'APE avec la SADC, étant donné l'existence préalable de l'accord de l'Union douanière d'Afrique austral (SACU) et de l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) entre l'UE et ses États membres et l'Afrique du Sud, seuls cinq pays de la configuration de la SADC (Botswana, Swaziland, Lesotho, Mozambique et Namibie – avec quelques réserves) ont paraphé l'APE intérimaire SADC-UE. L'Afrique du Sud, qui est de loin la plus grande économie, a refusé de signer l'accord, tandis que l'Angola n'a pas encore pris sa décision et que la Tanzanie a initié l'APE intérimaire Communauté d'Afrique orientale (EAC)-UE.

L'absence de l'Afrique du Sud dans l'APE intérimaire SADC-UE pose des problèmes juridiques majeurs quant à la mise en œuvre de l'accord au titre des régulations de la SACU. Elle pose également des problèmes pratiques spécifiques au sein de la SACU. Selon le rapport ODI/ECDPM, « la libéralisation du marché sud africain au titre de l'ACDC a soit déjà été mise en place, soit ne le sera pas avant 2012 ». Dans un tel cadre, tous les engagements pris par les BLNS en matière de libéralisation visant à supprimer avant 2012 les droits de douane existants doivent prévoir un retrait tarifaire plus rapide que celui que l'Afrique du Sud doit mettre en oeuvre au titre de l'ACDC. Cela pourrait même impliquer le retrait des droits de douane sur lesquels l'Afrique du Sud n'a pris aucun engagement. L'étude ODI/ECDPM note « qu'il existe une libéralisation antérieure à l'ACDC ». En effet, « tous les produits dans la tranche devant être libéralisés entre 2008 et 2010 ont été confrontés à des droits de douane positifs (compris entre 7,5 % et 22,5 %) en 2006 ». Cela signifie que l'Afrique du Sud doit:

- soit établir des droits de douane de transition différenciés pour les importations;
- soit avancer ses propres engagements en matière de libéralisation.

À l'inverse, l'UE devrait accepter que certains produits appelés à être totalement libéralisés en 2012 au titre de l'ACDC ne seront pas libéralisés par les BLNS avant 2018. En outre, la Namibie doit «rattraper» les autres pays du groupe BLS en ce qui concerne les droits de douane imposés sur les produits importés en provenance de l'UE, et cela exige l'élimination de certains droits de douane qui ne sont actuellement pas imposés au titre de l'ACDC.

Cette situation crée de nombreuses complications au sein de la SACU et on ignore encore comment le problème va être résolu. Selon l'étude ODI/ECDPM, pour les BLNS « 55 % des importations doivent être libéralisées en 2008 et le processus de libéralisation devra être achevé d'ici à 2012 [...] pour 84 % des produits importés par le pays. Aussi, d'ici à 2012, la politique relative à l'importation des BLNS sera analogue dans les grandes lignes à celle de l'Afrique du Sud au titre de l'ACDC. Soixante-sept produits seront libéralisés après 2012 (d'ici à 2018), ils totalisent 0,8 % seulement des importations des produits importés par les BNLS en provenance de l'UE.

Les principaux secteurs dans lesquels les droits de douane imposés par les BLNS seront éliminés et qui ne sont pas couverts par l'ACDC sont les produits de la pêche. Cette situation tient au fait que l'UE a établi depuis longtemps un lien entre les questions touchant à l'accès au marché des produits de la pêche et la conclusion d'un accord relatif à l'accès des navires de l'UE aux pêcheries d'Afrique australe. Ce lien pourrait être rompu pour la Namibie mais pas pour l'Afrique du Sud.

Selon le rapport ODI/ECDPM, pour les BLNS « 2,8 % des biens seraient exclus de la libéralisation ». Les produits agricoles exclus sont présentés dans le tableau 19 et constituent 22,1 % de la valeur totale des produits exclus des engagements de libéralisation tarifaire.

Tableau 19: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu des BLNS

SH2	Description	Part du total
52	Coton	11,7 %
02	Viandes et abats comestibles	5,0 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,4 %
16	préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	1,3 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	1,2 %
17	Sucres et sucreries	0,6 %
10	Céréales	0,4 %
21	Préparations alimentaires diverses	0,3 %
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculles ou de lait; pâtisseries	0,2 %

Le Mozambique dispose du délai de libéralisation le plus court applicable aux pays ACP (11 ans). Ce pays est également celui qui a le moins différé ses engagements en matière de libéralisation. Les produits agricoles couverts par les engagements de libéralisation au cours de la première phase sont énumérés dans le tableau 20, (bien qu'il faille noter que les moyennes des importations de ces produits totalisent 51 000 dollars uniquement).

Tableau 20: engagements au cours de la première phase du Mozambique

SH 2	Moyenne des importations en 2004-2006, en milliers de \$	Description	Droit de douane
02	5	Viandes et abats comestibles	20 %
07	2	Légumes et certaines racines et tubercules	20 %
08	35	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	20 %
09	8	Café, thé, maté et épices	20 %
10	-	Céréales	20 %
12	-	Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages	20 %
18	0.4	Cacao et ses préparations	20 %
20	1	Préparations de légumes	20 %

Toutefois, selon le rapport ODI/ECDPM, la proportion des importations du Mozambique exclues de la libéralisation est nettement plus élevée, et constitue 37,7 % des produits importés en provenance de l'UE. Aucune explication n'est proposée à cet égard et la réponse semble résider dans l'approche adoptée par le Mozambique quant à la libéralisation qui est différente de celle adoptée par les autres pays. Selon le rapport ODI/ECDPM, l'accord conclu avec le Mozambique ne contient pas de liste positive d'exclusions. Au contraire, il énumère les lignes tarifaires déjà soumises au traitement en franchise de droits de douane (85 lignes tarifaires représentant 9 % des produits importés en provenance de l'UE), les 1 966 lignes tarifaires devant être soumises à une libéralisation immédiate en 2008 (soit 50,8 % des produits importés en provenance de l'UE) et les 65 lignes tarifaires (soit 2,6 % des produits importés) devant être libéralisées en 2018. Cela signifie que 3 268 produits à 8 chiffres ne sont pas répertoriés dans l'accord et que seuls les produits répertoriés dans l'accord sont soumis aux engagements de libéralisation. Les exclusions apparentes du Mozambique incluent les produits présentés dans le tableau 21 ci-dessous:

Tableau 21: exclusions dans le secteur agricole et part du commerce exclu du Mozambique

SH2	Description	Part du total
52	Coton	4,0 %
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	2,9 %
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	2,0 %
02	Viandes et abats comestibles	1,6 %
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	1,6 %
15	Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale	1,5 %
04	Lait et produits de la laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	1,0 %
08	Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	1,0 %
12	Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages	1,0 %
11	Produits de la minoterie; malt; amidons et féculles; inuline; gluten de froment	0,8 %
16	Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	0,8 %
09	Café, thé, maté et épices	0,6 %
05	Produits d'origine animale	0,6 %
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	0,6 %
01	Animaux vivants	0,5 %
21	Préparations alimentaires diverses	0,5 %
17	Sucres et sucreries	0,4 %
13	Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux	0,4 %
10	Céréales	0,3 %
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	0,2 %
06	Arbres et autres plantes vivantes, bulbes, racines, etc., fleurs coupées et feuillage ornemental	0,2 %
18	Cacao et ses préparations	0,1 %

Principales dispositions sectorielles relatives au commerce ayant une incidence sur l'agriculture dans les pays ACP

Instruments de défense commerciale: grandes divergences et impacts incertains

Les implications des engagements d'élimination tarifaire conclus sont assez certaines (même si cela n'est pas nécessairement vrai pour ce qui se passera en pratique), cependant, il est beaucoup plus difficile d'estimer la nature et les implications des engagements pris dans les domaines relatifs au commerce dans le secteur agricole. L'incidence réelle « dépendra de la relation entre la formulation précise (et la manière dont elle est interprétée) et les circonstances exactes dans lesquelles il sera possible de les actionner ». L'interprétation des engagements qui ont été pris manque de clarté et on ignore également dans quelle mesure des interprétations divergentes pourraient être suivies par une procédure de règlement des différends ayant un résultat contraignant du point de vue légal.

Les textes des différents APE intérimaires varient fortement quant au traitement des mesures de défense commerciale. Un certain nombre d'APE intérimaire y compris ceux qui ont été conclus avec le Cameroun, le Ghana et la Côte d'Ivoire (ainsi que l'APE complet conclu avec les Caraïbes) « autorise les pays à imposer des mesures de sauvegarde préventives pour limiter les importations et défendre la sécurité alimentaire ». Selon le rapport ODI/ECDPM, les textes de l'EAC, l'ESA et la SADC « ne contiennent pas de disposition de cette nature ». Le rapport pose la question de savoir si les dispositions de sauvegarde ayant trait à la sécurité alimentaire laissent une marge de manœuvre supplémentaire pour les dispositions de sauvegarde préventives générales [...] ou s'il s'agit simplement d'une mesure de relations publiques [...]? ».

La question connexe qui se pose est la suivante: comment ces dispositions seraient-elles interprétées dans le cadre d'un mécanisme de règlement des différends intégré aux APE intérimaires?

À l'évidence, ces mesures de sauvegarde ayant trait à la sécurité alimentaire pourraient devenir plus significatives durant la prochaine période puisque les APE intérimaires « contribuent à supprimer les droits de douane NPF sur les importations de certains produits agricoles en provenance d'un exportateur important. Dans ce contexte, ces dispositions pourraient s'avérer de plus en plus nécessaires.

Selon le rapport ODI/ECDPM, « tous les APE intérimaire conclus avec les pays africains, exception faite des pays de la configuration de l'ESA, autorisent l'instauration/l'augmentation temporaire de droits à l'exportation dans des «circonstances exceptionnelles» sous réserve d'un accord conjoint avec la CE [...] ou de consultations». Toutefois, on ignore dans quelles circonstances exceptionnelles les consultations permettront de conclure un accord conjoint visant à rehausser les droits à l'importation. Les gouvernements ACP pourront certainement soutenir une action unilatérale seulement après avoir tenu ces consultations et être parvenus à un accord conjoint.

Contrôle des exportations: dispositions divergentes

Certains APE laissent davantage aux gouvernements ACP la possibilité de s'efforcer d'atteindre les objectifs établis en termes de politique agricole et de sécurité alimentaire que d'autres. Par exemple, au titre de l'APE intérimaire EAC-UE, la Tanzanie a pu « imposer des restrictions quantitatives sur l'exportation de produits alimentaires en cas de pénurie pour préserver la sécurité alimentaire ». Le gouvernement tanzanien a tiré parti de ces dispositions en février 2008 lorsqu'il a imposé l'interdiction d'exporter les denrées agricoles en raison de la pénurie de céréales à l'échelon interne. Cette mesure n'aurait pas été conforme à un autre APE intérimaire puisqu'elle aurait été incompatible avec les dispositions de l'accord et aurait pu entraîner des pénalités au titre des dispositions relatives aux règlements des différends.

Toutefois, les autres APE intérimaires contiennent des dispositions limitant le recours aux taxes à l'exportation en tant qu'instrument de politique commerciale. Pour ce qui est de l'APE intérimaire SADC-UE, la Namibie et l'Afrique du Sud ont émis des objections face aux restrictions imposées quant à l'utilisation de taxes à l'exportation en tant qu'instrument politique visant à stimuler les activités de transformation à forte valeur ajoutée dans certaines filières agricoles. Le gouvernement namibien maintient que cette restriction sur la marge de manœuvre dont disposent les Etats est inutile et que les gouvernements ACP n'ont que très peu recours à ce type d'incitants financiers pour stimuler les activités de transformation dans les filières agricoles, alors que la CE les utilise fréquemment dans le cadre de ses programmes de développement rural. Le gouvernement namibien considère que la liberté d'utiliser les instruments politiques que sont les taxes à l'exportation pour stimuler l'investissement dans les activités de transformation revêt une importance considérable.

Suppression des contrôles sur les autres importations: limite à la marge de manœuvre dont dispose les Etats

Selon le rapport ODI/ECDPM, « l'interdiction générale des entraves à l'importation autres que les droits de douane et les taxes [...] est soumise à des exemptions dans tous les textes des APE » (par exemple, pour la protection des industries naissantes ou en cas de difficultés financières du gouvernement). Dans le cadre de l'APE intérimaire SADC-UE, cette interdiction générale est utilisée pour intégrer un engagement envers la liberté de circulation des marchandises sur le territoire des pays signataires de l'APE intérimaire SADC-UE (particulièrement au sein de la SACU). Cela exigerait toutefois le démantèlement des licences d'importation et des systèmes de prix de référence qui sont utilisés pour réglementer les échanges de cultures «contrôlées». Pour ce qui est de la Namibie, ces mécanismes politiques ont été utilisés avec succès pour soutenir le secteur de la culture céréalière irriguée et n'ont pas eu d'effets négatifs majeurs sur les prix à la consommation ou le commerce intra-régional. En outre, ces dernières années, ce mécanisme a été utilisé pour promouvoir l'extension rapide de la production horticole pour les marchés locaux dans les sous-secteurs où la production est viable du point de vue commercial. Une étude récente a permis d'établir que l'incidence du démantèlement des licences d'importation et du système du prix de référence qu'imposeraient les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, provoquerait une baisse de revenus dans le secteur du maïs blanc à raison de 96,5 millions de dollars namibiens par an et de 133,7 millions de dollars namibiens dans le secteur du froment. En outre, elle contribuerait probablement au renversement des tendances bénéficiaires dans l'horticulture (+ 67 % par an entre 2004 et 2006), ce qui compromettrait une part significative des 1 300 emplois permanents et 4 500 emplois saisonniers dépendant de la production horticole existante pour le marché intérieur namibien.

En quoi le maintien d'une certaine marge de manœuvre est-il important?

La question fondamentale se pose de savoir si l'APE réduit la marge de manœuvre des gouvernements ACP (soit leur espace politique) et si cela est une bonne ou une mauvaise chose. Certains font valoir que les APE intérimaires « restreignent les possibilités qu'ont les gouvernements d'éviter ou de retarder la mise en œuvre des engagements qu'ils ont pris ». D'autres avancent au contraire que « les politiques économiques promues par les APE ne sont pas favorables au développement » et que les gouvernements ACP devraient mettre en œuvre les politiques qui sont le mieux adaptées aux conditions économiques à l'échelon local et aux objectifs sociétaux plus larges. D'autres encore estiment que les « APE sont totalement inadaptés aux défis économiques auxquels les pays ACP sont confrontés et qu'ils ne se justifient que dans la mesure où ils permettent d'éviter les problèmes qui sont accentués par la fin des préférences ».

Il s'agit pour l'essentiel d'une question politique à laquelle les dirigeants ACP doivent répondre compte tenu de la situation nationale et régionale. Il est clair toutefois que les questions relatives à la marge de manœuvre dont les gouvernements doivent disposer constituent le principal point contesté au titre de certains APE intérimaires et qu'il faut y répondre avant de poursuivre en vue de la conclusion d'APE complets.

La question de la clause NPF

L'intégration dans les APE intérimaires d'une disposition relative à la clause NPF exige que les pays ACP accordent d'une manière automatique à l'UE des préférences commerciales analogues à celles qu'ils accorderaient à des pays tiers dans le cadre d'un accord bilatéral autre, si les exportations de ce pays tiers représentent plus d'1 % des exportations de marchandises à l'échelon mondial (ce qui affecterait les échanges commerciaux avec la Chine, la Turquie, l'Inde et le Brésil notamment). Cette question suscite des préoccupations notamment en Afrique australe en raison des initiatives politiques qui sont menées dans la région pour diversifier le commerce et s'affranchir d'une dépendance excessive vis à vis du marché de l'UE. Le vice-ministre au commerce d'Afrique du Sud, Rob Davies, s'est dit préoccupé par le fait que « cela [les] enfermerait d'une manière définitive dans une relation primaire avec l'UE » et « constitue de ce fait une entrave inacceptable au principe de souveraineté nationale ».

Des craintes subsistent également en ce qui concerne l'incidence de la disposition relative aux négociations commerciales avec les pays en développement avancé. On a fait valoir que la disposition relative à la clause NPF intégrée à l'APE intérimaire SADC-UE constitue une base saine permettant au Brésil de faire valoir que le point de départ de l'accord de libre-échange SACU-Brésil devrait être l'offre en matière d'élimination tarifaire faite à l'UE par la SACU, puisque plusieurs dispositions relatives à la clause NPF devraient être applicables d'une manière universelle. Il s'agit d'un problème particulier dans la mesure où, si l'élimination des droits de douane sur les produits de l'UE contenant du sucre, alors que son secteur sucrier subit une réduction majeure, est une chose, c'en est une autre d'offrir au Brésil des conditions analogues alors que son secteur sucrier connaît une forte croissance et domine les marchés mondiaux. Il s'agit d'une question de négociations politiques et non pas d'une question juridique, les dispositions actuelles ne favorisant certainement pas les relations économiques sud-sud. Il est ironique de constater qu'il serait tout aussi peu favorable aux exportateurs européens que la SADC propose aux concurrents de l'UE des préférences tarifaires analogues à celles qui ont été négociées entre la SADC et l'UE.

Le retrait des dispositions relatives à la clause NPF des APE intérimaires est une préoccupation des pays ACP, la question de l'extension de nouvelles concessions tarifaires supplémentaires étant soulevée dans le contexte des examens de routine de l'application des APE intérimaires.

Questions relatives à l'aide au commerce dans le secteur agricole

Observations de l'étude ODI/ECDPM

Le rapport ODI/ECDPM note que « tous les APE à l'exception de celui qui a été conclu avec l'EAC comportent des dispositions exhaustives mais pas totalement contraignantes pour la coopération au développement » et ce malgré le fait qu'un financement stable soit reconnu généralement comme une base essentielle de la planification efficace des interventions au titre de l'aide au commerce dans le secteur agricole et alimentaire. C'est précisément pour cette raison que l'UE a établi un cadre pluriannuel pour les programmes d'assistance visant à renforcer la compétitivité des entreprises du secteur agricole et alimentaire de l'UE.

« Les textes des configurations de l'EAC, l'ESA et la CEMAC prévoient expressément la poursuite des négociations », bien qu'à ce jour les engagements financiers pris par la CE ont été limités aux engagements existants au titre du FED ainsi qu'à la moitié du financement additionnel de l'aide au commerce devant être fourni par les États membres de l'UE. Toutefois, selon le rapport ODI/ECDPM, ces fonds additionnels ne sont pas « officiellement garantis et la stratégie n'est pas claire ». Cela étant dit, les discussions se poursuivent dans le cadre de la SADC en ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme de financement du développement, ainsi que dans le cadre de l'ESA, où les discussions concernent le comité conjoint sur le développement.

Programme élargi en matière d'aide au commerce: tirer un enseignement de l'expérience acquise par l'UE

L'UE attache une grande importance à la création de mécanismes « de soutien aux agriculteurs, au secteur de la sylviculture et à l'industrie de transformation des produits agricoles en vue de la restructuration indispensable de ces secteurs ». En effet, la nouvelle politique de développement rural de l'UE est considérée comme étant « le moteur de la modernisation de notre agriculture ». Dans ce cadre, l'objectif explicite des programmes de développement rural de l'axe 1 est d'améliorer la compétitivité des entreprises agricoles et sylvicoles de l'UE. Le 1^{er} juin 2008, près de 53 094,7 millions d'euros ont été réservés en vue d'un déploiement durant la période 2007-2013 pour amorcer la restructuration du secteur agricole et alimentaire de l'UE et ce, afin de suivre les tendances du marché et faire en sorte que ce secteur prospère dans le contexte de la libéralisation du commerce agricole à l'échelon mondial. À de nombreux égards, l'octroi de fonds publics pour amorcer le processus d'ajustement de la production et du commerce lié à la mise en œuvre des APE intérimaires est précisément ce que les pays ACP souhaitent obtenir. C'est dans ce contexte que se pose la question de savoir quels enseignements peuvent être tirés de l'expérience acquise par l'UE pour aider les exploitants du secteur agricole et alimentaire des pays ACP à relever les défis qui se poseront durant les années à venir.

Il convient de noter en premier lieu l'ampleur du budget réservé pour amorcer le processus. Cela souligne que les pouvoirs publics jouent un rôle déterminant pour apporter une réponse dynamique aux défis qui se posent en matière d'ajustement et ce tout en contribuant aux objectifs politiques plus larges que sont la croissance de l'emploi et des revenus.

Le deuxième aspect important des programmes de l'UE est leur champ d'application. L'octroi de fonds publics ne se limite pas à résoudre les problèmes liés à l'infrastructure ou à soutenir les programmes de renforcement des capacités et de formation continue, voire même les études et évaluations du marché. Les fonds publics sont utilisés à ces fins, mais également, le cas échéant et lorsque les objectifs politiques vont dans le même sens, pour soutenir directement les investissements matériels à raison de 50 % du coût de l'investissement (répartis entre l'UE et ses États membres). Cela dépasse nettement ce qui est autorisé au titre des régimes d'aide au partage des coûts dans les pays ACP qui se limitent généralement à cofinancer l'offre de services visant à soutenir les entreprises.

Le troisième aspect notable des programmes de développement rural sont les mesures prises d'une manière accrue pour décentraliser la prise de décision concernant la définition des priorités et la conception des programmes. Les instruments globaux de soutien ne sont pas établis au niveau paneuropéen mais la définition des priorités, la conception des programmes et leur mise en œuvre sont décentralisés et confiés aux organismes locaux ou sectoriels. Alors que dans l'UE, la décentralisation est essentiellement mise en place sur une base géographique, pour faire face aux défis rencontrés dans les pays ACP en matière d'ajustement de la production et du commerce, elle devrait être mise en place à l'échelon régional/sectoriel.

Le quatrième aspect des programmes de développement rural de l'UE dont il convient de tenir compte est la mesure dans laquelle ils tentent d'impliquer les acteurs, y compris les entreprises du secteur privé dans un cadre permettant d'atteindre les objectifs politiques plus larges en matière de développement rural. La manière dont les programmes s'organisent dans la pratique pour concilier le déploiement de l'aide publique par les organismes du secteur privé et soutenir les objectifs politiques établis par les pouvoirs publics est une question qui doit être examinée de près car elle comporte des enseignements significatifs en vue du déploiement du soutien à l'ajustement de la production et du commerce dans les secteurs de la transformation des produits agricoles et alimentaires des pays ACP.

Le cinquième aspect dont il faut tenir compte quant aux programmes de développement rural de l'UE est le rôle déterminant accordé au renforcement de l'organisation des acteurs locaux dans les régions rurales, 5,4 % du budget du développement rural devant être déployé au titre du programme LEADER, qui vise à se servir des groupements locaux pour diriger le processus de restructuration. De plus, dans certains secteurs, dont notamment le secteur des fruits et légumes, le renforcement des organisations de producteurs est la pierre angulaire du processus de réforme. La manière dont cela peut être mis en place et les enseignements que l'on peut tirer du processus visant à étendre le soutien en vue du renforcement des organisations d'agriculteurs dans les pays ACP est une question qui revêt une importance considérable pour la période à venir de renforcement de la libéralisation des échanges.

Réponses politiques à la crise alimentaire

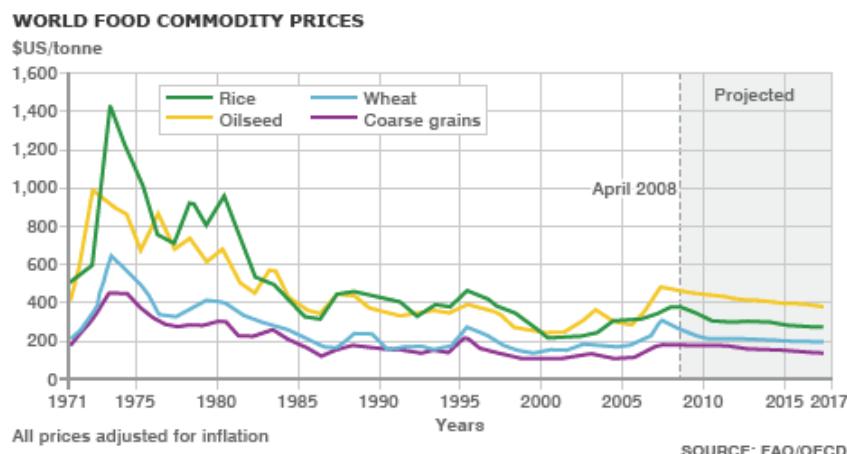
Le 20 mai 2008, la CE a adopté une communication sur sa réponse politique à l'augmentation des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux. Cette réponse comporte trois volets :

- des mesures à court terme dans le contexte du « bilan de santé » de la PAC et un contrôle du secteur de la distribution ;
- des « initiatives visant à accroître l'offre de produits agricoles et à assurer la sécurité alimentaire, notamment la promotion des biocarburants de futures générations, plus durables » ;
- des « initiatives destinées à contribuer à l'effort mondial de lutte contre les effets des augmentations des prix sur les populations pauvres ».

La communication a été accompagnée de la publication d'un document de travail sur la flambée des prix des denrées alimentaires et d'une mise à jour sur les évolutions récentes des prix au détail des produits agricoles et des denrées alimentaires de l'UE.

L'analyse énumère les facteurs structurels ayant contribué à cette hausse des prix, notamment la progression constante de la demande de produits alimentaires de base et de produits à plus forte valeur ajoutée dans les grandes économies émergentes (par ex. la consommation de viande par habitant de la Chine est passée de 5 kg en 1980 à 20 kg en 2007) ; l'augmentation des coûts des intrants liés à la hausse des prix du pétrole ; l'émergence de nouveaux débouchés pour les produits agricoles, notamment les biocarburants ; et le ralentissement de la croissance des rendements. Des facteurs conjoncturels ont également contribué à cette augmentation, notamment « les mauvaises récoltes dans un certain nombre de régions du monde, des niveaux de stock historiquement bas, la dépréciation du dollar et les restrictions d'exportation d'un certain nombre de fournisseurs traditionnels du marché mondial ». Il est aussi mentionné que « la spéculation a amplifié la volatilité des prix sous-jacente ».

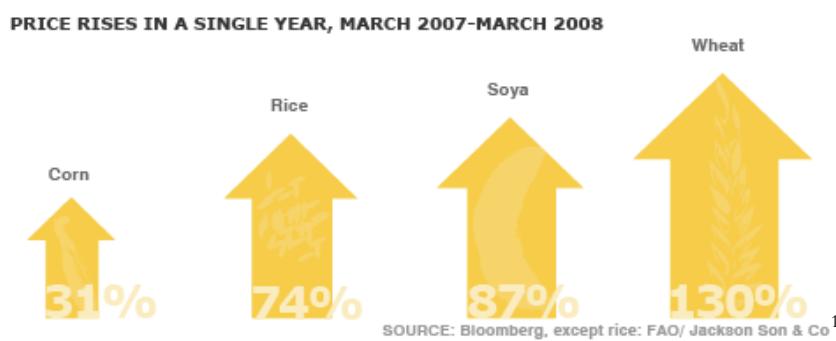
Prix mondiaux des produits alimentaires de base



Toutefois, cette hausse des prix fait suite à « trois décennies de déclin des prix agricoles », et à une diminution des prix par rapport aux niveaux record enregistrés au début de 2008. Une analyse détaillée des prix récents est fournie par le rapport de l'IFAP-WABC intitulé *Commodity Market Monitor* du 16 mai 2008. Ce document note un ralentissement ou un déclin récent pour la plupart des produits de base agricoles, avec l'exception notable du riz, qui a affiché une augmentation de 53% en avril et des augmentations de prix de 557 dollars depuis novembre 2007 (passant de 350 dollars à 907 dollars). Il souligne la hausse continue des coûts des engrangements et de l'énergie et les inquiétudes des agriculteurs de se trouver dans une situation très difficile « avec des coûts des intrants qui ne cessent de croître et les prix de vente qui ne cessent de chuter ».

La CE note dans son analyse que la hausse des prix a touché plus sévèrement les pays importateurs nets de denrées alimentaires en Afrique, l'impact sur les consommateurs de l'UE restant limité. Dans les pays Africains, la hausse des prix s'est traduite par une aggravation de la pauvreté, de la malnutrition et de la vulnérabilité des populations les plus pauvres à des chocs extérieurs ultérieurs ». Toutefois, « à moyen et long terme, la progression des prix pourrait offrir de nouvelles opportunités de revenus pour les agriculteurs du monde en développement et accroître la contribution de l'agriculture à la croissance économique ».

Augmentations des prix en une année, entre mars 2007 et mars 2008



Dans ce contexte, la CE appelle à « une réaction internationale mieux coordonnée face à la crise alimentaire [...] la poursuite du processus de libéralisation du commerce [...] (a) une réaction rapide aux besoins humanitaires à court terme [...] le ciblage de l'aide au développement sur des projets à plus long terme afin de revitaliser l'agriculture dans les pays en développement ». Le point de vue de la CE concernant l'importance de l'ouverture des marchés a été souligné par le secrétaire général de l'OCDE Angel Gurria lors du lancement du rapport conjoint FAO/OCDE *Perspectives agricoles 2008-2017*. Quant au directeur général de la FAO, M. Jacques Diouf, il a souligné la « nécessité de réinvestir dans l'agriculture » qui doit « à nouveau faire partie du Programme d'action en faveur du développement ».

Le rapport conjoint FAO/OCDE souligne que bien que les prix des produits agricoles devraient fléchir par rapport à leurs récents niveaux record, ils devraient néanmoins se maintenir au dessus de leur valeur moyenne de la décennie écoulée. Toutefois, avec le temps, « les déterminants de l'offre de produits agricoles [...] finiront par l'emporter sur ceux qui soutiennent la progression de la demande ». En conséquence, « les prix se réorienteront à la baisse en termes réels, de façon moins marquée peut-être que dans le passé ». Il est attendu que « la croissance continue des rendements élevés des cultures joue un rôle plus important dans la détermination de l'offre que les nouvelles superficies mises en culture ». Le raffermissement du dollar pourrait avoir un impact important « sur les incitations que peuvent donner les prix internes pour accroître la production agricole mondiale », ce qui affectera la distribution mondiale de cette production accrue.

¹ Les prix mondiaux et non les prix de l'UE.

Du côté de la demande, le rapport souligne que la demande de biocarburants, « bien qu'elle soit moins forte que la progression des utilisations liées à l'alimentation humaine et animale [...] est le principal élément nouveau depuis des décennies et explique pour une grande part la montée des prix des produits agricoles de base ». C'est dans ce contexte que les « prix des produits de base – en termes nominaux – dépasseront en moyenne les niveaux qui ont prévalu pendant les dix années écoulées ». Par rapport à la moyenne observée entre 1998 et 2007, les projections de prix pour la période 2008-17 indiquent une augmentation de 20% environ pour la viande bovine et porcine, de quelque 30% pour le sucre brut et le sucre blanc, de 40% à 60% pour le blé, le maïs et le lait écrémé en poudre, de plus de 60% pour le beurre et les graines oléagineuses et de plus de 80% pour les huiles végétales ».

Les prix devraient également être plus instables que dans le passé, en partie à cause de la spéculation accrue. Les pays en développement devraient jouer un rôle croissant dans le commerce agricole, aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Les pays de l'OCDE continueront de dominer les exportations de blé, de céréales secondaires, de viande porcine et de tous les produits laitiers. Les prix élevés, semble-t-il, s'avèreront bénéfiques aux producteurs commercialisant leurs produits mais pas nécessairement à bon nombre d'agriculteurs de pays en développement qui « ne sont pas liés aux marchés ». Les pauvres des zones urbaines seront fortement affectés, tandis que les PMA se montreront de plus en plus vulnérables, en particulier ceux en situation de déficit alimentaire. Ceci, semble-t-il, souligne l'importance du développement de la capacité d'offre des PMA. En attendant, la FAO et l'OCDE appellent à « une augmentation de l'aide humanitaire [...] pour réduire les incidences négatives des prix élevés sur les plus démunis ».

À plus long terme, « l'offre agricole sera confrontée à des incertitudes et à des restrictions quant à la superficie des nouvelles terres susceptibles d'être mises en culture ».

Quatre rapports supplémentaires sur la hausse des prix des denrées alimentaires ont été publiés. Celui du Carnegie Endowment for International Peace (Fondation Carnegie pour la paix internationale) intitulé « Hausse des prix des denrées alimentaires, Pauvreté et Cycle de Doha », tire des conclusions sensiblement opposées à l'orientation de la politique de la CE. Il souligne la nécessité d'offrir « aux pays en développement une flexibilité politique adéquate afin qu'ils puissent renforcer leurs propres secteurs agricoles, augmenter leur offre alimentaire à moyen et long terme, et protéger les plus pauvres des défaillances des marchés qui peuvent affecter leur survie ». Dans ce contexte, le rapport Carnegie prône un accord de Doha qui :

- limite nettement les « subventions internes et à l'exportation fournies aux agriculteurs des pays riches », « puisque cela pousse les agriculteurs à abandonner leur terre ou les plonge dans la pauvreté » ;
- permet aux « pays en développement d'exclure au moins 20% de leurs lignes tarifaires des réductions en tant que 'produits spéciaux' afin d'encourager une production intérieure plus importante et de protéger les ménages les plus pauvres jusqu'à ce qu'ils deviennent plus productifs ou trouvent d'autres moyens de subsistance » ;
- crée un « mécanisme de sauvegarde spécial puissant qui permettrait aux pays en développement de gérer la volatilité à court terme sur les marchés mondiaux des denrées alimentaires en augmentant les droits de douane pour répondre aux poussées des importations ou aux chutes des prix agricoles ».

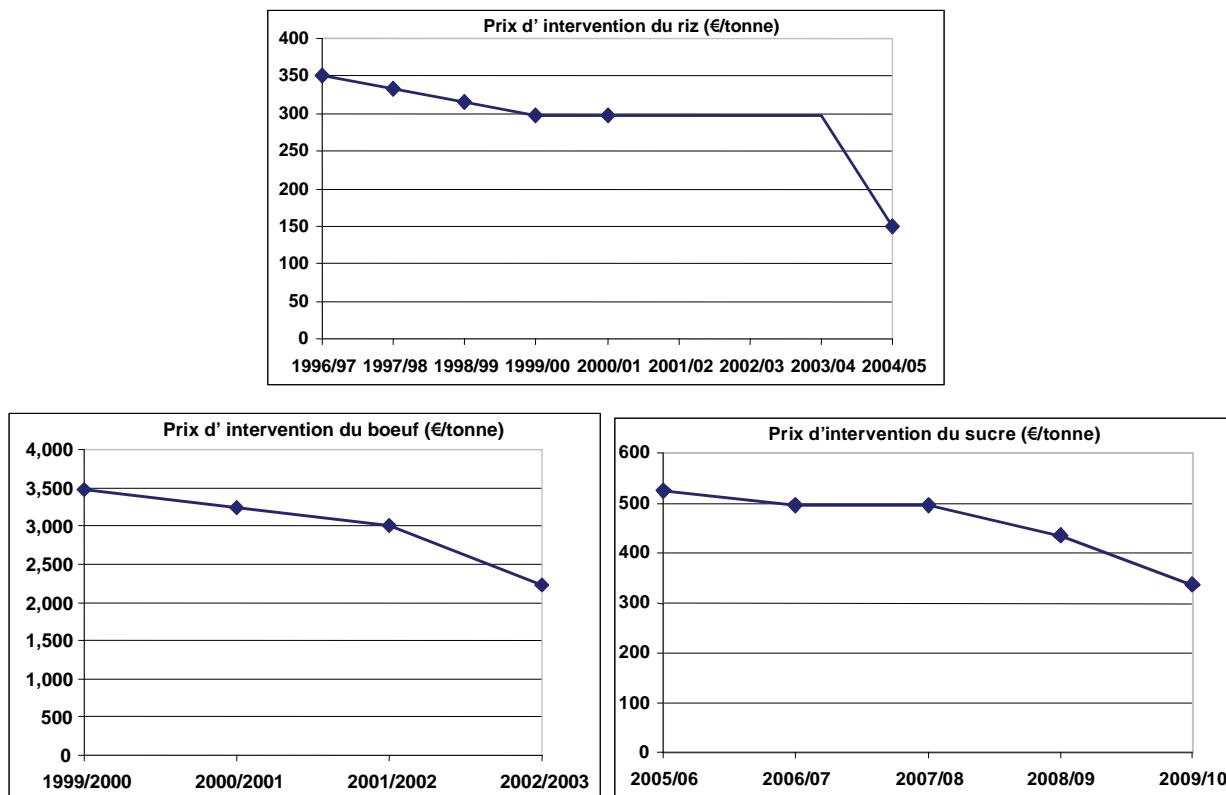
L'IFPRI a produit deux notes en avril et mai 2008 sur la réponse politique qu'il conviendrait d'apporter face à la hausse des prix des denrées alimentaires. Jusqu'à présent, les gouvernements ont réagi en établissant des contrôles des prix, en introduisant des interdictions à l'exportation et en abolissant les taxes à l'importation. L'analyse de l'IFPRI affirme cependant que ces mesures ne font qu'exacerber le problème, elles introduisent de nouvelles distorsions qui envoient des signaux erronés aux agriculteurs qui ne sont pas incités à augmenter leur production malgré la hausse des prix mondiaux. D'après l'IFPRI « ces politiques commerciales agricoles mises en œuvre au niveau national sapent les avantages de l'intégration mondiale, dans la mesure où, aux distorsions commerciales que les pays développés pratiquent depuis longtemps vis-à-vis des pays en développement, viennent s'ajouter les actions entreprises par ceux-ci les uns contre les autres ». Par conséquent, l'IFPRI recommande les mesures suivantes:

- le renforcement des programmes de protection sociale destinés aux plus pauvres (les programmes dits de « filets de sécurité ») et de l'aide alimentaire ;
- l'élimination des subventions nationales et des droits de douane sur les biocarburants par les économies développées ;
- l'élimination des barrières commerciales agricoles appliquées par les pays développés (au travers de l'exécution du cycle de Doha) ;
- l'augmentation des investissements dans la vulgarisation de la recherche agricole, les infrastructures rurales et l'accès aux marchés pour les petits agriculteurs ;
- l'introduction de mesures destinées à réguler les marchés en mettant en place une réglementation de la spéculation basée sur le marché, des stocks de céréales publics partagés, un financement renforcé des importations alimentaires, et une aide alimentaire fiable.

Commentaire

Le marché de l'UE pourrait s'avérer être une exception aux prévisions selon lesquelles, au cours de la prochaine période, les prix des denrées agricoles seront en moyenne plus élevés que ces dix dernières années, puisque les prix pratiqués par le passé sur les marchés de l'UE étaient gonflés par les politiques de soutien des prix de l'UE. Si les prix du marché de l'UE ont augmenté sur ces deux dernières années en réponse à la hausse mondiale des prix des denrées alimentaires, pour les produits couverts par la PAC et exportés par les pays ACP (sucre, bœuf, bananes, riz et certains légumes), l'impact de ces hausses de prix a été fortement limité par le processus plus large de réforme de la PAC qui a fait baisser les prix du marché de l'UE pour s'aligner sur les prix du marché mondial. Cela signifie que même si les prix mondiaux agricoles sont susceptibles d'être plus élevés qu'au cours de ces dix dernières années, cela ne sera pas nécessairement le cas pour les prix pratiqués pour les produits couverts par la PAC exportés vers l'UE. Ces nouveaux prix « plus élevés » pourraient encore être généralement inférieurs aux niveaux de prix pratiqués dans l'UE avant l'abandon du soutien aux prix au profit de l'aide directe au titre de la PAC. Les tableaux ci-dessous présentent les déclins intervenus dans le système des prix d'intervention/prix de référence. Toutefois, puisque l'objectif politique consiste à rendre les prix de l'UE plus réactifs aux signaux du marché à l'avenir, l'on peut s'attendre à ce que le prix d'intervention/référence soit un prix plancher, avec un prix du marché sensiblement plus élevé. En conséquence, les réductions réelles des prix du marché seront moins sévères que le montrent les graphiques ci-dessous, à l'exception du secteur du sucre, où les prix du marché pour le sucre ACP sont susceptibles de suivre largement la réduction du prix de référence lors de cette première période de réforme. Dans le cas de la viande bovine européenne, les prix en termes réels n'ont pas cessé de chuter depuis 1997. Les prix du bétail ont fortement baissé entre 2000 et 2001, avant d'afficher une reprise soutenue pour atteindre et dépasser les niveaux d'avant la réforme en termes nominaux en 2005. Les prix du bétail de l'UE ont par conséquent continué à augmenter en termes nominaux, atteignant des niveaux 9% à 15% supérieurs aux niveaux de prix d'avant réforme.

Dans le secteur du riz, bien que les prix du marché aient augmenté après avoir atteint un niveau assez bas au cours du premier semestre 2005, ils n'ont jamais dépassé les plafonds atteints au cours de la période avant réforme (les prix au premier semestre 2007 étaient 15,5% inférieurs à la période correspondante en 2001 pour le riz rond italien, 20,6% inférieurs au riz long grain italien, 40% inférieurs au riz moyen espagnol et 21,2% inférieurs au riz indica espagnol).



Dans l'ensemble, ceci signifie que même si les pays ACP doivent faire face à des coûts d'importation plus élevés pour les produits alimentaires de base, il est peu probable que cela soit compensé par une hausse équivalente des prix pour les produits agricoles exportés vers l'UE qui bénéficiaient antérieurement de marges de préférence élevées. Ces produits représentaient près de 41% de la valeur des exportations agricoles ACP vers l'UE en 2006. La tendance des prix est susceptible d'être différente pour les exportations de produits agricoles ACP traditionnels non couverts par la PAC tels que le cacao, le café et le thé, pour lesquels les prix n'ont cessé d'augmenter, bien que de façon moins spectaculaire que les aliments de base. Ceci suggère que la tendance vers une contraction des excédents des pays ACP provenant du commerce agricole et alimentaire avec l'UE pourrait bien continuer au cours de la prochaine période.

Le fait que les pays en développement soient censés jouer un rôle croissant dans le commerce agricole, aussi bien au niveau de l'offre et à celui de la demande, est totalement conforme à l'analyse de la CE qui soutient le processus de réforme de la PAC. Il est communément admis que les producteurs de l'UE ne seront pas en mesure de concurrencer les fournisseurs extrêmement compétitifs des pays en développement avancés (parmi lesquels ne se trouve aucun pays ACP) sur les marchés de produits en vrac, d'où les efforts de transition de la production agricole européenne vers les marchés de première qualité aussi bien à l'échelle européenne que mondiale, et l'accent sur l'expansion des exportations de produits alimentaires et de boissons à forte valeur ajoutée. Par conséquent, à plusieurs égards, la réforme de la PAC a déjà anticipé ces nouvelles tendances, d'où le changement assez limité de politique interne de l'UE en réaction à la crise alimentaire mondiale.

Le débat sur la flexibilité politique pour stimuler la production agricole intérieure et la transformation en produits à forte valeur ajoutée dans les pays ACP a des effets immédiats sur la poursuite de la conclusion d'ACE intérimaires, les clauses litigieuses telles que les dispositions de l'ACE intérimaire SADC-UE sur la liberté de circulation des biens et les restrictions sur la politique des taxes à l'exportation² ayant des incidences politiques profondes pour les instruments actuels utilisés pour soutenir et développer la production agricole intérieure dans des pays tels que la Namibie.

2 Les taxes à l'exportation sur les produits agricoles de base qui sont utilisées pour stimuler la transformation à forte valeur ajoutée intérieure et qui peuvent faire partie de la politique nationale de développement industriel, ne doivent pas être confondues avec les interdictions d'exportation, qui représentent une intervention conçue pour garantir des approvisionnements intérieurs mais qui peuvent empêcher la transmission des signaux de prix adéquats aux producteurs intérieurs.

Cette question est particulièrement importante compte tenu de la reconnaissance générale du fait que la période à venir sera sujette à une instabilité des prix encore plus importante sur les marchés des produits agricoles de base. Dans ce contexte, les conclusions du rapport Carnegie sur le cycle de Doha semblent être tout aussi pertinentes dans le contexte des négociations d'ACP-UE.

Le principal défi qui se pose aux pays ACP sera d'assurer que les producteurs agricoles bénéficient pleinement de cette hausse des prix et qu'ils ne soient pas coincés entre l'escalade des coûts des intrants et l'inertie d'un marché qui ne répercute pas les hausses de prix sur les agriculteurs. Dans plusieurs pays ACP, ce défi peut s'avérer colossal, en particulier dans un contexte où les recommandations politiques internationales sont principalement axées sur une libéralisation complète, avec peu d'intérêt pour la réalité des défaillances du marché dans plusieurs pays ACP, qui bloquent la transmission des signaux de prix aux petits exploitants.

Composition des exportations agricoles des ACP vers l'UE pour la période 2001-06 en %

CN	Produit	2006	2005	2004	2003	2002	2001
18	Cacao et ses préparations	25,13	25,40	25,62	29,77	24,69	19,5
08	Fruits & noix (principalement les bananes)	20,26	19,54	19,07	18,42	17,99	19,11
17	Sucres et sucreries	9,96	10,02	10,52	9,05	9,90	10,26
09	Café, thé, maté et épices	9,53	9,25	7,72	8,09	8,69	11,16
22	Boissons, spiritueux	8,22	8,54	9,19	8,36	8,87	8,48
06	Floriculture	5,66	5,02	4,73	4,38	4,39	4,27
24	Tabac	4,76	4,48	4,74	4,43	5,52	6,17
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	3,65	3,23	3,17	2,91	3,16	2,96
20	Préparations de légumes, de fruits, noix	2,85	2,71	2,82	2,37	2,51	2,33
15	Graisses animales et végétales	2,58	2,87	2,77	2,87	2,88	2,65
12	Oléagineux	1,41	1,53	1,77	1,59	1,75	1,72
02	Viandes (quasi exclusivement le bœuf)	0,84	1,01	1,12	1,18	1,36	2,08
13	Laques, gommes, résine	0,80	1,43	0,83	0,53	0,60	0,66
10	Céréales	0,36	0,41	0,45	0,44	0,49	0,53
Ex-23	Résidus et déchets des industries alimentaires	0,23	0,19	0,25	0,39	0,57	0,73
01	Animaux vivants	0,13	0,22	0,21	0,22	0,22	0,24
Ex-05	Autres produits d'origine animale	0,09	1,10	0,11	0,11	0,12	0,12
Ex-19	Préparations à base de céréales	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,06
04	Produits laitiers	0,06	0,08	0,21	0,05	0,10	0,01
14	Matières à tresser et autres produits d'origine végétale	0,04	0,05	0,06	0,06	0,08	0,09
11	Produits de la minoterie	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Ex-16	Préparations de viande	0,01	0,01	0,02	0,01	0,03	0,03

Sources : voir tableau 3.7.12, Échanges de l'UE avec les pays ACP pour :

2006, 2005, 2004 à l'adresse : http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/3712.pdf

2001 à l'adresse : http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2004/table_en/3712.pdf

2002 à l'adresse : http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_en/3712.pdf

2003 à l'adresse : http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2006/table_en/3712.pdf

Questions controversées dans les négociations d'APE intérimaires : implications pour le secteur agricole

Introduction

Dans certains des accords de partenariat économique (APE) intérimaires paraphés, nous avons assisté à l'émergence d'un certain nombre de questions controversées, qui, dans certains pays, auront des incidences profondes et immédiates sur les politiques de développement agricole nationales. L'objectif de cette note est d'exposer les craintes entourant ces questions afin d'aider les gouvernements ACP à évaluer leur pertinence à leur échelle.

Les questions examinées comprennent :

- les dispositions interdisant ou limitant l'usage des licences d'importation et d'exportation et autres mesures de régulation du marché ;
- les dispositions limitant le recours aux taxes à l'exportation en tant qu'outil politique pour stimuler le développement d'activités de transformation des produits agricoles ;
- les engagements de statu quo en matière de politique tarifaire pris dans le contexte de la hausse des prix des denrées alimentaires ;
- les dispositions en termes de protection des industries naissantes et leur conformité avec les dispositions nationales et régionales existantes en matière de protection des industries naissantes ;
- les dispositions en termes de sauvegardes agricoles et de sécurité alimentaire.

Il convient de noter que puisque ces questions sont traitées différemment à travers les différents APE intérimaires, le texte spécifique et les circonstances des accords et des pays individuels doivent être constamment gardés à l'esprit, la question étant : dans quelle mesure ces questions sont-elles pertinentes en termes de politiques nationales de développement agricole et d'outils à mettre en œuvre dans ce cadre.



1. Interdiction des restrictions quantitatives et de l'usage des licences d'importation et d'exportation

Dans tous les APE intérimaires, il existe des dispositions relatives à l'« interdiction des restrictions quantitatives » qui imposent aux gouvernements des États membres de l'APE intérimaire d'éliminer dès l'entrée en vigueur de l'accord toutes les restrictions sur les importations, y compris les accords de licences d'importation et d'exportation. Si dans certains APE intérimaires il existe des exceptions à cette interdiction pour des raisons de protection des industries naissantes, de finances publiques et de sécurité alimentaire, ce n'est pas le cas pour tous les accords. En outre, dans certains pays, il est difficile de déterminer si la formulation actuelle permet la poursuite des politiques de développement agricole et de sécurité alimentaire actuellement mises en œuvre avec succès.

Cependant, dans certains pays, bien plus que les engagements d'élimination tarifaire de base, ce sont certaines dispositions des APE intérimaires qui ont des répercussions sur les outils de politique nationale ou régionale conçus pour faciliter et promouvoir un développement régional équilibré.

La Namibie et les dispositions de l'APE intérimaire SADC-UE est un cas intéressant à cet égard. La Namibie dispose actuellement d'un système de commercialisation des récoltes contrôlé pour les produits agricoles et alimentaires sensibles. Lesdits « produits contrôlés », qui sont clairement définis dans la législation nationale, sont soumis à des arrangements de commercialisation particuliers, notamment à un mécanisme de prix de référence et à certaines mesures concernant les importations, notamment les licences d'importation. Ceci couvre à la fois les céréales et certains produits horticoles, lorsque la production locale est viable. Le but de cette politique est de soutenir et de promouvoir la production de céréales et de produits horticoles pour améliorer la sécurité alimentaire nationale et promouvoir des opportunités de revenus dans les zones rurales.

Pour les céréales, ce système inclut une interdiction d'importations durant la période de récolte, afin que la production namibienne puisse trouver un débouché au niveau local. Ces restrictions s'appliquent également à la SACU (Union douanière d'Afrique australe) et font partie des accords spéciaux en place au titre des accords commerciaux régionaux pour soutenir le développement des pays membres moins développés de la SACU.

D'après des études récentes, l'abolition des mesures de commercialisation actuelles pour réguler les importations saisonnières de blé et de maïs, déboucherait sur une perte économique immédiate de N\$113,7 millions et N\$96,5 millions pour les producteurs de blé et de maïs respectivement, ainsi que la fin de la production irriguée de céréales dans les années à venir. Cela aurait également des incidences profondes pour le secteur horticole approvisionnant le marché local. Un système de développement horticole récemment établi a multiplié par quatre la production pour le marché local (répondant maintenant à 35% de la demande locale), la production des petits exploitants étant particulièrement en hausse. Bien que ce système prévoie un dialogue et de vastes consultations à l'échelle de la filière, ainsi que la mise en place d'un système informatisé d'information sur le marché, fournissant en temps réel des informations sur la production et la demande locales, son efficacité repose sur le contrôle de l'octroi des licences d'importation par l'autorité de gestion.

Les distributeurs et les négociants doivent travailler au sein d'une structure à l'échelle de la filière pour l'achat et la commercialisation de produits horticoles produits au niveau local, afin d'être en mesure d'obtenir des licences d'importation. Le système est transparent et peut être remis en question si les prix locaux ou la qualité ne correspondent pas à la norme du marché. Compte tenu de la puissance commerciale des distributeurs et négociants, et du rôle dominant joué par les producteurs sud-africains au sein de l'économie régionale, il s'agit là d'une solution pragmatique au défi du développement local du secteur horticole.

Une évaluation des mesures de régulation du marché a estimé qu'elles avaient des effets de distorsion des échanges minimes, peu d'impact sur les prix payés par les consommateurs et pas d'effet de distorsion des échanges selon la définition de l'OMC.

La situation en Namibie soulève les questions suivantes :

- quels pays ACP utilisent des mécanismes de régulation de marché similaires pour les produits agricoles sensibles impliquant l'usage d'accords de licence d'importation et d'exportation ?
- quelle est l'importance de ces systèmes au sein de la production agricole nationale ?
- les dispositions de l'APE intérimaire auquel votre pays est signataire requièrent-elles leur abolition immédiate ?
- quel serait l'impact sur les secteurs concernés du démantèlement immédiat de ces mécanismes de régulation du marché ?
- y a-t-il des exceptions à cette interdiction immédiate de l'usage de restrictions quantitatives au sein de l'APE intérimaire qui vous permettraient de continuer à mettre en œuvre ces mesures de politique agricole ?

Si l'objectif des APE intérimaires consiste à soutenir des initiatives de développement agricole et de sécurité alimentaire conçues et dirigées au niveau local, un domaine de plus en plus prioritaire suite à la crise mondiale des prix des denrées alimentaires, il semblerait nécessaire de donner aux gouvernements ACP plus de flexibilité dans l'utilisation de ces outils politiques actuellement mis en œuvre et qui se sont avérés efficaces pour stimuler le développement agricole et la sécurité alimentaire au niveau local.

2. Interdiction de recourir aux taxes à l'exportation

Tous les APE intérimaires comportent des dispositions couvrant les « droits, taxes et autres charges sur les exportations », qui limitent la capacité des gouvernements à utiliser les taxes à l'exportation sur les matières premières utilisées pour encourager le développement d'une transformation à plus forte valeur ajoutée. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, liées à des besoins de recettes publiques, à la protection des industries naissantes ou à la protection environnementale, que l'application de taxes à l'exportation temporaires peut être autorisée, sous réserve d'une consultation préalable avec l'UE.

Compte tenu de l'importance pour les pays ACP du développement d'une production à plus forte valeur ajoutée afin d'échapper à la dépendance vis à vis des exportations de produits de base, dans de nombreux pays, cette restriction est jugée illégitime étant donné l'importance de cet outil pour le développement économique. Le recours aux taxes à l'exportation en tant qu'outil politique visant à promouvoir les activités de transformation à plus forte valeur ajoutée et la transformation structurelle des économies ACP, en particulier dans la filière agricole, doit être envisagé dans le contexte des possibilités limitées dont disposent ces gouvernements pour fournir des incitations financières afin de promouvoir de tels investissements.

Dans des pays tels que la Namibie, les taxes à l'exportation ont été utilisées dans le cadre de politiques plus larges visant à promouvoir le développement des activités de transformation de façon à contribuer au changement structurel de l'économie namibienne. Un exemple concret est le secteur du bœuf. Avant l'indépendance, le bétail namibien était largement exporté « sur pied » vers l'Afrique du Sud, l'ajout de valeur et les activités de transformation de la viande se produisant dans l'Afrique du Sud voisine.

Depuis l'indépendance cependant, les politiques gouvernementales (notamment la garantie d'un accès préférentiel sur le marché de l'UE et le recours aux taxes à l'exportation) ont encouragé le développement d'une industrie d'abattage et de transformation de la viande, ainsi que d'une industrie de tannage et de travail du cuir. Cela a permis de développer la filière du bœuf en Namibie et de créer des milliers de nouveaux emplois.

Le gouvernement namibien tente de poursuivre une politique similaire pour le secteur du petit bétail, avec l'application d'une taxe à l'exportation flexible, des licences d'exportation liées au niveau de bétail transformé localement et l'utilisation possible de taxes à l'exportation dans certaines circonstances. En outre, dans les pays sujets à des sécheresses tels que la Namibie, le recours aux taxes à l'exportation peut s'avérer particulièrement précieux pour garantir l'approvisionnement des industries de transformation agricole, un facteur important pour encourager les investissements.

À l'avenir, les taxes à l'exportation pourraient s'avérer utiles pour développer les filières associées aux produits basés sur les connaissances traditionnelles. Un exemple concret à cet égard est le « hoodia » en Afrique australe. Le « hoodia » est un coupe-faim utilisé traditionnellement par la population « San » pendant la chasse. Il est actuellement utilisé en tant qu'aide-minceur. La valeur commerciale réelle du « hoodia », bien sûr, ne réside pas dans la racine elle-même, mais dans les produits à forte valeur ajoutée dérivés de la racine (un paquet de 100 grammes de thé de « hoodia » et rooibos se vend à €6 – soit à €60 000 par tonne).

La question qui se pose est comment stimuler la production de produits à plus forte valeur ajoutée à base de « hoodia » en Afrique australe ? Un des outils serait d'utiliser des taxes à l'exportation sur le « hoodia » brut, les licences d'exportation n'étant utilisées que sur la base d'un pourcentage progressivement croissant du degré de transformation.

Certains craignent que les dispositions de l'APE intérimaire SADC-UE relatives aux taxes à l'exportation puissent empêcher le recours à cet outil. De fait, ce qui importe avant tout est d'éviter une restriction injustifiée de cet outil, compte tenu de la volonté politique de stimuler le développement des activités de transformation de manière à accroître les opportunités de revenus dans les zones rurales.

Une fois encore, l'usage des taxes à l'exportation dans les pays ACP doit être envisagé à la lumière de la gamme d'outils politiques plus limitée dont disposent les pays en développement pour stimuler la transformation à plus forte valeur ajoutée.

Cette expérience soulève les questions suivantes pour les autres gouvernements ACP :

- quels pays ACP recourent aux taxes à l'exportation pour stimuler la transformation à plus forte valeur ajoutée dans le secteur agricole ?
- quelle est l'efficacité de ces systèmes de taxes à l'exportation au sein de la production agricole nationale ?
- les dispositions de l'APE intérimaire auquel votre pays est signataire limitent-elles le recours à ces mesures ?
- quel serait l'impact sur les secteurs concernés des limitations de l'usage de ces mesures incluses dans l'APE intérimaire ?
- y a-t-il une quelconque exception au recours aux taxes à l'exportation qui vous permettrait de continuer à utiliser ces outils ?

3. Incidences imprévues des engagements de statu quo tarifaire

Certains APE intérimaires (mais pas tous) contiennent une disposition stipulant qu'aucun nouveau droit de douane ne sera introduit sur le commerce avec l'UE, et qu'aucun des droits existants ne pourra être augmenté, à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, pour tous les produits soumis à une libéralisation ».

Le but de cette disposition est raisonnable : établir un niveau de référence à partir duquel les engagements de réduction tarifaire seront mis en œuvre. Toutefois, dans le contexte de la hausse récente des prix des denrées alimentaires, cette disposition pourrait avoir des conséquences imprévues.

Certains gouvernements, en réaction à la hausse des prix alimentaires, ont réduit les droits à l'importation et dans certains cas les ont même fixés à zéro. Par conséquent, la stricte application de cette disposition, fixant les droits aux niveaux applicables lors de l'entrée en vigueur de l'accord, pourrait finir par geler des droits à l'importation pour les produits alimentaires de base exceptionnellement bas.

Dans ce contexte, les questions suivantes se posent :

- en réponse à la flambée des prix alimentaires, votre gouvernement a-t-il réduit les droits à l'importation sur les importations de produits alimentaires de base ?
- si les droits actuellement appliqués devaient être gelés au titre des dispositions de l'APE intérimaire, cela aurait-il un quelconque impact sur la production alimentaire nationale existante si les prix du marché mondial devaient rechuter à des niveaux proches des niveaux historiques ?
- est-il nécessaire de revoir la clause de statu quo afin d'établir des niveaux de référence plus appropriés à partir desquels les engagements de réduction tarifaire seraient mis en œuvre pour les produits alimentaires de base ?

Si l'on estime nécessaire que les dispositions de statu quo soient révisées, alors l'approche privilégiée dans l'APE Caraïbes et l'accord préliminaire Israël-UE pourrait être adoptée. Celle-ci établit ligne par ligne, dans des annexes spécifiques, le niveau tarifaire à partir duquel les engagements de réduction tarifaire doivent être consentis. Dans le cas de l'accord Israël-UE, le point de référence pour les réductions tarifaires est établi à un niveau entre le droit appliqué et le droit consolidé.

4. Dispositions en matière de protection des industries naissantes

Étonnamment, étant donné la nature assez différente de la protection requise pour les sauvegardes bilatérales contre les hausses subites d'importations et pour des motifs de protection des industries naissantes, dans les APE intérimaires, la question de la protection des industries naissantes est abordée dans le cadre des sauvegardes bilatérales générales. Il conviendrait, à bien des égards, de séparer ces questions, au travers de la mise en place de dispositions distinctes pour la protection des industries naissantes.

Actuellement, dans certains APE intérimaires, les dispositions en matière de protection des industries naissantes incluses dans les sauvegardes bilatérales :

- limitent la protection des industries naissantes aux produits pour lesquels la réduction tarifaire est mise en œuvre au titre de l'accord (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas applicables aux produits exclus des dispositions de réduction des droits au titre de l'accord) ;
- définissent la période au cours de laquelle la protection des industries naissantes peut être accordée à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord ;

- limitent le champ d'application des mesures de protection pouvant être adoptées à celles applicables au titre des sauvegardes bilatérales et soumettent l'application des mesures de protection des industries naissantes à des procédures fastidieuses.

Outre ces défauts évidents, les dispositions des APE intérimaires en matière de protection des industries naissantes peuvent également poser quelques problèmes aux processus d'intégration régionale en cours. Tel est le cas de l'Afrique australe. Les dispositions en matière de protection des industries naissantes contenues dans l'Accord de la SACU ne s'appliquent que lorsque « ces droits sont prélevés de manière équivalente [...] comme les produits importés de pays extérieurs à la région ». Par conséquent, si les dispositions d'APE intérimaire devaient être appliquées, ce qui supposerait des mesures et accords séparés pour leur invocation, alors les dispositions de protection des industries naissantes contenues dans l'accord de la SACU seraient remises en question – et deviendraient *de facto* inopérantes.

Cela pourrait miner la protection des industries naissantes accordée aux industries de transformation agro-alimentaire nouvellement établies, au détriment du développement structurel local du secteur agro-alimentaire (par ex. la protection actuelle accordée à la production de pâtes et de lait UHT en Namibie). Certains ont ainsi appelé à la révision des dispositions en matière de protection des industries naissantes de l'APE intérimaire SADC-UE, afin d'assurer une cohérence avec les mesures de protection des industries naissantes de la SACU.

Ceci est particulièrement vrai dans le cas des dispositions en matière de protection des industries naissantes de la SACU, qui, contrairement à celles de l'APE intérimaire SADC-UE, déterminent la durée de la protection de l'industrie à partir de l'établissement de cette industrie au sein d'un État membre de la SACU. Il s'agit là d'une base plus appropriée que le délai fixe de huit années établi arbitrairement dans le cadre de l'APE intérimaire SADC-UE, qui met effectivement fin à la protection des industries naissantes à compter de 2016. Le danger de ces dispositions de protection des industries naissantes limitées dans le temps est qu'elles pourraient cantonner les économies ACP moins développées dans leurs structures économiques actuelles et empêcher l'émergence de stratégies de développement industriel régionales basées sur l'agriculture.

Dans ce contexte, les questions suivantes se posent :

- dans quelle mesure des instruments de protection des industries naissantes sont-ils déjà en place au niveau national et/ou régional dans votre pays ?
- dans quelle mesure les dispositions de protection des industries naissantes contenues dans l'APE intérimaire sont-elles cohérentes avec les dispositions nationales et régionales de votre pays/région pour la protection des industries naissantes ?
- l'abrogation des dispositions nationales et régionales existantes de protection des industries naissantes aurait-elle un quelconque impact direct sur les industries de transformation agro-alimentaire ?
- l'abrogation des dispositions nationales et régionales existantes de protection des industries naissantes aurait-elle un quelconque impact sur le développement des industries de transformation agro-alimentaire potentielles ?

5. Sauvegardes agricoles et sécurité alimentaire

L'agriculture est primordiale pour les économies de la plupart des pays ACP africains. Elle constitue la principale source d'emploi et une part importante du commerce extérieur, tout en étant indispensable au tissu social. Compte tenu des difficultés rencontrées lors des négociations à l'OMC sur la question des mécanismes de sauvegarde spéciale pour l'agriculture, la flambée récente des prix des denrées alimentaires et l'attention portée au niveau mondial sur la détresse dans laquelle sont plongés les populations pauvres de nombreux pays en développement, les dispositions des APE intérimaires relatives aux sauvegardes agricoles et à la sécurité alimentaire attirent de nouveau l'attention.

Dans certains APE intérimaires, aucun chapitre n'est consacré à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, alors que dans tous les APE intérimaires, les mesures de sauvegarde agricoles sont incluses au sein des dispositions générales de sauvegarde bilatérales.

Une question suscitée par les sauvegardes agricoles a trait au fait que les clauses opératoires des APE intérimaires sont d'une durée temporaire et visent à gérer les hausses subites d'importations, alors que les distorsions des échanges des produits agricoles et alimentaires sont structurels par nature (décollant du déploiement des aides publiques européennes aux agriculteurs, ce qui encourage des niveaux de production et d'échange plus élevés qu'en l'absence de tels niveaux de soutien public).

Cette question doit également être considérée dans le contexte des difficultés que les exportateurs européens connaissent sur les marchés des pays tiers en raison de la concurrence accrue exercée par les exportateurs non traditionnels (par ex. l'Ukraine et la Russie) et les pays en développement avancés (par ex. le Brésil).

Les inquiétudes liées à la sécurité alimentaire sont le fruit des chiffres alarmants prévoyant, pour la période à venir, des prix supérieurs à ceux de la période historique récente (mais inférieurs aux prix records atteints lors de ces deux dernières années), et de la probabilité d'une forte volatilité des prix sur les marchés internationaux des produits alimentaires. Cela doit également être mis en corrélation avec les tendances récentes du commerce agricole ACP-UE. Les chiffres publiés sur le site Internet de la DG Agriculture relatifs au commerce de produits agricoles et alimentaires de 1999 à 2006 indiquent une croissance en valeur de 38,9% des exportations UE de produits agricoles et alimentaires vers les marchés ACP, alors que la valeur des exportations ACP vers le marché européen a stagné (la valeur des exportations des produits agricoles et alimentaires en 2006 était en fait inférieure de 1 % à celle de 1999). L'excédent commercial agricole du groupe ACP avec l'UE a baissé de 5,337 milliards d'euros en 1999 à 3,832 milliards d'euros en 2006, soit une diminution de 28,2 %.

Ceci reflète les tendances divergentes entre les prix des produits agricoles exportés par les pays ACP vers l'UE (dont les prix sont largement stagneants ou à la baisse) et les prix des produits agricoles et alimentaires que les ACP importent de l'UE (qui ne cessent d'augmenter et qui vont vraisemblablement se stabiliser à des niveaux supérieurs à ceux des niveaux historiques). Ces tendances soulèvent de nouvelles inquiétudes en matière de sécurité alimentaire, dont l'importance au niveau politique a été accentuée par la récente flambée des prix des denrées alimentaires.

Commerce agricole total entre 1999 et 2006

	1999 (millions €)	2006 (millions €)	Variation 1999-2006
Exportations ACP vers l'UE	8 981	8 892	- 1,0 %
Exportations de l'UE vers les ACP	3 643	5 060	+ 38,9 %
Excédent ACP	+ 5 337	+ 3 832	- 28,2 %

Sources :

Exportation de l'UE : http://ec.europa.eu/agriculture/agristat/tradestats/2006/eur25ch/page_071.htm; Importations de l'UE : http://ec.europa.eu/agriculture/agristat/tradestats/2006/eur25ch/page_072.htm

Les perspectives relatives aux marchés agricoles mondiaux suggèreraient également la nécessité d'une approche plus nuancée vis-à-vis de la libéralisation du commerce agricole, une chose à laquelle, au vu de la propre expérience de l'UE, les négociateurs de la CE devraient être sensibles. L'examen entrepris par l'OCDE en juin 2008 des causes et des conséquences de la flambée des prix des denrées alimentaires a estimé que les « les tensions sur les marchés pourraient constituer un facteur permanent jusqu'en 2017 » et qu'au cours des dix prochaines années, les prix des céréales, du riz et des oléagineux, en termes réels, « dépasseraient de 10 à 35% ceux de la décennie passée » (35 à 60% supérieurs en termes nominaux). Dans ce contexte, il n'est donc nullement surprenant que les gouvernements ACP cherchent activement à faire la promotion du développement agricole et de la sécurité alimentaire nationale et régionale, en particulier parce que, comme le souligne l'OCDE, les plus affectés par la hausse des prix sont «les consommateurs pauvres des pays en développement et les pays en développement importateurs de denrées alimentaires ».

C'est dans ce contexte que sont nées certaines craintes relatives aux dispositions existantes des APE intérimaires en matière de sauvegardes agricoles et de sécurité alimentaire.

Les gouvernements ACP doivent donc analyser minutieusement les tendances nationales et régionales existantes dans les échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires avec l'UE pour déterminer si les dispositions actuelles de l'APE intérimaire en matière de sauvegardes agricoles sont adéquates dans le contexte émergent de flambée des prix des denrées alimentaires (même si les prix sont susceptibles de baisser après les sommets atteints récemment, ils devraient néanmoins se maintenir à des niveaux sensiblement plus élevés que ceux de la décennie passée).

Le livre vert de la CE sur la qualité des produits agricoles: de quoi s'agit-il et quelles questions soulève-t-il ?

Introduction

La CE a publié un document de consultation («de livre vert») sur les systèmes de qualité agricole dans un contexte de concurrence accrue exercée par les fournisseurs de pays tiers à faible coût de production sur les marchés intérieurs et étrangers, l'accent étant mis sur la transition de la production de l'UE vers les marchés des produits dits de qualité. Au vu du processus d'érosion des préférences en cours dans les relations commerciales ACP-UE, au profit de fournisseurs des PED plus avancés et compétitifs, bon nombre des questions soulevées dans le livre vert ont une répercussion directe sur les défis de l'ajustement de la production et du commerce auxquels les pays ACP devront faire face (en particulier les petits pays ACP vulnérables) dans la période à venir. De façon implicite, le livre vert tente de répondre à la question suivante : comment tirer tous les avantages commerciaux d'une production de qualité ?

Consultation de la CE sur la qualité des produits agricoles

Le 15 octobre 2008, la CE a lancé une consultation « sur la manière d'aider les agriculteurs européens à exploiter de manière optimale la qualité des aliments et boissons qu'ils produisent ». Lors du lancement de cette consultation, la Commissaire en charge de l'agriculture Mariann Fischer Boel a souligné que les agriculteurs européens disposent de trois atouts majeurs dans la compétition avec les producteurs à faible coût des pays tiers tant sur les marchés de l'UE qu'à l'étranger, à savoir « la qualité... la qualité... et encore la qualité ».

La CE considère le développement d'une production de qualité comme étant un moyen de relever le défi de plus en plus pressant posé par les producteurs à faible coût dans les pays tiers, à l'ère de la libéralisation commerciale. Pour relever ce défi, il faudra que les agriculteurs offrent « aux consommateurs exactement ce qu'ils recherchent, en singularisant leurs produits sur le marché et en obtenant ainsi des prix plus élevés pour ces derniers ». Dans l'approche de la CE, la qualité signifie la fourniture de produits répondant aux caractéristiques recherchées, qui sont de plus en plus nombreuses et diverses. La qualité a trait aux caractéristiques du produit et/ou aux méthodes de production.

Champ d'application du livre vert

Le livre vert, qui fournit les bases de la consultation, couvre trois domaines :

- « les exigences minimales applicables à la production agricole et les normes de commercialisation ;
- les systèmes de qualité existants, et notamment les indications géographiques, les spécialités traditionnelles garanties (STG) et l'agriculture biologique ;
- les programmes de certification concernant la qualité des aliments ».

Le livre vert insiste sur le fait que les **exigences minimales applicables à la production** qui dépassent celles utilisées par les exportateurs vers l'UE doivent être mieux portées à la connaissance du public et mises en exergue puisqu'elles « pourraient devenir un argument commercial ».



À l'heure actuelle, cependant, ce sont les indications géographiques (IG), qui font partie de la catégorie « **systèmes de qualité spécifiques de l'UE** », qui ont la portée commerciale la plus significative. Dans le cas des IG, de plus en plus de consommateurs de par le monde recherchent des produits de qualité originaires d'une telle région pour lesquels ils sont souvent disposés à payer un prix sensiblement plus élevé. Par conséquent, « pour les agriculteurs et les producteurs, les IG peuvent représenter une source de revenus et un élément de sécurité appréciables ».

Les IG sont constituées de deux composants :

- les « appellations d'origine protégées », où « toutes les étapes de la production doivent en principe avoir lieu dans la zone géographique, et les caractéristiques du produit doivent être exclusivement ou essentiellement imputables à son origine géographique » ;
- les « indications géographiques protégées », où il faut « qu'au moins une étape de production se déroule dans la zone géographique concernée et que le lien avec cette dernière puisse être justifié par une qualité déterminée, la réputation ou toute autre caractéristique du produit associée à cette zone géographique ».

Au total, près de « 3 000 indications géographiques ont été enregistrées ou sont en cours d'examen pour les vins, spiritueux, produits agricoles et alimentaires ». Bon nombre de ces produits sont « principalement vendus sur les marchés locaux ou régionaux ». Cependant, « pour de nombreux produits, la qualité et la réputation ne reposent pas exclusivement sur les facteurs liés à l'origine et/ou au savoir-faire des producteurs locaux. Les critères de durabilité peuvent également influer de manière significative sur la qualité d'un produit ».

Au vu de l'importance commerciale des IG, la CE s'efforce d'étendre la protection juridique au niveau mondial, à la fois par des efforts visant à établir un système d'enregistrement international via l'OMC et « par la négociation de toute une série d'accords bilatéraux couvrant l'ensemble des produits agricoles ».

S'agissant des autres « systèmes de qualité spécifiques de l'UE », la désignation de produits **spécialités traditionnelles** est peu usitée pour le moment. S'agissant des **produits issus de l'agriculture biologique**, une attention est portée sur l'amélioration du fonctionnement du marché biologique européen, ainsi qu'à sa promotion et à son renforcement.

Le livre vert soulève également la possibilité d'établir **d'autres systèmes de qualité** notamment « les productions à haute valeur naturelle ou les produits de montagne, l'intégration du bien-être des animaux dans les filières alimentaires de qualité (Welfare Quality), la création d'un label d'origine pour les produits de l'UE et l'extension du label écologique aux produits agricoles transformés ».

Le livre vert se penche également sur le rôle des « **systèmes privés et nationaux de certification de la qualité alimentaire** ». Ces systèmes sont très variés et sont principalement mis par la grande distribution. La transparence des exigences des systèmes, la crédibilité des allégations formulées et leurs effets possibles sur l'équité des relations commerciales suscitent certaines inquiétudes. Dans l'ensemble, la CE « ne voit pas, en principe, la nécessité de nouvelles dispositions législatives applicables aux **systèmes de certification** » mais estime que l'on pourrait étudier la possibilité d'établir des lignes directrices afin « d'aider les propriétaires de systèmes dans la conception et l'amélioration de ces derniers » pour les certifications de qualité.

Le livre souligne que « pour les agriculteurs des PED qui approvisionnent le marché européen, les systèmes de certification privés représentent à la fois un coût et une opportunité. Ces agriculteurs peuvent éprouver des difficultés à respecter les exigences imposées, mais s'ils obtiennent une certification dans le cadre d'un système utilisé par un distributeur de l'UE, ils peuvent améliorer leurs perspectives de vente sur le marché de l'Union ».

À l'avenir, les politiques européennes « doivent soutenir les efforts déployés par les agriculteurs dans la course à la qualité ». La clé pour obtenir un avantage commercial par le biais d'une production de qualité repose sur le fait :

- d'offrir « au consommateur des garanties qui vont au-delà des normes minimales » – que ce soit en termes de caractéristique du produit, comme le goût ou l'origine, ou de méthode de production ;
- de « susciter chez les consommateurs la confiance dans les systèmes de qualité de l'UE et dans les affirmations présentées par les producteurs en ce qui concerne leurs «produits de qualité supérieure» » ;
- d'aider les consommateurs à choisir et/ou à décider de payer plus pour un produit particulier ;
- de protéger l'utilisation des IG afin de s'assurer que les normes de qualité ne sont pas minées ;
- de promouvoir des systèmes de certification efficaces ;
- de réglementer le secteur de l'agriculture biologique pour protéger l'intégrité des labels biologiques.

Comme l'a précisé la commissaire Fischer Boel dans son introduction au livre vert, la principale question dans la période à venir consiste à identifier, au sein des différents systèmes, les mesures pour la promotion de produits de qualité qui pourraient être généralisées pour maximiser la valeur commerciale de la production de qualité au profit des agriculteurs de l'UE, à l'ère de la libéralisation du commerce agricole et d'une concurrence féroce exercée par les fournisseurs à faible coût des PED avancés.

Compte tenu du processus d'érosion des préférences en cours dans les relations commerciales ACP-UE, bon nombre des questions soulevées dans le livre vert ont une conséquence directe sur les défis d'ajustement de la production et du commerce qui se poseront aux pays ACP (en particulier les petits pays ACP vulnérables) au cours de la période à venir.

Au total, 38 questions spécifiques et détaillées sont soulevées dans le livre vert.

Exigences de production et normes de commercialisation

Exigences de l'UE en matière de production

Comment mieux faire connaître les exigences et normes respectées par les agriculteurs dans les domaines autres que l'hygiène et la sécurité des produits ?

Quels avantages et inconvénients présenteraient :

- la création à l'échelle de l'UE de nouveaux systèmes prévoyant l'utilisation d'un ou de plusieurs symboles ou logos pour indiquer le respect des normes communautaires autres que celles liées à l'hygiène et à la sécurité des produits ?
- L'ouverture de ces systèmes aux produits non européens répondant aux exigences de production de l'Union ?
- l'indication obligatoire du lieu de production des produits primaires (UE/hors UE) ?

Normes de commercialisation

- Quelles sont, pour les consommateurs, les négociants et les producteurs, les conséquences des définitions de produits figurant dans les normes communautaires de commercialisation?
- Quels en sont les avantages et les inconvénients ?
- Convient-il d'autoriser la vente au détail de produits qui, bien que remplies les exigences en matière d'hygiène et de sécurité, ne sont pas conformes aux normes de commercialisation pour des raisons d'esthétique ou de même nature? Dans l'affirmative, ces produits doivent-ils comporter des informations spécifiques à l'intention des consommateurs?
- Les catégories de qualité et de taille obligatoires pourraient-elles être rendues facultatives en tant que «mentions réservées facultatives» ?

Mentions réservées prévues par les normes de commercialisation

- Dans quelle mesure est-il nécessaire d'établir les définitions de «mentions réservées facultatives» dans les normes de commercialisation applicables à l'échelle de l'UE ?
- L'UE doit-elle définir des mentions à caractère général se référant à des méthodes de production dans certains secteurs particuliers, comme «produit de montagne», «fermier» ou «à faibles émissions de carbone» ?

Simplification des normes de commercialisation

- Dans quelle mesure l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des normes de commercialisation (ou de certaines parties de ces normes) pourraient-ils s'effectuer dans le cadre de l'autorégulation ?
- Si les normes de commercialisation (ou certaines parties de ces normes) continuaient à relever du droit communautaire, quels seraient les avantages et les inconvénients notamment en termes de charges administratives des propositions suivantes :
 - le recours à la corégulation ?
 - la référence aux normes internationales ?
 - le maintien de la procédure législative actuelle (en simplifiant le contenu autant que possible) ?

Systèmes de qualité spécifiques à l'UE

Indications géographiques

- Est-il nécessaire de clarifier ou d'ajuster certains éléments des dispositions établissant les droits des utilisateurs d'indications géographiques et d'autres utilisateurs (effectifs ou potentiels)?

Quels seraient les critères à prendre en compte pour établir le caractère générique d'une dénomination ?

Le système des indications géographiques doit-il être modifié en ce qui concerne :

- l'étendue de la protection ?
- les mesures d'application de la protection ?
- les produits agricoles et alimentaires couverts ?

- L'utilisation d'autres instruments tels que la protection des marques doit-elle être davantage encouragée ?
- Faut-il introduire des critères supplémentaires pour restreindre les demandes d'enregistrement d'indications géographiques ?

Les critères applicables aux indications géographiques protégées (à l'exclusion donc des appellations d'origine protégées) doivent-ils être rendus plus stricts de façon à renforcer le lien entre le produit et la zone géographique ?

Faut-il inclure dans le cahier des charges des critères de durabilité spécifiques et d'autres critères, liés intrinsèquement ou non à l'origine ?

Quels en seraient les avantages et les inconvénients ?
- À quel genre de difficultés les utilisateurs d'indications géographiques doivent-ils faire face lorsqu'ils essaient d'obtenir une protection dans les pays situés hors de l'UE ?

Comment l'UE doit-elle s'y prendre pour protéger les indications géographiques le plus efficacement possible dans les pays tiers ?
- L'indication des ingrédients couverts par une IGP/AOP sur les produits transformés/aliments préparés a-t-elle entraîné des difficultés ?
- Quels sont les avantages et les inconvénients de l'indication de l'origine des matières premières dans les cas où celles-ci proviennent d'une autre zone que celle de l'indication géographique ?
- Faut-il simplifier et harmoniser les trois systèmes de protection existant dans l'UE pour les indications géographiques et, si oui, dans quelle mesure ?

Est-il au contraire préférable qu'ils continuent à évoluer séparément en tant qu'instruments d'enregistrement distincts ?

Spécialités traditionnelles garanties

- Compte tenu du faible taux d'utilisation du système STG, y a-t-il un meilleur moyen d'identifier et de promouvoir les spécialités traditionnelles ?

Agriculture biologique

- Quels sont les facteurs susceptibles de freiner l'émergence d'un marché unique des produits biologiques à l'échelle de l'UE ?
- Comment mieux faire fonctionner ce marché unique ?

Indications géographiques dans les régions ultrapériphériques

- Dans quelle mesure l'utilisation du symbole graphique propre aux régions ultrapériphériques de l'UE a-t-elle contribué à mieux faire connaître les produits de ces régions ?
- Comment est-il possible de renforcer ces initiatives pour accroître le volume de produits agricoles de qualité provenant des régions ultrapériphériques ?

Questions générales

- Y a-t-il des problèmes pressants pour lesquels les systèmes et instruments existants sont inadaptés et pour lesquels il est hautement souhaitable de créer un système à l'échelle de l'UE ?
- La Commission devrait-elle envisager des systèmes obligatoires dans certains cas, par exemple dans les situations juridiquement et scientifiquement complexes ou lorsqu'il est nécessaire de recueillir une large adhésion du consommateur ?
- Dans l'affirmative, comment faire en sorte que les charges administratives pesant sur les parties prenantes et les autorités publiques restent aussi faibles que possible ?

Systèmes de certification de la qualité alimentaire

- Dans quelle mesure les systèmes de certification de la qualité permettent-ils de répondre aux grandes préoccupations d'ordre sociétal liées aux caractéristiques des produits et aux méthodes de production ?

Quel est le risque que les consommateurs soient induits en erreur par des systèmes de certification portant sur le respect des normes minimales ?

Quels sont, pour les agriculteurs et les autres producteurs de denrées alimentaires (souvent des petites et moyennes entreprises), les coûts et avantages liés à la participation aux systèmes de certification ?

Faut-il encourager une participation plus active des organisations de producteurs ?

- Des lignes directrices de l'UE suffiraient-elles à assurer davantage de cohérence dans la conception des systèmes de certification ?
- Quels seraient les critères à inclure dans ce type de guide ou de lignes directrices ?
- Comment peut-on réduire les charges et coûts administratifs découlant de la participation à un ou plusieurs systèmes de certification ?
- Comment les systèmes de certification privés peuvent-ils contribuer à soutenir les exportations européennes et à promouvoir les produits de qualité européens sur les marchés d'exportation ?

Comment l'UE peut-elle faciliter l'accès au marché pour les producteurs des PED qui doivent se conformer à des systèmes de certification privés pour pouvoir fournir leurs produits à certains distributeurs ?

Glossaire des termes techniques sur le commerce agricole

Accord de l'OMC	Le principal traité cadre portant création de l'OMC auquel sont annexés les divers autres accords du cycle d'Uruguay. Au 23 juillet 2008, 153 Membres ont ratifié ou accédé à l'accord de l'OMC.
Accords d'équivalence	Équivalence de mesures sanitaires associées aux systèmes d'inspection et certification alimentaire.
Accords du Cycle d'Uruguay	Série d'accords commerciaux dégagée lors de la conclusion du cycle d'Uruguay. Le principal est l'accord de l'OMC, auquel sont annexés tous les autres accords, décisions, et arrangements commerciaux conclus durant le cycle d'Uruguay.
ACDC	Accord sur le commerce, le développement et la coopération - ALE conclu entre l'Afrique du Sud et l'UE.
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique www.acp.int
Acquis (communautaire)	Ensemble de principes, politiques, législations, pratiques, obligations et objectifs consignés dans les différents traités européens.
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce: permet l'application des concepts commerciaux que sont le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée à la protection, l'application et l'utilisation des droits de propriété intellectuelle. http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/trips_f.htm
AEM	Accord environnemental multilatéral http://europa.eu.int/comm/environment/international_issues/agreements_en.htm
AGCS	Accord général sur le commerce des services http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/serv_f.htm
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement http://www1.oecd.org/publications/pol_brief/1997/9702_pol.htm
AOA (ESA)	Groupement régional des pays d'Afrique orientale et australie négociant un APE avec l'UE (Burundi, Comores, DR Congo, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Ouganda, Zambie, Zimbabwe).
APP (JPA)	Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm
Article XXIV	Article du GATT (1994, adopté par l'OMC) relatif au commerce frontalier dans les zones de libre-échange et au sein des unions douanières. http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/10-24.pdf
Cancun	5ème conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, septembre 2003 http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min03_f/min03_f.htm
CARICOM	Communauté et marché commun des Caraïbes http://www.caricom.org/ (anglais)
Catégorie bleue	Catégorie créée par l'OMC pour regrouper les subventions ou paiements directs aux producteurs agricoles qui font partie de programmes visant à limiter la production agricole ; ces paiements ne doivent être ni réduits ni éliminés au titre de l'Accord sur l'agriculture. http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
Catégorie orange	Catégorie créée par l'OMC pour regrouper les subventions visant à soutenir les prix ou la production de produits agricoles ; devra être réduite ou éliminée au

	titre de l'Accord sur l'agriculture. http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
Catégorie verte	Catégorie créée par l'OMC pour regrouper les subventions agricoles financées par le gouvernement et ne comportant pas de soutien au prix ; elles ne doivent pas être réduites ou éliminées. A titre d'exemple, les paiements au titre des programmes environnementaux. http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
CE	Communauté européenne http://europa.eu.int/comm/index_fr.htm
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Léone, Togo). http://www.ecowas.int/homefr.htm
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale http://www.cemac.cf
Clause de paix	Disposition de l'Article 13 de l'accord de l'OMC sur l'agriculture qui prévoit que les subventions agricoles engagées au titre de l'accord ne peuvent être contestées au titre d'un autre accord de l'OMC, notamment d'Accord sur les subventions et du GATT. A expiré fin 2003. http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd13_peace_f.htm
Clause de sauvegarde spéciale	Fait référence à l'article 5 de l'Accord du Cycle d'Uruguay, qui autorise les membres de l'OMC, lorsque leur situation commerciale justifie une telle action, à établir des droits additionnels pour éviter des augmentations subites ou imprévisibles d'importations ou des réductions subites du prix des importations.
COLEACP	Le Comité de liaison Europe-Afrique- Caraïbes-Pacifique est un réseau interprofessionnel dont l'objectif est un commerce horticole durable ; il rassemble les producteurs/exportateurs des pays ACP, les importateurs européens de fruits, légumes, fleurs et plantes, et les autres entreprises et partenaires intervenant dans la filière ACP/UE. http://www.coleACP.org/
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe rassemblant l'Angola, le Burundi, les Comores, la RDC, Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, la Namibie, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda, la Zambie, le Zimbabwe). http://www.comesa.int/index_html/view
Comité 133	Comité de la Commission européenne. Le Comité 133, qui est constitué de fonctionnaires des Ministères du Commerce de chacun des pays membres de l'UE, assure la coordination des négociations de la Communauté européenne en matière de politique commerciale et conseille la Commission en qualité de négociateur.
Comité sur l'agriculture	Comité de l'OMC qui supervise la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture (cf.supra) http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agric_f.htm
Commission du Codex Alimentarius	Programme mixte FAO/OMC sur les normes alimentaires. http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp

Conférence Ministérielle	Organisme politique et décisionnel du rang le plus élevé de l'OMC, composé des ministres du commerce de tous les Etats membres de l'OMC. http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/minist_f.htm
Configuration de la SADC	Les pays de la SADC qui négocient un APE avec l'UE: Afrique du Sud, pays BLNS, Angola, Mozambique et Tanzanie
COREPER	Le Comité des représentants permanents est la structure de consultations avec les gouvernements nationaux au niveau officiel qui prépare toutes les décisions ministérielles au sein de l'UE.
Crédit à l'exportation	Arrangement financier permettant à un acheteur étranger de produits et/ou de services exportés de retarder le paiement pendant un certain laps de temps, souvent également utilisé dans le cadre des arrangements en matière d'assurances ou de garanties.
CRNM	Mécanisme de négociation régional caribéen (Caribbean Regional Negotiating Machinery) www.crnrm.org
Cycle d'Uruguay	Les négociations lancées sous les auspices du GATT à Punta del Este, en Uruguay, en 1986 et conclues à Marrakech, au Maroc, en avril 1994. http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact5_f.htm
Découplage	Le processus du découplage correspond au fait de supprimer le lien entre la production et les paiements directs.
Dérogation	Acte de déroger ou de restreindre l'application d'une règle ; au titre de l'accord de Cotonou les dispositions de dérogation aux règles d'origine autorisent des exceptions aux règles d'origine générales. Cela permet d'utiliser les produits non originaires plus que ne le permettent les règles d'origine normales, et ce sans perdre les avantages des préférences commerciales accordées.
Distorsion	On parle de distorsion lorsque les prix, la production ou les échanges sont différents de ceux qui existeraient dans un marché concurrentiel.
DPI	Droits de propriété intellectuelle, y compris : les droits d'auteur, les marques, les indications géographiques, les conceptions industrielles, les brevets, et les informations ou données commerciales non divulguées.
Éco-conditionnalité	Le principe d'éco-conditionnalité conditionne le paiement unique à l'exploitation au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité des denrées alimentaires, de bien-être animal, de santé et de sécurité sur le lieu de travail.
Entreprises commerciales d'État	On entend par entreprises commerciales d'État les entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices de commercialisation, qui exportent et/ou importent des marchandises. L'article XVII du GATT de 1994 est la principale disposition traitant de ces entreprises et de leurs activités. http://www.wto.org/french/tratop_f/statra_f/statra_f.htm
Equivalent Ad Valorem	Equivalent en pourcentage d'un droit de douane basé sur une autre mesure, i.e. le poids. Par exemple, si le droit de douane pour une importation est établi à x€ par produit ou par unité de produit, la formule EAV permet de l'exprimer en pourcentage de la valeur du produit.
Erosion des préférences	Processus par lequel les négociations commerciales, en entraînant une baisse générale des droits de douane, réduit la valeur des préférences accordée par les pays développés aux PED.

Forum du Pacifique	Le Forum des îles du Pacifique représente 16 chefs de gouvernement de tous les Etats insulaires indépendants et autonomes du Pacifique, y compris l'Australie et la Nouvelle Zélande. http://www.forumsec.org.fj/
G-20	Groupe de 20 pays émergents conduits par le Brésil. http://www.g20.org/index.htm
G-90	Groupe de 90 pays en développement, y compris les PMA et les pays membres de l'Union africaine.
Green room ou salon vert	Réunions de représentants d'un nombre limité de pays membres de l'OMC spécifiquement choisis et invités par l'hôte (souvent le directeur général de l'OMC) pour dégager un accord entre eux et le présenter ensuite aux autres membres de l'OMC aux fins de son adoption.
Groupe de Cairns	Un groupement de 17 pays promouvant la libéralisation des échanges de produits agricoles ; il inclut l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, les îles Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, le Paraguay, les Philippines, l'Afrique du Sud, la Thaïlande, et l'Uruguay. http://www.cairnsgroup.org/ (anglais)
Indications géographiques	Noms de lieu (ou termes associés à un lieu) employés pour identifier les produits (par exemple, « champagne ») qui possèdent une qualité ou une réputation particulière ou toute autre caractéristique parce qu'ils proviennent de ce lieu.
Mercosur	Mercado común del Sur (Marché commun du Sud - Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) http://www.mercosur.int
Mesures du pilier 1 et 2	Le pilier 1 couvre les aides directes aux producteurs les mesures de marché dans le cadre de la PAC. Le pilier 2 couvre les mesures en matière de développement rural.
Mesures commerciales compensatoires	Réponse politique à l'érosion de la valeur des préférences commerciales
Mesure globale de soutien (MGS)	La mesure globale de soutien est un indicateur sur lequel est basée la discipline de soutien interne pour l'accord sur l'agriculture. On le calcule par une estimation du soutien du prix du marché pour chaque produit recevant un tel soutien que l'on additionne au paiements directs non exemptés ou tout autre subvention non exemptée des engagements de réduction, et auquel est soustrait les droits ou taxes agricoles moins spécifiques payées par les producteurs.
MIC	Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC) exigeant le traitement national des mesures visant à encourager ou réglementer les investissements étrangers, interdisant les restrictions quantitatives et exigeant la transparence http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/18-trims_f.htm
Modulation	Nom donné à l'enveloppe prélevée sur le régime de soutien direct et consacrée à un éventail de mesures conçues pour contribuer au développement rural.
Multifonctionnalité	L'idée selon laquelle l'agriculture remplit plusieurs fonctions outre celle de produire des aliments et des fibres, par exemple, la protection de l'environnement, la préservation du paysage, l'emploi dans les régions rurales, etc.

Non-annexe 1	Produits transformés provenant de matières premières agricoles produites au titre de la PAC mais n'étant pas répertoriées dans les listes de produits agricoles annexées au traité de Rome et aux traités ultérieurs de l'UE.
NPF	Traitement de la nation la plus favorisée : principe selon lequel les membres de l'OMC ne doivent pas établir de discrimination ou favoriser un partenaire commercial particulier par rapport à ses autres partenaires. http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact2_f.htm
OMC	Organisation mondiale du commerce http://www.wto.org/indexfr.htm
ONT	Obstacles non tarifaires http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm9_f.htm
OTC	Obstacles techniques au commerce http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm
Paiement contra-cyclique	Les paiements contra-cycliques sont une forme de subventions agricoles utilisées par les Etats-Unis qui permettent de donner une compensation au producteur si le prix d'un produit agricole baisse en dessous du niveau souhaité.
Pays Quad	Etats-Unis, Japon, Canada et UE
Pays Quint	Etats-Unis, Japon, Canada, UE et Australie
PMA	Pays les moins avancés http://www.unctad.org/templates/countries.asp?intItemID=1676&lang=2
POSEI	Mesures spécifiques concernant les produits agricoles d'appui aux départements français d'outre mer (POSEIDOM), les Açores, Madère (POSEIMA), les îles Canaries (POSEICAN).
Principe de précaution	Le principe de précaution intervient lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes, non concluantes ou incertaines et les évaluations scientifiques préliminaires indiquent qu'il est raisonnable de considérer qu'il existe des effets potentiellement dangereux pour l'environnement, la santé humaine, animale ou végétale pouvant être incompatibles avec le niveau de protection choisi par un pays spécifique.
Produits originaires	Le concept de produits « originaires » est la clé des règles d'origine au titre de l'accord de Cotonou : un produit est considéré comme étant « originaire » d'un pays s'il est « entièrement » obtenu dans un pays ACP ou s'il y a été suffisamment ouvert ou transformé pour obtenir le statut de produits originaire à base de produits non entièrement obtenus.
Produits sensibles	Dans le cadre des négociations multilatérales : produits désignés par les pays développés qui ne sont pas sujets aux réductions tarifaires. Dans le cadre des négociations bilatérales ou d'APE : produits qui sont exclus de la libéralisation.
Produits spéciaux	Dans le cadre des négociations multilatérales, produits désignés par les PED qui sont soumis à des engagements de réduction tarifaire moindres et sur des périodes plus longues et qui sont exemptés de dispositions minimums de quotas d'accès pour des motifs de sécurité alimentaire, développement rural et sécurité des moyens d'existence.
Progressivité des droits – escalade tarifaire	La hausse des tarifs douaniers survient lorsque le tarif douanier appliqué pour une catégorie de produits augmente parallèlement au degré de transformation.

Questions de Singapour	Les quatre questions identifiées lors de la réunion ministérielle de Singapour en 1996 au cours de laquelle l'OMC a accepté de créer quatre groupes de travail distincts en vue de débattre des questions relatives au programme de travail de l'OMC: (i) la relation entre le commerce et les investissements ; (ii) la relation entre la politique commerciale et de concurrence ; (iii) la facilitation des échanges; et (iv) la transparence au niveau des marchés publics.
Quotas A, B et C sur le sucre	Dans le cadre de l'ancien OCM sucre : A: sucre produit pour satisfaire les besoins intérieurs, portant application d'une cotisation à la production de 2% B: sucre produit aux fins d'être exporté et subventionné, portant application d'une cotisation à la production de 37,5% C: sucre exporté sans restitution directe à l'exportation
Régime de paiement unique à l'exploitation	Depuis janvier 2005, il remplace la plupart des régimes individuels de paiement au titre du régime de la PAC. Ce paiement unique n'est pas lié à la production, mais il est conditionné : les agriculteurs doivent conserver leur terre dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (GAEC) et satisfaire les exigences en termes d'éco conditionnalité.
Règle <i>de minimis</i>	Règle permettant d'être exempté de réduction du soutien ayant des effets de distorsion de concurrence durant les années où la valeur consolidée du soutien spécifique par produit n'excède pas 5 % de la valeur totale de la production de ce produit. Par ailleurs, le soutien qui n'est pas spécifique par produit et qui est inférieur à 5 % de la valeur de la production agricole totale est également exempté de réduction. Le seuil de 5 % s'applique aux pays développés tandis que pour les pays en développement, le plafond minimal est établi à 10 %.
Règles d'origine	Dispositions législatives et réglementaires, et procédures administratives déterminant le pays d'origine d'un produit et établissant si la cargaison est contingentée, est assortie d'une préférence tarifaire ou est affectée par un droit anti-dumping.
Restitutions à l'exportation	Paiements du gouvernement visant à inciter les producteurs nationaux à exporter.
SACU	Union douanière d'Afrique australe (Southern Africa Custom Union) - Pays membres : Afrique du Sud et pays BLNS http://www.sacu.int/
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern Africa Development Community). Pays membres : Angola, Botswana, RD Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe http://www.sadc.int/
SPG	Le système de préférences généralisées est un régime prévoyant l'accès de produits en exonération totale ou partielle des droits de douane exportés par des pays ou territoires bénéficiaires en développement ou en transition, et ce afin de faciliter leur croissance économique.
SPG+	Le SPG+ est un régime spécial d'incitations qui accorde des préférences tarifaires plus favorables que le SPG si les pays candidats répondent à des critères spécifiques de bonne gouvernance et de développement durable.
SPS (mesures)	Mesures sanitaires et phytosanitaires (accord du cycle d'Uruguay) ; mesures visant à protéger les humains, les animaux et les plantes des maladies, des parasites et des agents de contamination.

Tarification	Conversion des quotas ou d'autres barrières non tarifaires en tarifs douaniers fournissant un niveau à peu près équivalent de restrictions commerciales sur les produits importés.
Traitement national	Obligation de traiter les marchandises, les services, les prestataires de services, les investissements et les DPI intérieurs ou importés de manière égale ou analogue.
TRQ	Contingent tarifaire (Tariff rate quota) est une quantité définie d'importation (normalement un produit sensible) qui entre sur le marché à un certain tarif douanier alors que les importations au dessus de cette quantité entre sur le marché à un droit plus élevé.
TSD	Traitemet spécial et différencié ; fait référence au principe conférant aux PED des dispositions spéciales concernant le respect des obligations de l'OMC compte tenu de leur état de développement différent. Il inclut l'accès préférentiel accordé aux marchés des pays développés et n'implique pas la réciprocité, il comporte également une certaine souplesse au niveau de l'application des mesures de soutien interne.
UE	Union européenne http://europa.eu.int/
UE à 15	UE à 15 Etats-membres jusqu'à la fin 2003.
UE à 25	UE à 25 Etats membres à partir du 1 ^{er} mai 2004.
UE à 27	UE à 27 Etats membres à partir du 1 ^{er} janvier 2007.
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-africaine – Pays membres : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo
Versements compensatoires	Paiements du gouvernement aux producteurs pour certaines denrées de base, et ce en fonction des différences entre le prix cible et le prix intérieur ou l'emprunt à taux fixe, la valeur à retenir étant la plus basse.

