

# Agritrade

Enjeux du commerce agricole  
et de la pêche pour les pays ACP

COMPENDIUM 2010







# Agritrade

Enjeux du commerce agricole  
et de la pêche pour les pays ACP

**Compendium 2010**



partageons les connaissances au profit des communautés rurales  
sharing knowledge, improving rural livelihoods



# Contributions

## **Équipe éditoriale**

Dr Colin Stoneman

Clare Smedley

Vincent Fautrel (CTA)

Nathalia Dukhan (CTA)

Louis Hinzen (CTA)

## **Auteurs**

Dr Arlène Alpha (GRET)

Dr Paul Goodison (GDC Partners)

Béatrice Gorez (CAPE)

Dr Stefano Ponte (DIIS)

Dr Chris Stevens (ODI)

Solène Sureau

## **Traduction**

BDD Translations

## **Relecture**

Jacques Bodichon

## **Crédit photos**

Couverture : CFFA-CAPE ; p. 7 : CTA ; p. 11 : K. Hackshaw, CTA ; p. 173 : CFFA-CAPE ;  
p. 215 : CTA ; p. 371 : CTA ; 4<sup>ème</sup> de couverture : CTA

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

© CTA, 2010

N° ISBN : 978-92-9081-454-2

**Publié par :**

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

**Réalisé et compilé par :**

Pure Impression

Patrick Raymond

**Imprimé par :**

Pure Impression

451, rue de la Mourre

ZAC Fréjorgues Est

34130 Mauguio

France

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

Agro Business Park 2

6708 PW Wageningen

Pays-Bas

Tél. : +31 (0) 317 467 100

Fax : +31 (0) 317 460 067

[cta@cta.int](mailto:cta@cta.int)

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

**Antenne de Bruxelles**

Rue Montoyer 39

1040 Bruxelles

Belgique

Tél. : +32 (0) 2 513 7436

Fax : +32 (0) 2 511 3868

# Table des matières

<b>Avant-propos</b>	<b>7</b>
<b>Abréviations</b>	<b>8</b>
<b>Enjeux du commerce agricole pour les pays ACP</b>	<b>11</b>
Relations commerciales ACP-UE	13
Négociations APE : région Afrique centrale	15
Négociations APE : région Afrique orientale et australe (ESA)	27
Négociations APE : région Afrique australe (SADC)	47
Négociations APE : région Afrique de l'Ouest	59
Négociations APE : région Pacifique	77
Relations commerciales Caraïbes-UE	87
Accord de l'OMC sur l'agriculture	111
La réforme de la Politique agricole commune de l'UE	129
Accès au marché	143
Sécurité des denrées alimentaires	159
<b>Enjeux du commerce dans le secteur de la pêche pour les pays ACP</b>	<b>173</b>
Accès au marché : aspects tarifaires et non tarifaires	175
Politique commune de l'UE dans le secteur de la pêche	187
Relations ACP-UE et les Accords de partenariat pêche	195
Relations ACP-UE : les aspects OMC dans le secteur de la pêche	207
<b>Enjeux du commerce des produits de base pour les pays ACP</b>	<b>215</b>
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur de la banane	217
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du cacao	233
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du café	247
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des céréales	259
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du coton	273
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des fruits et légumes	287
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des oléagineux	301
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du riz	313
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du sucre	327
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du thé	347
Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur de la viande bovine	357
<b>Glossaire des termes techniques sur le commerce agricole</b>	<b>371</b>

## CD-ROM

Le CD-ROM comprend l'ensemble des documents en version PDF, en anglais et en français, ainsi que les principales sources d'information de chaque document.





# Avant-propos

Le Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA) a le plaisir de vous annoncer la publication du Compendium 2010, la 2<sup>ème</sup> édition d'une série lancée en 2009. Elle offre un recueil des analyses publiées en 2009 et 2010 sur le site Web *Agritrade* (<http://agritrade.cta.int>), portant sur les enjeux du commerce agricole et de la pêche pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

La récente crise alimentaire de 2008-2009 puis la crise financière et économique globale associée à une forte volatilité des prix sur les marchés mondiaux sont autant d'éléments qui aujourd'hui fragilisent la situation d'un grand nombre de pays ACP qui dépendent encore très fortement de leurs échanges de produits agricoles. Face au blocage des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la montée en puissance d'accords de libre-échange entre l'Union européenne et d'autres pays en développement (notamment l'Amérique latine), combinée à la réduction des prix sur le marché européen via le processus de réforme de la Politique agricole commune (PAC), contribue très fortement à l'érosion des préférences accordées aux pays ACP en termes d'accès au marché européen. L'accord sur la banane conclu en décembre 2009 entre l'UE et les pays andins en est l'illustration la plus récente. Parallèlement, les négociations des Accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et les régions ACP, qui visent une réciprocité des conditions d'accès de marché, continuent à occuper une place centrale dans l'agenda d'un grand nombre de pays ACP. Si d'importantes avancées ont eu lieu récemment, un grand nombre de points litigieux demeurent, tels que la clause NPF, la clause de sauvegarde, la clause de protection des industries naissantes, les règles d'origine.

L'ensemble de ces questions techniques nécessite une analyse approfondie de leurs enjeux pour les pays ACP afin d'appuyer ces derniers dans leurs négociations et dans la conduite des ajustements nécessaires de leurs économies.

Les notes de synthèse mises à jour chaque année et disponibles sur le site *Agritrade* sont compilées dans la présente publication, l'objectif étant de faciliter encore davantage la diffusion de l'information offerte aux acteurs ACP. Trois grandes catégories de thèmes sont proposées :

- les notes de synthèse portant sur les enjeux du commerce dans le secteur agricole – négociations agricoles à l'OMC, négociations APE, accès au marché européen, réforme de la PAC, sécurité des denrées alimentaires ;
- les notes de synthèse portant sur les enjeux du commerce dans le secteur de la pêche – négociations sur la pêche à l'OMC, négociations des accords de partenariat pêche ACP-UE, accès au marché européen, politique commune de la pêche de l'UE ;
- les notes de synthèse portant sur les enjeux du commerce des produits de base – banane, sucre, café, coton, céréales, oléagineux, viande, fruits et légumes, etc.

Compte tenu du succès rencontré par le Compendium 2009, nous espérons que la version 2010 rencontrera encore davantage de succès et répondra aux attentes des acteurs ACP impliqués dans les différents processus.



**Michael Hailu,**  
**Directeur du CTA**

Je me joins à l'équipe éditoriale d'*Agritrade* pour vous remercier de votre fidélité, vous souhaiter une bonne lecture et, une nouvelle fois, pour réaffirmer l'engagement du Centre à accompagner les acteurs ACP dans l'accès à l'information et le partage d'expériences sur les questions liées au commerce des produits agricoles et de la pêche.

# Abréviations

4C	Code Commun pour la Communauté du Café
AAACP	Programme Tous ACP relatif aux produits de base agricoles
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence française de développement
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)
ESA	Afrique orientale et australe (ESA)
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ou TRIPS)
APE	Accords de partenariat économique
APP	Accords de partenariat pêche
APP	Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (JPA)
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland
BNT	Barrières non tarifaires (ou ONT)
CE	Commission 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 (Eastern 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 (TRIM)
MRL	Taux maximum autorisé de résidus (de pesticides)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NPF	Traitement 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 d'informations et de négociations commerciales des pays d'Afrique orientale et australe (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 FAS	Service « Agriculture extérieure » du département américain de l'agriculture (United States Department of Agriculture)
ZEE	Zone économique exclusive
ZLE	Zone de libre-échange







# **E**njeux du commerce agricole pour les pays ACP



## Relations commerciales ACP-UE







## Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique centrale

### Table des matières

1 Contexte et principaux enjeux des négociations APE	16
2 Récents développements et implications pour les pays d'Afrique centrale	18
2.1 L'APE Cameroun-UE : les premières suppressions de barrières tarifaires sur le marché camerounais programmées pour le 1 <sup>er</sup> janvier 2010	18
2.2 Les négociations pour un APE régional suspendues depuis février 2009	20
2.2.1 Désaccord sur le degré de libéralisation et le calendrier	21
2.2.2 Négociations des règles d'origine	21
2.2.3 L'inclusion de la clause NPF	22
2.2.4 Les mesures de sauvegarde	22
2.2.5 L'utilisation d'instruments de politique commerciale	22
2.2.6 Mesures d'accompagnement pour l'APE	23
2.3 Vers un APE régional	24
Sources d'information	25



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique centrale » a initialement été publiée en janvier 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

**1. Contexte et principaux enjeux des négociations APE :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.

**2. Récents développements et implications pour les pays ACP :** revue des principaux faits marquants ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2009 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux des négociations APE

Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, il a été décidé de remplacer le régime préférentiel non réciproque en place depuis les Accords de Lomé (1975) et dont bénéficiaient les pays ACP sur le marché de l'Union européenne (UE) par des accords de libre-échange entre les six régions ACP (Caraïbes, Afrique de l'Ouest, Afrique orientale et australe, Afrique centrale, Pacifique) et l'UE. Ce régime préférentiel n'était en effet pas compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et avec deux principes fondamentaux régissant les accords préférentiels : non-discrimination envers les pays tiers et réciprocité des préférences ; ce dernier était donc sujet à des contestations par certains membres de l'OMC. Depuis 2003, la région Afrique centrale et l'UE négocient la conclusion d'un Accord de partenariat économique (APE) et le régime préférentiel ACP a pris fin à la fin de l'année 2007, date à laquelle devaient entrer en vigueur les APE. Cependant, du fait de nombreux points de désaccord, et comme dans la plupart des régions ACP, les deux régions n'ont pas été en mesure de convenir d'un accord à la date butoir, et le Cameroun a décidé de conclure un APE de manière bilatérale avec l'UE.

Dans le contexte spécifique des négociations APE, la région Afrique centrale regroupe les six pays de la Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique Centrale - CEMAC (Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad) auxquels s'ajoutent la République démocratique du Congo (RDC) et São Tomé et Príncipe (STP). Malgré l'existence au sein de la CEMAC 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 (45 % des importations totales de la région en 2007) et premier client (26 % des exportations totales à la même date). Au niveau régional, le Cameroun, premier fournisseur des pays de la région, est le principal acteur des échanges intra-communautaires. Un des principes fondamentaux des APE est le renforcement de l'intégration au sein des six régions ACP. Pour l'instant, les négociations ne semblent pas avoir atteint cet objectif, et elles pourraient même l'affaiblir, étant donné la difficulté d'aboutir à des APE régionaux et compte tenu de la conclusion d'APE bilatéraux, comme celui établi avec le Cameroun.

S'il est aussi compliqué pour les deux régions de parvenir à conclure un APE, c'est que, les huit pays de la région n'ayant pas le même statut (pays les moins avancés - PMA, ou non), ils n'ont pas le même intérêt à signer l'APE. Les cinq PMA de la sous-région, le Tchad, la République centrafricaine (RCA), la RDC, STP et la Guinée équatoriale, qui ne contribuent qu'à 10 % des exportations agricoles vers l'UE en 2007, bénéficient d'un accès libre au marché européen, grâce à l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA). Ces cinq pays n'ont donc pas été incités à conclure un APE à la fin de l'année 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, qui est moins favorable que le régime dont ils bénéficiaient jusqu'à fin 2007 et que l'APE pour un certain nombre de produits, notamment pour la banane et les produits transformés (comme les produits à base de cacao, par exemple). Cela a joué dans la décision du Cameroun de parapher fin 2007 un APE intérimaire avec l'UE ; en effet, la banane représente le quatrième produit exporté par le Cameroun vers l'UE (6,7 % des exportations en valeur sur 2006-2008), et elle aurait été taxée à l'entrée sur le marché européen dans le cas d'une non-signature.

Les économies de la région sont tournées principalement vers l'exploitation minière et forestière, l'agriculture restant un secteur important, où une large part de la population est rurale, entre 39 % et 74 % selon les pays en 2007 (excepté au Gabon où la part est faible, 15 %) ; beaucoup des enjeux de l'APE sont donc concentrés dans le secteur agricole. Les exportations agricoles de la région sont fortement axées sur quelques produits ; ainsi, deux produits représentent un peu moins des trois quarts du total des exportations agricoles vers l'UE en valeur : le cacao et ses préparations y contribuent à hauteur de 37 % et les fruits de 32 %

(principalement la banane). Deux autres produits représentent encore près du cinquième des exportations : le coton (6 %) et le café (11 %) (2005-2007). La signature de l'APE permettrait au Gabon et au Congo d'exporter ces produits vers l'UE en franchise de droits et de quotas, et notamment au Congo, seul pays de la région signataire du protocole sucre, de continuer à bénéficier d'un accès libre de droits pour ses exportations de sucre vers l'UE.

Cependant, l'APE impliquant l'ouverture des marchés ACP également, une libéralisation des importations entraînerait des pertes fiscales particulièrement importantes pour les produits suivants : la farine de blé, la poudre de lait et la viande de volaille, qui représentent les principales exportations de l'UE sur la période 2005-2007 en plus des boissons. Par ailleurs, cette libéralisation va rendre les produits européens encore plus compétitifs qu'ils ne le sont maintenant, au risque de concurrencer la production locale. Selon les études d'impact, tel sera le cas pour 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 (produits qui bénéficieront d'une libéralisation progressive) et des produits à exclure de l'accord.

La question du degré de libéralisation et du calendrier a été le point d'achoppement des discussions entre les négociateurs de l'UE et d'Afrique centrale, et les deux parties n'ayant pu trouver un accord, l'ensemble des gouvernements avait demandé le 29 octobre 2007 l'extension à deux années supplémentaires de la dérogation couvrant les préférences de Cotonou. À la date butoir initiale du 31 décembre 2007, seul le Cameroun avait paraphé un accord intérimaire avec l'UE, accord finalement signé le 15 janvier 2009. La demande d'extension ayant été refusée, le Gabon et le Congo sont soumis au SPG depuis 2008, 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 l'offre d'accès au marché ainsi que les dispositions relatives au financement des mesures d'accompagnement.

Dans le cadre de l'accord paraphé en décembre 2007 par le Cameroun, la libéralisation tarifaire n'a pas démarré immédiatement, et est prévue pour le début de cette année 2010. 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 ». 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 soient des produits agricoles », couvrant quelque 354 lignes tarifaires. 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.

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. En juillet 2008, une proposition de libéralisation tarifaire de la part de l'Afrique centrale a été proposée : selon cette dernière, 71 % des importations en valeur en provenance de l'UE auraient été soumises à la libéralisation d'ici les 20 prochaines années. Cette proposition fait suite au rejet par la CE d'une proposition de libéralisation de 60 % des importations d'Afrique centrale sur 25 ans. Selon la nouvelle offre d'accès au marché, les produits exclus auraient été au nombre de 1 205, représentant 24,5 % des lignes tarifaires. Par ailleurs, une période préparatoire de 5 ans était proposée afin de préparer les cinq PMA à affronter les défis découlant de l'ouverture que sont les impacts sur la production locale et sur les recettes fiscales. 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 l'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 d'Afrique centrale dans les échanges entre les deux régions, si l'Afrique centrale devait libéraliser 71 % des importations actuelles en

provenance de l'UE, alors que l'UE accorderait un accès en franchise de droits et de quotas, en moyenne, 88 % des échanges en 2007 seraient soumis à la libéralisation au titre de l'accord. En termes de calendrier souhaité par les négociateurs d'Afrique centrale, il ne semble pas y avoir de différence substantielle par rapport à celui octroyé aux pays de la Communauté d'Afrique de l'Est. En novembre 2008, les négociateurs d'Afrique centrale ont maintenu cette offre malgré le rejet de la CE.

## 2 Récents développements et implications pour les pays d'Afrique centrale

### 2.1 L'APE Cameroun-UE : les premières suppressions de barrières tarifaires sur le marché camerounais programmées pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010

Selon le calendrier de libéralisation, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les premières barrières tarifaires qui protègent le marché camerounais des exportations européennes sont levées. La libéralisation se déroule sur 15 ans, en trois phases :

- Groupe 1 : libéralisation tarifaire progressive jusqu'à 2013.
- Groupe 2 : libéralisation tarifaire progressive jusqu'à 2017.
- Groupe 3 : libéralisation tarifaire progressive jusqu'à 2023.

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, ce qui devrait contribuer à réduire les coûts d'investissement en capital dans le secteur agricole.

**Tableau 1 : Engagements de la première phase dans le secteur agricole camerounais**

Code NHM	Importations moyennes 2004-2006 (milliers de dollars)	Description	Droits 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'exclusion 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 similaires à...	30 %

Sources : Texte de l'Accord intérimaire de partenariat économique entre l'UE et le Cameroun.

Alors que les premiers démantèlements tarifaires auraient dû se produire en début de cette année, d'après un article du journal en ligne *AfriScoop.com* du 12 janvier 2010, « onze jours après le délai du 1<sup>er</sup> janvier fixé par le calendrier, aucun indicateur n'est donné sur l'entrée en vigueur de l'APE intérimaire conclu entre le Cameroun et l'UE, le gouvernement camerounais ayant



demandé un report ». Selon l'article, ce report a pu être demandé en raison des règles d'origine non conclues entre les deux régions ou en raison des retards de négociations entre la région Afrique centrale et l'UE. Selon l'article, « si le report est décidé, l'un des risques pour le Cameroun est que l'Union européenne soit obligée de rétablir automatiquement le système de préférences généralisées (SPG) ».

**Tableau 2 : L'APE intérimaire Cameroun-UE : résumé des principales dispositions**

Règles d'origine	Le Cameroun bénéficie des règles d'origine améliorées pour les signataires des APE intérimaires. De nouvelles règles d'origine seront annexées à l'APE intérimaire lorsqu'elles seront convenues avec la région dans le cadre des négociations pour un APE complet.
Taxes à l'exportation	Aucune nouvelle taxe ne doit être introduite ou augmentée. Des introductions/augmentations temporaires sont autorisées pour des raisons de préservation de l'environnement ou pour maintenir la stabilité monétaire et après consultation auprès de la CE.
Clause de <i>statu quo</i>	Oui.
Clause NPF	Oui.
Réexamen des concessions tarifaires en cas de difficultés sérieuses	Oui. En cas de difficultés sérieuses, le démantèlement tarifaire peut être revu, si convenu mutuellement, mais pas au-delà de la période de transition maximum. Si aucun accord n'est trouvé, le Cameroun peut suspendre les réductions tarifaires pour une période maximum d'un an.
Instruments de sauvegarde	Suspension des réductions tarifaires, augmentation des droits de douane à appliquer aux taux NPF et aux quotas tarifaires – restrictions quantitatives non autorisées.
Sauvegarde liée à la sécurité alimentaire	En cas d'insécurité alimentaire, des sauvegardes préventives peuvent être appliquées.
Mesures pour des raisons de protection des industries naissantes	Pas de restrictions quantitatives possibles. Sauvegardes possibles pour une période de 8 ans durant les 15 premières années. Extension possible pour un an supplémentaire.
Abolition des barrières non tarifaires et des mesures quantitatives	Prohibition de toutes restrictions aux importations et aux exportations autres que les droits ou taxes exception faite des mesures antidumping/de compensation

Sources : ECDPM, ODI. The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008. 31 mars 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI\\_EN\\_310308\\_ECDPM-ODI\\_The-new-EPAs.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI_EN_310308_ECDPM-ODI_The-new-EPAs.pdf)

Commission européenne, DG Commerce. Fact sheet on the interim EPA – Central Africa: Cameroon. Janvier 2009.

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/fact\\_sheet\\_epa\\_cameroon.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/fact_sheet_epa_cameroon.pdf)

Journal officiel de l'Union européenne. Accord d'étape vers un accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la partie Afrique centrale, d'autre part. L 57/2 FR. 28 février 2009.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:057:0002:0360:FR:PDF>

Après la signature de l'accord par les deux parties début 2009, l'accord a été notifié à l'OMC le 28 septembre 2009, cependant l'accord pourrait être révisé dans le cas de la conclusion par la région d'un APE complet. Par ailleurs, l'accord suscite encore des craintes, notamment sur les deux points ci-après.

### L'impact fiscal de l'APE

Comme dans d'autres régions, les problèmes d'ajustement fiscal sont une source majeure de préoccupations en Afrique centrale. Dans une étude réalisée en 2009 sur l'impact de la signature d'un APE sur l'économie du Cameroun, 775 milliards de francs CFA (1,2 milliard d'euros) de pertes ont été projetés au niveau régional au cours des 12 prochaines années. Ces pertes comprendraient quelque 295 milliards de francs CFA (450 millions d'euros) pour le Cameroun. Dans un contexte où les droits de douane représentent près de 40 % des revenus fiscaux de la plupart des pays d'Afrique centrale, l'impact fiscal d'un APE serait également considérable. Une étude du ministère des Finances du Cameroun a révélé que l'APE entre l'UE et le Cameroun entraînerait des pertes de recettes douanières atteignant 197 millions d'euros entre 2010 et 2023, et 356 millions d'euros d'ici 2030.

La difficulté de pénétrer le marché de l'UE et l'érosion des préférences

malgré l'accès obtenu grâce à l'APE

Des préoccupations ont été formulées sur la future valeur de l'accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE obtenu dans le cadre de l'APE, compte tenu des normes d'hygiène et de qualité très strictes appliquées par l'UE. L'ouverture totale du marché de l'UE pourrait donc ne pas produire les effets escomptés en termes d'augmentation des volumes exportés. Une réponse qui pourrait être apportée pourrait être une aide accrue vers le renforcement des capacités de production et le respect des normes de sécurité des denrées alimentaires du marché européen.

De plus, suite à l'accord conclu le 15 décembre 2009 entre l'UE et les pays latino-américains sur la banane, l'accès préférentiel au marché européen que le Cameroun a maintenu grâce à la signature de l'APE n'a plus la même valeur. L'accord réduira les droits de douane pour les « bananes dollars » de 176 € par tonne à 114 €/tonne d'ici 2017, avec une réduction immédiate à 148 €/t à la signature de l'accord, probablement dans les mois à venir. En échange, les exportateurs latino-américains de bananes abandonneront les poursuites contre l'UE à l'OMC et ne tenteront pas d'obtenir des réductions tarifaires supplémentaires sur les bananes dans le cadre du cycle de Doha. Les importations de bananes de l'UE proviennent en très grande majorité des pays latino-américains (la part de marché de la Colombie, du Costa Rica, de l'Équateur et du Panama s'élève à 77,5 % sur la période 2006-2008), alors que les bananes camerounaises représentent 6,7 % des importations de l'UE. Cette part de marché a été variable ces dix dernières années : alors qu'elle était en hausse depuis 1999, elle a chuté en 2003 de 7,2 % pour atteindre 5,6 % en 2008. Cette part risque encore de se réduire étant donné l'accord qui vient d'être conclu, qui rendra les bananes dollars encore davantage compétitives vis-à-vis des bananes ACP et camerounaises. Selon l'ICTSD, l'accord est susceptible de réduire les exportations de bananes ACP de 14 %, tandis que les exportations de bananes d'Amérique latine devraient augmenter d'environ 17 %. La conclusion future d'accords de libre-échange avec les pays d'Amérique centrale devrait accentuer encore davantage ce processus d'érosion des préférences.

Afin d'aider les pays ACP exportateurs de bananes à s'adapter à cette baisse du droit de la nation la plus favorisée (NPF), la CE s'engage à verser une aide de 200 millions d'euros, en plus de l'aide déjà engagée. Une question importante se pose à cet égard, il s'agit de la capacité de l'industrie locale camerounaise à mettre en place des programmes efficaces permettant aux bananes camerounaises de devenir plus compétitives et de se différencier par rapport aux bananes dollars.

La conversion vers une commercialisation certifiée équitable ou biologique pourrait constituer une solution pour les producteurs de bananes du Cameroun, afin de se différencier des bananes latino-américaines. Alors que de nombreux producteurs caribéens ont déjà opéré cette reconversion, cette possibilité ne semble pas encore avoir été suffisamment exploitée par les producteurs africains.

## 2.2 Les négociations pour un APE régional suspendues depuis février 2009

Depuis février 2009, aucune réunion conjointe n'a eu lieu, à cause essentiellement de la réorganisation du Secrétariat de la CEMAC, qui est maintenant achevée. Une réunion de négociation technique conjointe devait en effet se tenir à Bruxelles en avril 2009 mais elle a été repoussée, à la demande de l'Afrique centrale. Début octobre, les représentants des deux parties avaient convenu de reprendre les négociations techniques. Une réunion au niveau régional était prévue du 9 au 13 novembre dernier à Libreville pour préparer le cycle de négociations de décembre, mais elle a été remise à plus tard, ce qui a également annulé les négociations techniques conjointes avec l'UE. Le 11 décembre 2009, le Conseil des ministres de la CEMAC s'est réuni ; ces derniers ont réclamé une étude d'impact sur la mise en oeuvre de l'APE Cameroun-UE sur les économies de la région dans son ensemble. Une réunion a de nouveau eu lieu le 15 février 2010, où les ministres de la CEMAC auraient discuté une série de questions à

prendre en compte avant de conclure un APE régional. En poursuivant les travaux entrepris par le Comité régional sur les APE, les ministres ont examiné certaines questions en suspens telles que l'accès au marché, les services, les règles d'origine, la nature du Fonds régional APE (FORAPE) ; aucun accord n'a encore été conclu sur ces questions.

Dans son communiqué du février 2009, la Plateforme des acteurs non étatiques d'Afrique centrale (PANEAC) suggère qu'après le cycle de négociations de février 2009 le processus est arrivé à une impasse pour deux raisons principales. Tout d'abord, les négociateurs européens sont restés figés sur leurs positions de départ sur toutes les questions, alors que l'Afrique centrale a fait de nombreuses concessions, notamment sur son offre d'accès au marché. Ensuite, parce que la CE « a effectué un recul sur plusieurs points relatifs aux aspects développement de l'APE », notamment en ce qui concerne la mise en œuvre d'un « Document d'orientation conjoint pour le renforcement des capacités et la mise à niveau des économies d'Afrique », convenu en 2007, et le soutien à l'ajustement fiscal.

Les questions de couverture et de calendrier de libéralisation restent l'objet principal de blocage des négociations. Par ailleurs, selon l'ECDPM, les engagements juridiques en matière de soutien au développement de l'APE par l'UE, les règles d'origine ainsi que les engagements de la clause de non-exécution (qui traite de la non-exécution des dispositions de l'accord) restent sujets à débat entre les deux parties. 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, les dispositions de sauvegarde et les mesures anti-dumping.

### 2.2.1 Désaccord sur le degré de libéralisation et le calendrier

L'offre d'accès au marché proposée par l'Afrique centrale reste le point de désaccord principal avec l'UE. Comme indiqué précédemment, son offre d'accès au marché proposée en juillet 2008 de libéralisation de 71 % des ses importations sur 20 ans a été rejetée par la CE, qui estime qu'une offre compatible avec l'article XXIV du GATT doit libéraliser au moins 80 % des échanges sur 15 ans. Selon le communiqué de la PANEAC, la position de la CE « est dénuée de tout fondement » ; par ailleurs, la résolution du Parlement européen du 25 mars 2009 sur l'APE UE-Afrique centrale « considère que demander une libéralisation de 80 % des échanges est une interprétation de l'article XXIV qui ne tient pas suffisamment compte du fait que l'Union négocie avec certains des pays les plus pauvres du monde où les niveaux de développement diffèrent et dont certains sont sensibles ».

Une étude récente du GRET commanditée par l'Agence française de développement (AFD) a analysé 41 accords de libre-échange en vigueur. Elle révèle que des accords ont des degrés de libéralisation inférieurs à 80 % et n'ont pas fait l'objet de contestation à l'OMC, ce qui permet d'apporter un éclairage nouveau sur l'offre d'accès au marché de la région. En particulier, dans l'accord UE-Mexique, 54,1 % et 98,1 % des importations en valeur du Mexique en provenance de l'UE et des importations de l'UE en provenance du Mexique respectivement sont libéralisées, ce qui représente 66 % des échanges (l'offre de l'Afrique centrale implique une libéralisation de 88 % des échanges en 2007 entre les deux régions).

Cette étude appuie un rapport de la Commission française des affaires européennes déposé en décembre 2009 à l'Assemblée nationale qui invite en effet la CE à revoir sa position, notamment sur le taux et le calendrier de libéralisation. Selon le rapport, « la position de la Commission résulte de sa propre interprétation des règles du GATT et qui ne correspond pas à la pratique des accords de libre-échange », et il préconise à la CE de « restaurer un système de préférences commerciales asymétriques ».

### 2.2.2 Négociations des règles d'origine

Concernant les règles d'origine, des négociations seraient encore nécessaires selon l'ECDPM. La

CE reconnaît la « dimension potentiellement très importante pour le développement notamment industriel de la région » et selon elle « les premiers échanges ont fait ressortir une convergence de vue globale entre l'UE et l'Afrique centrale, sur la base de la proposition de l'UE de maintenir les acquis de l'accord de Cotonou en la matière tout en proposant des améliorations ». Ceci semble aller dans la direction du Parlement européen, qui, dans sa résolution de mars 2009, « demande une simplification des règles en les rendant plus souples pour soutenir l'exportation de produits transformés à plus forte valeur ajoutée ». Les nouvelles règles d'origine négociées au niveau régional devraient être intégrées dans l'accord intérimaire Cameroun-UE. Faute d'un accord entre les deux régions, le Cameroun exporte sous des règles d'origine moins favorables, d'où l'importance pour les négociateurs de rallier un accord au plus vite.

### 2.2.3 L'inclusion de la clause NPF

La proposition de l'UE relative à la clause de la nation la plus favorisée (NPF), qui exige que la région accorde automatiquement à l'UE toutes les concessions accordées aux principaux partenaires commerciaux a, comme dans les autres régions, fait l'objet de vives discussions. Selon l'ICTSD, « l'Afrique centrale a refusé systématiquement une quelconque inclusion de cette clause dans le futur accord. [...] Mais elle entend accepter son inclusion à condition que le volet développement soit suffisamment pris en compte dans l'accord ».

### 2.2.4 Les mesures de sauvegarde

Selon l'ECDPM, des négociations sont encore nécessaires sur les mesures de sauvegarde. Concernant les mesures incluses dans l'accord Cameroun-CE, selon la résolution du Parlement européen, « les mécanismes pour y recourir sont complexes, ce qui pourrait limiter les possibilités de leur mise en œuvre » ; elle appelle donc à une révision de ces mesures dans le futur accord régional.

### 2.2.5 L'utilisation d'instruments de politique commerciale

L'utilisation d'instruments de politique commerciale autres que les droits de douane tels que les taxes à l'exportation, les mesures de restriction quantitative aux échanges ou les accords de licences d'importation est un point litigieux dans certaines des négociations APE. En effet, le recours à ces mesures, qui peuvent s'avérer très efficaces pour soutenir la production agricole intérieure et la sécurité alimentaire, ou le développement d'activités de transformation à plus forte valeur ajoutée, pourrait être remis en cause par l'APE.

Dans le cadre de l'accord Cameroun-CE, les mesures de restriction quantitative (prohibitions d'importations, contingents, licences) sont formellement interdites, même pour des raisons de protection des industries naissantes ou de sécurité alimentaire ; il est par conséquent probable que cette clause soit intégrée dans l'accord régional. Selon un article paru dans *Éclairage sur les négociations*, « les interdictions du Cameroun d'exporter certaines essences de bois, les permis d'exporter et les restrictions qui garantissent que le bois est transformé sur place, pourraient [...] être remis en cause par l'APE ». Selon les Examens des politiques commerciales de l'OMC, les pays d'Afrique centrale ont recours à des mesures de restriction quantitative aux importations dans le secteur agricole, pour des motifs de sécurité alimentaire ou de protection de secteurs ou industries naissantes (voir tableau 3) ; leur interdiction éventuelle pourrait par conséquent poser problème.

Pour ce qui est des taxes à l'exportation, selon la CE, les négociateurs doivent encore trouver un compromis. Dans le cadre de l'APE Cameroun-UE, la clause sur les taxes à l'exportation n'interdit par leur utilisation si ces taxes sont antérieures à l'accord, et permet l'introduction de



nouvelles « pour des raisons de préservation de l'environnement ou pour maintenir la stabilité monétaire et après consultation auprès de la CE ».

Si les pays d'Afrique centrale souhaitent pouvoir continuer à user de ce type d'instruments, il sera important de veiller à ce que l'accord régional intègre une certaine flexibilité quant à leur utilisation, notamment pour des motifs de sécurité alimentaire ou de protection des industries naissantes.

Tableau 3 : L'utilisation d'instruments de politique commerciale

	<b>Cameroun (2007)</b>	<b>Congo (2006)</b>	<b>Gabon (2007)</b>	<b>République centrafricaine (2007)</b>
<b>Licences d'importation</b>		Viande, volaille, poissons de mer, poisson salé, farine de froment et de blé, huiles alimentaires, sel, eau minérale, sucre, riz, tomate concentrée		Sucre
<b>Restrictions aux importations</b>	Volaille	Sucre (interdiction jusqu'à écoulement de la production) et farine de blé (contingents)	Sucre (interdiction sauf provenance CEMAC)	Café (interdiction jusqu'à écoulement de la production nationale), sucre
<b>Taxes à l'exportation</b>	Cacao et café (redevances au profit de l'office national, du conseil interprofessionnel et des organisations internationales)			

Source : OMC, Examen des politiques commerciales.

Pour ce qui est des instruments de soutien au développement agricole, la résolution du Parlement européen :

- « considère qu'afin d'assurer la sécurité alimentaire du Cameroun et de la région il est nécessaire de mettre en œuvre une politique de soutien à long terme de l'agriculture locale ainsi que des instruments de politique commerciale permettant de réguler les marchés et de protéger une agriculture familiale durable ;
- estime qu'il ne faut pas restreindre la capacité d'intervention publique dans ce domaine ;
- souligne que ces préoccupations doivent être au cœur des négociations pour garantir la cohérence des politiques commerciales et de toutes les politiques de l'UE touchant à la souveraineté alimentaire et au droit de s'alimenter. »

### 2.2.6 Mesures d'accompagnement pour l'APE

En février 2009, selon l'ICTSD, « la région a beaucoup insisté sur le renforcement des capacités, [...] sur l'insuffisance du montant de l'enveloppe allouée à la région ainsi que le pourcentage consacré à l'accompagnement de l'APE ». Le 30 septembre 2009, le Programme indicatif régional (PIR) du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) a été signé. Il s'élève à 165 millions d'euros, tandis que le document de stratégie régionale adopté en mai 2009 prévoit de consacrer 97 millions d'euros à l'intégration économique et commerciale, soit 58 %.

La résolution du Parlement européen a rappelé, quant à elle, que « des financements supplémentaires [à ceux du FED] étaient attendus » et que « les montant attribués au titre du Programme indicatif national (PIN) pour le Cameroun et du PIR sont insuffisants pour permettre la mise à niveau de l'économie camerounaise qu'impliquerait la signature de l'APE ». Elle souligne également que le programme d'accompagnement doit couvrir le soutien à la mise à niveau des pays ACP ainsi que la compensation des revenus douaniers.

### 2.3 Vers un APE régional

Selon l'ECDPM, un nouveau calendrier de réunion va être convenu pour le premier trimestre 2010. La conclusion d'un accord dans les prochains mois va dépendre tout d'abord des avancées opérées par la région d'Afrique centrale au plan interne. En effet, ce sont en premier lieu les problèmes institutionnels de la CEMAC et l'organisation d'élections dans plusieurs des pays de la région qui ont retardé les négociations en 2009.

Ensuite, les deux parties devront se mettre d'accord sur l'ensemble des clauses litigieuses, et en premier lieu sur l'offre d'accès au marché de l'Afrique centrale. À la lumière des appels de la France et du Parlement européen, notamment pour l'adoption par la Commission européenne d'une approche plus flexible dans les négociations, la CE pourrait être amenée à revoir sa position.

Le passage de l'APE intérimaire Cameroun-UE à l'APE régional suscite également encore des questions. En effet, des craintes ont été exprimées vis-à-vis de l'impact de la signature d'un APE par le Cameroun avec l'UE sur les négociations pour un APE complet régional. L'APE régional devra être le résultat des négociations entre tous les États membres de la région et non pas se baser sur l'APE intérimaire signé par le Cameroun. Le titre donné au document légal officiel de l'APE intérimaire a attisé ces craintes. En effet, le titre fait référence à la partie « Communauté européenne et ses États membres » et à la partie « Afrique centrale », alors que seul le Cameroun a paraphé cet accord. D'après un article paru dans *Éclairage sur les négociations*, « certains pensent que la formulation suggère que l'UE a assimilé la région au Cameroun dans un accord légal et n'accèdera pas aux demandes des autres pays dans les négociations régionales ni ne fera progresser l'intégration régionale, mais au contraire imposera l'APE intérimaire signé avec le Cameroun aux autres pays ».

Dans l'accord Cameroun-CE, il est prévu que l'offre d'accès au marché du Cameroun pourra être révisée lorsque les pays de la région rejoindront l'APE, dans un délai de 3 ans après les premiers effets des suppressions tarifaires opérées par le Cameroun, c'est-à-dire d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les deux parties ont convenu de baser le futur accord régional sur les résultats des dernières négociations entre les deux régions, et non pas sur l'accord intérimaire Cameroun-CE. Cependant, « on peut se demander dans quelle mesure les engagements pris par le Cameroun vont influencer l'accord régional [...] », comme le souligne l'analyse ODI/ECDPM sur les APE.

Par ailleurs, étant donné que le tarif extérieur commun (TEC) de la CEMAC n'est pas complètement appliqué, et que le démantèlement tarifaire du Cameroun aurait normalement déjà dû commencer depuis le début de l'année, il faudrait dans ce cas réaligner les droits de douane au sein de la région pendant la mise en place d'un APE complet, selon l'analyse ODI/ECDPM. Une fois l'accord signé, soit « le Cameroun devra rehausser ses droits de douane jusqu'au niveau régional, soit les autres pays de la région devront accepter des coupes tarifaires rapides pour atteindre le niveau du Cameroun, soit l'APE régional devra définir une période de transition pendant laquelle le Cameroun appliquera des droits différents des autres pays de la région, jusqu'à ce que ces derniers atteignent le même niveau de libéralisation que le Cameroun ».

La demande du Cameroun de reporter les premiers démantèlements tarifaires de janvier 2010 change quelque peu la donne à ce sujet. Le Cameroun attendrait ainsi la signature de l'accord régional pour effectuer les premiers démantèlements. Cependant, cela risquerait de poser de sérieux problèmes pour certains secteurs camerounais, et en premier lieu celui de la banane, ses exportations seraient en effet taxées du droit SPG.

Dans le cas où les négociateurs d'Afrique centrale et de l'UE n'arriveraient pas à sortir de l'impasse, le Gabon et le Congo Brazzaville pourraient se représenter pour bénéficier du SPG+ de l'UE courant 2010.

## Sources d'information

### Principales sources

*Journal officiel de l'Union européenne*. Accord d'étape vers un accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la partie Afrique centrale, d'autre part. L 57/2 FR. 28 février 2009.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:057:0002:0360:FR:PDF>

Commission européenne, DG Commerce. Fact sheet on the interim EPA – Central Africa: Cameroon. Janvier 2009.

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/fact\\_sheet\\_epa\\_cameroon.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/fact_sheet_epa_cameroon.pdf)

Parlement européen. Résolution du Parlement européen du 25 mars 2009 sur l'accord de partenariat économique d'étape entre, d'une part, la Communauté européenne et ses États membres et, d'autre part, l'Afrique centrale, P6\_TA(2009)0182. 25 mars 2009.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0182+0+DOC+PDF+V0//FR>

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

ECDPM, ODI. The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008. 31 mars 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI\\_EN\\_310308\\_ECDPM-ODI\\_The-new-EPAs.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI_EN_310308_ECDPM-ODI_The-new-EPAs.pdf)

Jacques Gallezot et David Laborde (ITAQA, International Trade and Quantitative Analysis). L'Afrique centrale face au défi de l'accès au marché : liste d'exclusions, calendrier de démantèlement et coûts d'ajustement. Juin 2007.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Gallezot-Laborde\\_FR\\_260607\\_ITAQA\\_L-Afrique-centrale-face-au-defi-de-l-acces-au-marche.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Gallezot-Laborde_FR_260607_ITAQA_L-Afrique-centrale-face-au-defi-de-l-acces-au-marche.pdf)

Commission européenne. Feuille de route des négociations des APE entre l'Afrique centrale et l'Union européenne. 16 juillet 2004.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc\\_118214.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_118214.pdf)

Site Internet Agritrade. Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA). Section APE : Afrique centrale.

<http://agritrade.cta.int/fr/Rubriques/Les-negociations-d-APE/Regional/Afrique-Centrale>

Site ACP-EU Trade. Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM). La négociation des APE : états des lieux, Afrique centrale.

<http://www.acp-eu-trade.org/index.php?loc=epa/>

### Communiqués

Plateforme des acteurs non étatiques d'Afrique centrale (PANEAC). PANEAC... Accuse. Communiqué de presse. 6 février 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=4928&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=4928&doc_language=Both)

### Études

AFD-GRET. Étude comparative des accords de libre-échange impliquant des PED ou des PMA. Octobre 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=5178&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5178&doc_language=Both)

EU-ACP. EPAs: Empirical Evidence for Sub-Saharan Africa. World Development Report 2009, Background Paper. Janvier 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Vollmer-et-alii\\_EN\\_010109\\_uniGottingen\\_EU-ACP%20EPAs-.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Vollmer-et-alii_EN_010109_uniGottingen_EU-ACP%20EPAs-.pdf)

Jacques Gallezot (INRA). Impacts des engagements en matière d'accès au marché. Présenté à Douala les 26 et 27 novembre 2008). Novembre 2008.

[http://www.intracen.org/btp/wtn/expert\\_meetings/cameroon/gallezot.pdf](http://www.intracen.org/btp/wtn/expert_meetings/cameroon/gallezot.pdf)

South Centre. Négociations d'APE en Afrique centrale : thèmes de réflexion.

SC/AN/TDP/EPA/9. Juin 2007.

[http://www.southcentre.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=264&Itemid=68](http://www.southcentre.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=264&Itemid=68)

ECDPM. Vue d'ensemble des négociations régionales des APE (Accord de partenariat économique) Afrique centrale-UE. ECDPM EnBref 14A. 2006.

<http://www.ecdpm.org/inbrief14afr>

GRET, Hub Rural et CIRAD. Atelier d'information sur l'impact de l'APE sur l'agriculture de l'Afrique centrale. Avril 2006.

[http://www.hubrural.org/pdf/hub\\_atelier\\_ape\\_doula\\_mars06.pdf](http://www.hubrural.org/pdf/hub_atelier_ape_doula_mars06.pdf)

GRET et CIRAD. Étude d'impact de l'APE sur l'agriculture de la CEMAC+STP. Mars 2006.

<http://www.gret.org/ressource/pdf/07724.pdf>

CRETES. Étude d'impact de l'APE sur la République centrafricaine. Avril 2005.

[http://www.hubrural.org/pdf/centrafrique\\_etude\\_ape.pdf](http://www.hubrural.org/pdf/centrafrique_etude_ape.pdf)

Équipe négociations commerciales, TRID, CEA. Évaluation de l'impact de l'accord de partenariat économique entre les pays de la CEMAC et l'UE.

[http://www.hubrural.org/pdf/uneca\\_evaluation\\_impact\\_ape\\_cemac\\_ue.pdf](http://www.hubrural.org/pdf/uneca_evaluation_impact_ape_cemac_ue.pdf)

CIRAD. Étude sur les complémentarités et concurrences entre agricultures de l'UE et des ACP : Fiche CEMAC.

[http://www.hubrural.org/pdf/cirad\\_etude\\_complementarite\\_concurrence\\_agriculture\\_ue\\_acp\\_fiche\\_cemac.pdf](http://www.hubrural.org/pdf/cirad_etude_complementarite_concurrence_agriculture_ue_acp_fiche_cemac.pdf)

## Articles de presse

Afriscoop. Cameroun : des risques pour un report de l'APE avec l'UE (source européenne). 12 janvier 2010.

<http://www.afriscoop.net/journal/spip.php?breve1304>

ICTSD. Banana Agreement Nearly Ripe: Delegates. *Bridges Weekly Trade News Digest*, vol. 13, n° 41, 25 novembre 2009.

<http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/62000/>

ECDPM-ICTSD. Le point sur les négociations APE. Les négociations de l'APE avec l'Afrique centrale devraient reprendre. *Éclairage sur les négociations*, vol. 9, n° 8, novembre 2009.

<http://ictsd.org/i/news/tni/59558/>

*Journal du Cameroun.com*. Accords de partenariat économique : le Cameroun perdra plus de 200 milliards en 12 ans. 4 mars 2009.

<http://www.journalducameroun.com/article.php?aid=749>

ECDPM-ICTSD. Pourquoi les négociations de l'APE ont à nouveau tendu vers l'impasse ? Analyse de la PANEAC dans *Éclairage sur les négociations*, vol. 8, n° 2, mars 2009.

<http://ictsd.org/i/news/eclairage/42099/>

ECDPM-ICTSD. Négociations APE avec l'Afrique centrale : point de vue européen. Le point sur les négociations APE. *Éclairage sur les négociations*, vol. 8, n° 2, mars 2009.

<http://ictsd.net/i/news/tni/42030/>

ICTSD. APE : Les négociations entre l'UE et l'Afrique centrale dans l'impasse : l'UE presse, la région se braque. *Passerelles Synthèse*, vol. 10, n° 3, 17 février 2009.

<http://ictsd.org/i/news/40902/>

Radio Cemac. Cameroun : 13 000 milliards de pertes en 20 ans pour le Cameroun. 22 janvier 2009.

<http://www.radiocemac.com/index.php/Economie/Economie/Cameroun-13000-mil...>

ICTSD. APE : Les enjeux du développement et de l'agriculture en Afrique centrale. Jacob Kotcho et Martin Abega. *News and Analysis*, vol. 7, n° 6, juillet 2008.

<http://ictsd.org/i/news/14950/>

## OMC

OMC, EC-Mexico (Goods), Summary Fact Sheet, avril 2007.

[www.wto.org/english/tratop\\_e/...e/fact\\_abst\\_ec\\_mexico\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/...e/fact_abst_ec_mexico_e.doc)

## Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique orientale et australe (ESA)

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>28</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>29</b>
2.1 Avancement des négociations en 2009	29
2.2 Impact de l'accès en franchise de droits et de contingents	32
2.3 Résoudre les incompatibilités	35
2.4 Soutien à l'ajustement de la production et du commerce dans le secteur alimentaire et agricole	36
2.5 Développements régionaux dans la région Afrique orientale et australe	38
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>39</b>
3.1 Gestion des questions litigieuses	39
3.2 Problèmes rencontrés concernant l'accès en franchise de droits et de contingents	39
3.3 Garantir un soutien efficace pour le processus d'ajustement de la production et du commerce agricole et alimentaire	40
3.4 Réconciliation du processus régional d'intégration	41
3.5 Réimposition potentielle des droits	41
<b>Annexes</b>	<b>43</b>
<b>Sources d'information</b>	<b>46</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique orientale et australe (ESA) » a initialement été publiée en octobre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en avril 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP :** analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).



## 1 Contexte et principaux enjeux

Les États négociateurs de l'Accord de partenariat économique (APE) de la région Afrique orientale et australe (mieux connue sous le sigle anglophone « ESA ») commercent actuellement avec l'UE en vertu de sept accords commerciaux différents. Cinq pays moins avancés (PMA) ont refusé de parapher un APEI (APE intérimaire) et exportent en vertu de l'arrangement unilatéral non réciproque « Tout sauf les armes » (TSA), qui fait partie du régime de système de préférences (tarifaires) généralisées (SPG) de l'UE. La Somalie n'a jamais participé aux négociations, alors que la République démocratique du Congo (RDC) était ambiguë quant à sa participation. Les cinq membres de l'Union douanière de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ont paraphé collectivement un accord unique, alors que six membres de la région ESA ont paraphé des APEI bilatéraux, dont quatre ont été signés. Alors que chaque gouvernement ayant paraphé un APEI a établi son offre tarifaire en tenant compte du Tarif extérieur commun (TEC) du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), selon une analyse publiée par l'Overseas Development Institute et l'European Centre for Development Policy Management (ECDPM), « les détails de leur libéralisation et de leurs paniers d'exclusions sont différents ». En outre, des problèmes se posent concernant la classification du TEC du COMESA, avec « plus de mille produits qui sont libéralisés par un ou plusieurs pays de la région 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.

Une multiplicité d'engagements différents des pays de la région ESA envers l'UE a donc vu le jour. Un arrangement unique de réduction tarifaire cohérent avec l'établissement d'un TEC n'a été mis en place que dans le cas de la CAE. Non seulement l'importance et le rythme de la libéralisation tarifaire varient, *mais également le type de produits sensibles exclus des engagements d'élimination tarifaire*, une seule catégorie de produits agricoles étant commune dans la liste des exclusions en vertu des six APEI conclus bilatéralement. Dans tous les autres domaines soumis à des exclusions, au moins un gouvernement de la région ESA a paraphé un APEI soumettant ces produits « exclus » à un certain niveau d'élimination tarifaire (voir annexes 1 et 2).

**Tableau 1 : État d'avancement des négociations APE ESA-UE (au 1<sup>er</sup> mars 2010)**

	Non-PMA		PMA	
Type d'accord	Paraphé	Signé	Paraphé	Signé
APE intérimaire CAE	Kenya		Tanzanie Ouganda Burundi Rwanda	
APEI bilatéraux		Maurice Seychelles Zimbabwe	Zambie Comores	Madagascar
TSA (régime unilatéral – pas de signature nécessaire)	Non applicable		Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Soudan, Malawi	

Source : Site web Agritrade.

Ces différents engagements d'élimination tarifaire pourraient potentiellement poser des problèmes étant donné que les gouvernements de la région ESA cherchent à aller au-delà des engagements régionaux de zone de libre-échange (ZLE), en créant une union douanière régionale. Cependant, il convient de relever qu'un certain nombre d'APEI contiennent des dispositions sur la révision des engagements d'élimination tarifaire dans le contexte des

initiatives régionales d'intégration, à condition que la compatibilité globale de l'accord avec les règles de l'OMC soit maintenue.

Au-delà des engagements d'élimination tarifaire, les membres de la région ESA cherchent à réviser une série de dispositions liées aux « clauses litigieuses » concernant : la clause de *statu quo* ; le droit d'utiliser des taxes à l'exportation comme outil politique ; la clause de la nation la plus favorisée (NPF) ; les règles d'origine ; le droit d'utiliser des licences d'importation pour réglementer le commerce des produits sensibles ; des dispositions de sauvegarde spéciales pour l'agriculture ; des dispositions de protection des industries naissantes ; la portée de la dimension développement de l'APEI ; la définition de l'« essentiel des échanges » (une question importante si une offre commune régionale d'élimination tarifaire finit par apparaître).

Concernant les initiatives d'intégration régionales en Afrique orientale et australe, des problèmes se sont posés sur l'établissement d'un TEC du COMESA. Même si la structure du TEC a été décidée de commun accord (matières premières et biens d'équipement – TEC de 0 % ; biens intermédiaires – TEC de 10 % ; produits finaux – TEC de 25 %), 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 national de libéralisation. Un nouveau facteur de complication à l'échelle régionale est l'engagement pris au niveau des chefs d'État pour l'établissement d'un grand accord de zone de libre-échange réunissant l'Union douanière de l'Afrique australe (UDAA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), le COMESA et la CAE.

À la fin de l'année 2008, la situation parmi les pays de la région ESA était la suivante :

- a) une multitude d'engagements d'élimination tarifaire ont été présentés et paraphés, et dont les incompatibilités constituent une barrière importante à l'établissement d'un APE complet unique et commun regroupant tous les États de la région ESA ;
- b) des efforts ont été consenti pour finaliser les engagements d'élimination tarifaire d'APEI par d'autres membres de la région ESA qui n'ont pas encore paraphé un APEI, la Zambie étant le dernier pays à prendre le train en marche ;
- c) les discussions se poursuivent autour d'une série de clauses litigieuses, mais les progrès restent lents, avec une divergence de points de vue persistante sur la chronologie de la résolution de ces clauses litigieuses et de la signature des APEI ;
- d) des discussions plus vastes ont porté 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 CDAA, 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 ;
- e) des problèmes persistent concernant l'harmonisation des calendriers tarifaires nationaux avec le TEC du COMESA.

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

## 2 Récents développements

### 2.1 Avancement des négociations en 2009

En novembre 2008, la CE avait fixé mars 2009 comme échéance pour la signature des différents APEI, afin de procéder à la mise en œuvre des engagements réciproques conclus en vertu des

différents APEI paraphés et de permettre un avancement plus rapide avec la conclusion d'un APE régional complet ne se limitant pas au commerce de biens.

Cependant, à l'approche du mois de mars 2009, il s'est avéré que les négociateurs d'Afrique de l'Est cherchaient une extension du délai pour la conclusion d'un APE complet avec l'UE. Cette extension du délai était jugée nécessaire « afin d'éviter de plonger tête baissée » vers la signature d'un accord et de s'assurer que « les économies régionales ne sont pas exposées à une concurrence préjudiciable face à l'UE, dont les économies sont bien plus avancées ». Cela faisait suite aux délibérations des ministres du Commerce de la région ESA qui ont appelé à ce que les problèmes soient pleinement considérés avant que tout engagement soit pris vis-à-vis de l'UE. Les ministres de la région ESA ont souligné plus particulièrement la nécessité de développer des « points de référence par rapport auxquels mesurer le succès ou l'échec de l'APE et d'évaluer comment ces points de référence se portent en matière de développement ». Ils ont affirmé que les « APE devraient [leur] être plus favorables que l'ancien accord commercial et économique avec la CE et qu'en conséquence [ils ont] besoin d'une série d'indicateurs pour s'assurer et vérifier qu'[ils ne sont] pas en moins bonne posture par rapport à l'année précédente ».

Il s'avère que cette approche plus prudente de la part des négociateurs commerciaux, appliquée à travers un certain nombre de régions ACP, a été en partie une réaction à la gravité du déclin économique mondial et ses conséquences émergentes pour les économies africaines. C'est particulièrement le cas au vu du débat de plus en plus important sur l'impact des clauses litigieuses, qui sont apparues dans un certain nombre de régions, dont beaucoup sont axées sur la réglementation du commerce agricole et la protection des industries naissantes dans le secteur agroalimentaire.

Un délai fixé au 31 juillet 2009 a donc été proposé par la CE pour la signature de l'APEI entre la CAE et l'UE. C'est dans ce cadre que les ministres CAE ont souligné en juillet 2009 la nécessité de poursuivre la résolution des questions en suspens. Les ministres ont ainsi appelé à :

- la mise en place d'un mécanisme crédible pour traiter la question des coûts d'ajustement liés à l'APE ;
- l'intégration de « filets de sécurité économiques et de développement pour soutenir les ajustements économiques requis », de façon à faciliter l'adoption au niveau national des accords régionaux conclus ;
- l'engagement politique entre les parties pour sortir de l'impasse relative aux questions économiques et de développement en suspens ;
- accorder davantage de temps pour conclure les négociations étant donné la nature « sérieuse et substantielle » de ces questions et préoccupations.

Les rapports de presse ayant suivi l'échec de la signature de l'APEI CAE-UE à l'échéance du 31 juillet ont suggéré que les exportations de la CAE vers l'UE pourraient être affectées par un nouveau report de la signature de l'APEI CAE-UE. Tout retrait de l'accès transitionnel en franchise de droits et de contingents étendu en vertu de la réglementation du Conseil de l'UE de décembre 2007 (n° 1528/2007) n'affecterait que les exportations kényanes, le Kenya étant particulièrement susceptible de rencontrer des difficultés puisqu'il s'agit du seul pays non PMA dans le groupe CAE.

Au-delà de la CAE, les gouvernements de quatre pays de l'ESA (Maurice, Seychelles, Madagascar et Zimbabwe) ont signé, à Maurice, leurs APEI le 29 août 2009. Lors de la cérémonie de signature, le commissaire en charge du commerce de la CE a relevé que : « Nous disposons maintenant d'une base pour construire un partenariat commercial plus complet qui soutiendra les efforts déployés par les pays de l'ESA pour bâtir des économies diversifiées et durables ». Le commissaire en charge du commerce a maintenu que les accords signés rassemblent « des pays variés dans le cadre d'un accord commercial unique avec l'UE, adapté



aux besoins spécifiques de la région et reconnaissant sa diversité ». Cependant, cette vision contraste nettement avec la réalité du réseau des relations commerciales que les APEI ont introduites. Il a cependant été reconnu dans le mémorandum de la Commission accompagnant le communiqué de presse que, jusqu'à présent, « les pays de l'ESA n'ont pas été en mesure de présenter une offre unique d'accès au marché régional ».

Le principal effet de la signature de leurs APE intérimaires par quatre membres de la configuration de l'AfOA est le début de la mise en œuvre des réductions tarifaires sur les exportations de l'UE vers les pays signataires. Ces réductions devraient affecter, selon le pays, « entre 80 % et 92 % des importations en provenance de l'UE » au cours des quinze prochaines années. Selon l'analyse entreprise par l'ODI/ECDPM dans leur rapport final « The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008 », les premiers effets importants seront ressentis à Maurice, où « la première phase de libéralisation doit s'achever en 2008 », concernant un quart des importations en provenance de l'UE. Ce processus de libéralisation tarifaire en début de période est cependant tout à fait cohérent avec la stratégie nationale de développement de Maurice, qui cherche *de facto* à positionner Maurice comme une plate-forme de production et de traitement au service des marchés régionaux et internationaux.

Ce processus de libéralisation tarifaire à Maurice contraste avec les processus au Zimbabwe et aux Seychelles, où la première étape d'élimination tarifaire ne commencera qu'en 2013. Cependant, dans le cas du Zimbabwe, « il est tout à fait possible que les importations en provenance de l'UE concurrencent la production locale dans ces secteurs » à partir de 2013. Dans le cas de Madagascar, les produits qui seront libéralisés en 2013 représentent 37 % des produits importés en provenance de l'UE sur la période 2004-2006. Cependant, il convient de relever qu'« aucun des produits libéralisés en 2013 ne sera agricole ».

À la veille de la cérémonie de signature, les gouvernements de Zambie et des Comores ont refusé de signer leurs APEI paraphés. La Zambie et le Zimbabwe, pourtant géographiquement contigus, excluent des produits différents dans le cadre du processus d'élimination tarifaire. Une question se pose dès lors : dans le contexte de la zone de libre-échange de la COMESA et de celle de la CDAA, comment la Zambie arrêtera-t-elle l'importation de produits européens entrant en franchise de droits via le Zimbabwe, alors que la politique nationale est de maintenir des droits de douane sur certains produits agricoles sensibles spécifiques (par exemple le lait et le fromage). Ces craintes concernant l'alignement des différentes propositions de couverture des produits dans les APEI individuels avec les engagements régionaux de libéralisation tarifaire pourraient figurer parmi les problèmes que le gouvernement zambien souhaiterait voir résolus avant de s'engager dans le processus APE de l'ESA.

La cérémonie de signature du 29 août 2009 n'a donc inclus que quatre des seize membres originaux de la région ESA. Les cinq membres ESA de la CAE (comprenant désormais la Tanzanie « transférée » de la région CDAA fin 2007) n'ont pas signé leurs APEI. Deux autres gouvernements de la région ESA qui avaient paraphé les APEI (Zambie et Comores) ont refusé de signer, alors que six gouvernements continuent de préférer les échanges en vertu du régime SPG TSA non réciproque. Dans ce contexte, un représentant du gouvernement éthiopien a exprimé l'idée que « l'Éthiopie ne sortirait aujourd'hui ni gagnante ni perdante de la signature de l'APE et n'envisage pas de signer l'accord dans un avenir proche ». Ce problème de la promotion de la participation des PMA aux régimes commerciaux préférentiels réciproques avec l'UE est un des problèmes non résolus au cœur des négociations APE, qui est une question particulièrement grave dans la région ESA où la majorité des membres, représentant la grande majorité de la population de la région, est classée PMA.

En août 2009, des discussions ont aussi eu lieu concernant un « accord de partenariat complet, qui couvrira des domaines comme les services, les investissements, l'agriculture, les normes techniques, la facilitation des échanges et les règles liées au commerce, la protection des industries naissantes, les taxes à l'exportation, les restrictions quantitatives, la clause de *statu quo*,

les sauvegardes agricoles, la clause NPF et le traitement des régions d'outre-mer de l'UE (notamment la Réunion) ». D'après le communiqué de presse de la CE, « les deux parties sont convenues de poursuivre les négociations sans délai ». Le communiqué de presse de la CE mettait en évidence le fait que, compte tenu du statut de PMA de Djibouti, de l'Éthiopie, de l'Érythrée, du Malawi et du Soudan, les gouvernements de ces pays « n'ont pas besoin de soumettre d'offre d'accès au marché pour signer l'accord et bénéficier des dispositions relatives à la coopération au développement et à la pêche pendant que les négociations en vue d'un accord plus complet se poursuivent ». La CE reconnaît que « beaucoup reste à faire » sur les questions liées au commerce, aucun consensus n'ayant pu être dégagé parmi les gouvernements de la région ESA sur ces questions. S'agissant des services, aucune discussion sur l'accès au marché n'a encore été engagée. En ce qui concerne la coopération au développement, les gouvernements ESA souhaitent « renforcer la formule en rapport avec la disponibilité de fonds supplémentaires provenant des États membres de l'UE ». Le dialogue se poursuit sur la proposition de la région ESA d'établir des critères de développement dans l'accord.

L'édition de *Éclairage sur les négociations* de novembre 2009 signalait que la conclusion d'un APE ESA-UE complet apparaissait improbable pour 2009, et ce fut en effet le cas. Selon les représentants de l'ESA, « les désaccords en cours concernant les clauses de sauvegarde et d'industries naissantes et sur les taxes d'exportation doivent être résolus avec l'UE afin que les sept autres pays de la région s'engagent vers un APE ». Cependant, les questions liées à « la modification des droits de douane sur certains produits sensibles » et au maintien de contingents tarifaires dans quatre zones principales ont été largement résolues.

En décembre 2009, la pression s'est accentuée sur les membres de la CAE pour signer l'APEI, avec des communiqués de presse affirmant que « l'Union européenne a pour la première fois indiqué que la non-signature du nouvel accord commercial par la Communauté des États d'Afrique de l'Est débouchera sur la réintroduction de taxes sur les exportations kényanes vers l'Europe ». Cela fait suite à la publication d'une déclaration de presse de la délégation de la CE à Nairobi, rappelant que la non-finalisation du processus de négociation APE pourrait donner lieu à l'application de droits SPG standard sur les exportations kényanes. Cette déclaration a été corroborée par les commentaires du responsable de l'unité APE à Bruxelles, Jacques Wunenburger, qui a affirmé qu'il ne s'agissait plus maintenant de discuter des coûts d'un APE mais bien des « coûts d'un non-APE ». La perspective d'un tel développement entraîne des préoccupations chez les exportateurs kényans en horticulture et floriculture.

Cependant, en février 2010, le gouvernement kényan a réaffirmé sa volonté de préserver la solidarité régionale avec ses partenaires de la CAE et s'est engagé à redoubler d'efforts en vue de la résolution des questions en suspens. Pourtant, le chef de la délégation européenne en Tanzanie a averti que la situation actuelle « n'est pas tenable », puisque l'APEI UE-CAE n'est toujours pas signé. Selon lui, le fait de bénéficier d'un accès libre aux marchés européens sans avoir signé d'APEI légalement contraignant est en fait « contraire aux règles de l'UE et de l'OMC ». En réaction, la ministre tanzanienne du Commerce a réitéré l'engagement du gouvernement envers la signature d'un accord « le plus rapidement possible après avoir résolu ces questions ». Le gouvernement ougandais, pour sa part, a aussi réitéré son engagement à signer un accord sur l'accès au marché et l'aide au développement en 2010, mais a indiqué son refus de conclure un accord complet incluant des dispositions sur le commerce des services, les règles d'investissement et les marchés publics. Il semble clair qu'une multiplicité de problèmes devront être résolus avant que tous les gouvernements de la CAE puissent signer l'APEI, ce geste ne posant pas nécessairement les bases du genre d'APE que souhaite la CE.

## 2.2 Impact de l'accès en franchise de droits et de contingents

Concernant l'accès des exportations des pays de la région ESA au marché de l'UE, suite à la fin des accords transitionnels, les membres de la région ESA ont bénéficié en octobre 2009 d'un

accès complet en franchise de droits et de contingents, que ce soit en vertu d'un APEI ou des conditions TSA. Du point de vue des pays de la région ESA, le secteur le plus affecté par l'octroi d'un accès complet en franchise de droits et de contingents est le secteur du sucre. Les exportations de sucre ne sont maintenant limitées que par le plafond de sauvegarde ACP global (seuil du déclenchement 3,5 millions de tonnes), applicable uniquement aux exportateurs de sucre ACP non PMA.

La région ESA a été un centre d'intérêt majeur pour les investissements d'entreprises européennes, sud-africaines, indiennes et du Golfe dans l'expansion du secteur du sucre. Associated British Foods, le propriétaire de British Sugar et Billington's, est actionnaire à 51 % d'Illovo, qui a fait des investissements importants au cours de ces dernières années en Zambie, au Malawi et en Tanzanie dans la région ESA.

La Zambie est l'un des membres de la région ESA les plus fortement influencés par l'introduction progressive de l'accès en franchise de droits et de contingents. Les exportations zambiennes de sucre vers l'UE sont passées de 30 000 tonnes en 2007 à 100 000 tonnes en 2009, avec une hausse prévue à 250 000 tonnes d'ici 2010/2011. En outre, compte tenu du nouvel investissement d'Illovo, la production de sucre de Zambie devrait passer de 250 000 tonnes à 440 000 tonnes (avec un potentiel à plus long terme de 1 million de tonnes).

De même, au Malawi, la production de sucre est passée de 207 000 tonnes en 2000 à 266 000 tonnes en 2008, et devrait atteindre 310 000 tonnes en 2010. Après des exportations préférentielles de 50 000 tonnes en 2000, le Malawi vise à exporter quelque 100 000 tonnes vers le marché de l'UE en 2010/2011. Dans le cas du Malawi et de la Zambie, Illovo et ses partenaires professionnels (liés par le biais d'Associated British Foods) devraient jouer un rôle dominant dans ces échanges.

Parallèlement, en Tanzanie, une hausse de la production de 25 % avec l'utilisation de la capacité de raffinage existante est envisagée.

L'Ouganda, le Soudan et l'Éthiopie visent également à augmenter la production de sucre, principalement sur la base d'investissements de l'Inde et, dans le cas du Soudan, des États du Golfe. La production de sucre en Ouganda devrait augmenter de 11 % au cours de la saison à venir (2009/2010), passant ainsi de 282 385 tonnes à 313 240 tonnes. Cette hausse résulte d'investissements d'entreprises locales et d'investissements étrangers indiens dans la mise à niveau des raffineries existantes. Les trois principales usines, qui représentent 98 % de la production nationale, visent à porter leur production combinée de sucre à 335 000 tonnes d'ici 2011.

Pour sa part, le Soudan devrait être le prochain « Brésil », dont le but est de tripler la production de sucre durant la période à venir. Cependant, comme les États du Golfe sont la source des investissements dans la production soudanaise de sucre, une grande partie de ce sucre peut être destinée à des activités de traitement à valeur ajoutée dans le Golfe, même si la perspective d'un accès complet en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE a indubitablement aussi été un facteur dans les décisions de lieux d'investissements.

Dans le cas de l'Éthiopie, les exportations vers l'UE devraient augmenter, en moyenne, de près de 18 000 tonnes par an au cours de ces dernières années à près de 100 000 tonnes en 2010/2011. Cependant, il convient de relever que, avec des prix exceptionnellement élevés sur le marché mondial et l'introduction de la réduction finale des prix de référence du sucre dans l'UE le 1<sup>er</sup> octobre 2009, l'Éthiopie a suspendu les exportations de sucre vers l'UE en novembre 2009, afin de répondre à la demande nationale plutôt que d'importer du sucre à des prix exceptionnellement élevés sur le marché mondial. Cette décision représente un revirement important de la position relative de l'UE comme destination pour le sucre produit dans la région ESA.

Au-delà des PMA, il s'avère que l'octroi du traitement en franchise de droits et de contingents en vertu des APEI, comparable à celui accordé en vertu de l'initiative TSA, a supprimé le désavantage auquel les non-PMA ont fait face en termes d'attrait des investissements externes depuis l'annonce de l'initiative TSA en 2001 : précédemment, l'initiative TSA a entraîné d'importants flux d'investissements dans les PMA, notamment dans le secteur du sucre, et laissé les non-PMA en mauvaise position pour attirer ces investissements. L'impact de cette situation sur les membres individuels non PMA de la région ESA varie considérablement. Dans le cas de Maurice, la consolidation de l'accès en franchise de droits et de contingents en vertu de l'APEI était une condition préalable nécessaire pour la restructuration de la relation commerciale mauricienne avec l'UE dans le secteur du sucre. Le plus grand producteur de sucre allemand, Suedzucker, a ainsi conclu un accord d'approvisionnement à long terme avec Maurice, visant à commercialiser des exportations de produits du secteur du sucre de consommation directe vers l'UE avec un plafond global de 400 000 tonnes. Cet accord fait partie d'un programme complet de production et d'ajustement commercial pour le secteur du sucre mauricien impliquant la mise en œuvre de projets de diversification des revenus, des programmes majeurs pour la réduction des coûts, enfin un repositionnement du secteur du sucre mauricien dans l'économie mondiale du sucre (voir la section 2.4 ci-dessous pour plus de détails). Alors que cette restructuration ne générera pas de volume supplémentaire d'exportations de sucre vers l'UE, elle impliquera une plus grande valeur ajoutée locale des produits du sucre avant l'exportation et ouvrira des possibilités de desservir des marchés autre part, si les développements des prix impliquaient une baisse de l'attrait financier du marché de l'UE.

Dans le cas du Zimbabwe, l'octroi de l'accès en franchise de droits et de contingents en vertu de l'APE intérimaire a encouragé de nouveaux investissements dans le secteur du sucre, malgré la crise économique constante. En janvier 2010, à la suite des bons rendements de ses opérations au Zimbabwe, Tongaat Hulett (l'une des plus grandes entreprises sud-africaines dans le secteur du sucre) a annoncé 9 millions de dollars US d'investissements pour doubler sa capacité de production au Zimbabwe, du niveau actuel de 298 000 tonnes à la capacité installée de 600 000 tonnes. L'octroi de l'accès en franchise de droits et de contingents s'est avéré être un facteur majeur dans cette décision, étant donné qu'il était prévu que les exportations de sucre du Zimbabwe vers l'UE augmenteraient d'un accès contingenté de 55 000 tonnes à 182 000 tonnes en 2010/2011.

Même au Kenya, qui est le pays producteur de la région ESA dont les coûts de production sont les plus élevés, le gouvernement vise, dans son processus de privatisation, à attirer des « investisseurs stratégiques » pouvant « injecter suffisamment de capitaux et proposer une expertise » pour faire revivre les raffineries. Le secteur du sucre kényan revigoré sera, cependant, en grande partie concentré sur la gestion de la concurrence régionale sur les marchés intérieurs, plutôt que sur l'exportation vers l'UE, étant donné qu'aucune exportation de sucre kényan vers l'UE n'est prévue durant la période à venir jusqu'à la saison 2011/2012.

Au-delà du secteur du sucre, la région semblerait également avoir bénéficié de la suppression des restrictions résiduelles en matière d'accès au marché dans le secteur des fruits et légumes, même si, compte tenu de la nature diversifiée de ce marché et de la multiplicité des facteurs influençant le commerce (de la piraterie dans le golfe Persique aux températures très froides en Europe), il est extrêmement difficile de quantifier l'impact de l'octroi de l'accès en franchise de droits et de contingents. Il est clair que, comme la CE a conclu une gamme d'accords commerciaux préférentiels avec ses voisins proches, les marges ACP de préférences tarifaires devraient progressivement s'éroder dans le secteur des fruits et légumes au cours des années à venir. En outre, nous assisterons probablement à un accroissement relatif des obstacles commerciaux sanitaires et phytosanitaires (SPS) et liés à la sécurité alimentaire, étant donné que les politiques proactives gouvernementales de l'ESA, conçues et mises en œuvre en étroite collaboration avec des associations du secteur privé, devaient soutenir la poursuite d'un commerce fiable et rentable.



## 2.3 Résoudre les incompatibilités

Il existe une divergence considérable dans les produits agricoles et alimentaires sujets à l'élimination tarifaire « en début de période ». La CAE commence sa première phase de réduction tarifaire en 2010, impliquant uniquement les produits où le tarif est déjà nul. La deuxième phase de réduction tarifaire aura lieu entre 2015 et 2023, alors que la troisième phase s'étalera de 2020 à 2033. Les engagements de réduction tarifaire sont donc fortement reportés, étant donné que la CAE ne va « libéraliser une partie significative des importations que durant la deuxième phase ». En revanche, pour Maurice, la « première tranche de libéralisation a été achevée en 2008 », impliquant la suppression des droits pour « un quart des importations de l'UE ». Dans le cas de Maurice, la majeure partie des importations de l'UE (71 % au total) sera libéralisée entre 2013 et 2022 ». Cela illustre également la divergence des engagements de réduction tarifaire de début et fin de période que l'on retrouve dans d'autres accords.

Une divergence similaire existe concernant les exclusions de produits. Dans le cas de Maurice, « 4,4 % seulement des importations sont exclues », dont 23 de ces produits sont des produits agricoles. D'autres APEI de l'ESA ont des listes d'exclusions bien plus importantes, où les produits agricoles représentent entre un tiers et deux tiers de toutes les exclusions. Cela démontre qu'il existe différentes orientations politiques nationales et perspectives quant au rôle de la libéralisation commerciale dans le développement économique national. Dans le cas de Maurice et également dans une certaine mesure du Zimbabwe, cela prouve les aspirations des entreprises locales à développer leur rôle dans le commerce régional, par la création de valeur ajoutée à partir d'intrants importés ou produits localement. Dans le cas de Madagascar, où 19,3 % des importations de l'UE sont exclues (dont deux tiers de produits agricoles), le but est de réduire au maximum la concurrence de l'UE dans les domaines « qui concurrencent directement ou indirectement les producteurs agricoles à l'échelon local ».

Dans l'ensemble, dans la composante agricole des offres de libéralisation tarifaire en vertu de ces accords, des incompatibilités existent entre les engagements d'élimination tarifaire de la première phase et les listes d'exclusions. Cette incompatibilité devrait être résolue dans le cadre d'un accord régional. La question qui se pose est : sur quelle base ces incompatibilités devraient-elles être résolues, quand les perspectives et les orientations politiques nationales sur le rôle de la libéralisation commerciale dans le développement économique national varient autant ?

Ces incompatibilités devraient être mises en évidence étant donné que les efforts d'approfondissement de l'intégration régionale, par le biais de l'établissement d'une union douanière commune (avec un TEC), atteignent l'étape de la mise en œuvre. Une évaluation quantitative de l'Union douanière du COMESA réalisée par le Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System (RESAKSS), mise en ligne sur Internet en septembre 2009, a relevé que l'établissement du TEC du COMESA dans le cadre convenu exigerait que certains pays du COMESA augmentent leurs tarifs, alors que la majorité des États membres devaient entreprendre une réduction tarifaire importante. L'analyse (réalisée grâce à la base de données Global Trade Analysis Project [GTAP] et le modèle d'équilibre général calculable MIRAGE pour l'analyse de la politique commerciale) a notamment constaté que, avec l'introduction du TEC, la production agricole dans le COMESA baissera « étant donné que des importations moins chères sont autorisées dans le COMESA » et que, contrairement aux attentes, « l'Union douanière du COMESA proposée ne bénéficiera pas à la majorité des pays membres ». Cela suggère que la conciliation des engagements d'APE intérimaires en vue de la mise en œuvre du TEC du COMESA devrait s'avérer extrêmement difficile.

À court terme, les implications pour le commerce régional de produits alimentaires et agricoles ne sont pas claires. Les principaux problèmes devraient se poser entre les États géographiquement contigus qui ont des engagements de démantèlement tarifaire et des listes d'exclusions de produits très différents (par ex. Zimbabwe, Zambie et Malawi). Ils devraient être les plus graves dans des secteurs sensibles lorsque l'origine des produits est « floue » et que les

gouvernements individuels cherchent à promouvoir la production locale à une époque de volatilité des prix (par ex. dans le secteur laitier). Dans ces domaines particuliers, il est peut-être nécessaire de réviser les engagements d'élimination tarifaire et/ou de faire preuve de plus de flexibilité dans l'interprétation et l'application des dispositions litigieuses (par ex. dispositions concernant l'utilisation des licences d'importation).

Une approche pragmatique, basée sur une compréhension et un soutien des efforts nationaux de développement agricole, s'avérerait nécessaire à cet égard, particulièrement parce qu'il est peu probable, en dehors d'un nombre limité de domaines, que les incompatibilités existantes donnent vraiment lieu à des difficultés économiques importantes (au-delà de celles créées en vue du TEC du COMESA). Si le but est clairement d'établir une offre tarifaire commune unique pour toute la région ESA, les incompatibilités existantes constituent un défi majeur. C'est particulièrement le cas quand on sait que c'est en grande partie l'échec autour d'un accord sur une liste commune d'exclusions de produits et de la structure de l'offre tarifaire qui a mené à la fragmentation du groupe ESA sur la question de l'APE intérimaire pour la fin 2007.

## 2.4 Soutien à l'ajustement de la production et du commerce dans le secteur alimentaire et agricole

La CE considère que le principal outil de soutien de l'intégration régionale et de la mise en œuvre de l'APE dans la région ESA est le 10<sup>e</sup> Programme indicatif régional (PIR) du FED. Le 10<sup>e</sup> PIR du FED pour les États ESA et de l'océan Indien comprend une allocation indicative de 645 millions d'euros. C'est presque le double de l'enveloppe initiale combinée allouée à l'Afrique de l'Est (223 millions d'euros) et à l'Afrique australe (101 millions d'euros) pour la coopération régionale au titre du 9<sup>e</sup> FED. Cependant, le financement du PIR n'a pas seulement été augmenté, mais 85 % de l'allocation sont déployés pour soutenir des initiatives d'intégration économique régionale (10 % de plus sont alloués à l'intégration politique régionale et 5 % à des domaines divers). L'intégration économique régionale comprend des interventions dans les domaines suivants :

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

En outre, le mécanisme innovant de fourniture de l'aide utilisé dans le cadre du 9<sup>e</sup> FED, les accords de contribution, restera de vigueur dans le cadre du 10<sup>e</sup> FED pour soutenir les programmes gérés par le COMESA. Au-delà de ces programmes gérés par le COMESA, les problèmes critiques devront cependant être abordés pour utiliser efficacement les ressources d'aide disponibles afin de soutenir le processus d'ajustement du secteur alimentaire et agricole. Parmi ceux-ci, il faut noter :

- les retards accusés entre la programmation et la mise en œuvre des mesures de soutien du commerce dans des secteurs spécifiques et les programmes de soutien d'ajustement de la production ;

- l'assurance que les activités appuyées abordent les problèmes concrets découlant de la mise en œuvre des APE intérimaires ;
- l'assurance que le soutien à l'ajustement de la production et du commerce déboursé est cohérent avec les besoins des opérateurs du secteur privé dans la région ESA.

Alors que l'allocation PIR a été nettement augmentée, il se peut que, concernant le processus national d'ajustement du secteur alimentaire et agricole, le financement de la CE soit en grande partie fourni en dehors du cadre du PIR, par le biais soit de programmes indicatifs nationaux (notamment l'allocation « B » dont une aide peut être obtenue en vertu de l'instrument FLEX), soit d'allocations budgétaires de l'UE à des processus de restructuration sectoriels spécifiques en Afrique orientale et australe, notamment le programme des mesures d'accompagnement du protocole sucre. Par exemple, les sept bénéficiaires ESA du programme portant sur les mesures d'accompagnement du protocole sucre ont reçu une enveloppe de 186,247 millions d'euros en vue de soutenir la restructuration. Cependant, le pourcentage de loin le plus élevé (plus de deux tiers) est alloué à un seul pays, Maurice, qui bénéficie également du taux de déboursement le plus élevé des mesures d'accompagnement du protocole sucre de la région ESA (voir annexe 3) parmi tous les bénéficiaires. En effet, dès avril 2009, Maurice représentait 88 % de tous les déboursements réalisés conformément à ces programmes. En outre, l'assistance sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) a également été mobilisée pour l'expansion de la capacité de raffinage de sucre (un prêt de 13 millions d'euros signé en août 2009 et un prêt de 15 millions d'euros signé le 2 février 2010).

Alors qu'aucun autre programme de mesures d'accompagnement du protocole sucre n'a bénéficié du même succès que le programme mauricien, des leçons importantes peuvent être tirées de cette expérience concernant l'approche des défis d'ajustement de la production et du commerce dans le secteur alimentaire et agricole dans la région ESA. En effet, un engagement efficace dans le déploiement de l'aide au développement pour soutenir les ajustements de la production et du commerce liés aux APE dans le secteur alimentaire et agricole s'avère être un domaine nécessitant un nouvel élan concernant les négociations APE intérimaires. C'est particulièrement important, car la progression dans ce domaine pourrait influencer l'évaluation globale, par les gouvernements des PMA, des coûts et bénéfices associés à une participation plus complète au processus de l'APE intérimaire.

**Tableau 2 : Bénéficiaires des mesures d'accompagnement du protocole sucre : région ESA**

Pays	Allocation indicative : programme pluriannuel 2007-2010 (€)	Part du total ESA (%)
<b>Bénéficiaires ESA</b>		
Maurice	127 541 000	68,48
Zimbabwe	22 137 000	11,89
Malawi	9 911 000	5,32
Madagascar	8.428 000	4,53
Kenya	6 230 000	3,35
Tanzanie	6 000 000	3,22
Zambie	6 000 000	3,22
<b>Sous-total</b>	<b>186 247 000</b>	

Source : chiffres extraits des Programmes indicatifs multi-annuels pour des bénéficiaires individuels des mesures d'accompagnement du protocole sucre.

## 2.5 Développements régionaux dans la région Afrique orientale et australe

Parallèlement au processus d'APE intérimaire, les gouvernements de la région ESA se sont débattus avec l'approfondissement et l'harmonisation de leur processus d'intégration régionale plus vaste. La conclusion d'une multiplicité d'APE intérimaires avec des engagements d'élimination tarifaire, des calendriers de mise en œuvre et des listes d'exclusions très différents complique nettement ce processus d'intégration régionale.

Les implications pratiques des complications susceptibles de se produire sont illustrées par l'expérience du lancement de l'Union douanière du COMESA en juin 2009. Il convient de relever que, pour établir le TEC du COMESA, alors que la plupart des gouvernements membres devront réduire les tarifs, un certain nombre de gouvernements devront augmenter leurs tarifs. Cela s'avérera difficile, compte tenu des différents engagements d'élimination tarifaire pris dans le cadre des APE intérimaires individuels conclus et des différents engagements de *statu quo* tarifaire (à savoir ne pas augmenter les tarifs d'une base convenue) pris dans certains accords. Le problème des différents engagements d'élimination tarifaire pris en vertu des APE intérimaires était gérable alors que le COMESA était simplement une zone de libre-échange. Cependant, cela pose un problème majeur compte tenu des efforts pour s'orienter vers un TEC. Cela reste le cas même avec la période de transition de trois ans autorisée (jusqu'à cinq ans dans des cas exceptionnels, dont la portée autorise l'exclusion de certains produits du processus TEC) pour permettre aux États membres d'aligner leurs calendriers tarifaires nationaux avec le TEC du COMESA. Les difficultés pratiques rencontrées peuvent en partie expliquer pourquoi seule une minorité des membres s'est engagée envers l'Union douanière du COMESA en juin 2009.

Dans le contexte de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), il reste le problème supplémentaire d'harmonisation du TEC de la CAE avec le TEC du COMESA, un problème compliqué par le fait que la Tanzanie reste en dehors du COMESA.

Alors que les incompatibilités des engagements d'élimination tarifaire compris dans les différents APE intérimaires ne constitueront pas un défi immédiat, compte tenu de la période de transition mise en place avant de passer au TEC du COMESA, elles créeront des difficultés au cours des années à venir, à moins que les incompatibilités existant dans le traitement des produits en vertu des différents APE intérimaires puissent être aplanies.

Dans le secteur agroalimentaire, des problèmes se poseront probablement concernant les produits alimentaires transformés, particulièrement au sujet des règles d'origine, qui se sont déjà avérées controversées, par exemple s'agissant du secteur des produits de blé.

La gravité du dilemme posé par les demandes contradictoires des accords de libéralisation commerciale auxquels les gouvernements de l'ESA se sont engagés est mise en évidence par les rapports de presse en 2009, décrivant la frustration croissante du gouvernement kényan concernant le rythme de la prise de décisions de la CAE, avec des indications émergeant aux alentours de la cérémonie de signature de juin 2009 que le gouvernement du Kenya envisageait même la signature de l'accord sur l'Union douanière du COMESA de manière unilatérale.

Les efforts pour lancer la grande zone de libre-échange UDAA/CDAA/COMESA/CAE peuvent être considérés comme des sources de complication. Cependant, tant que cela reste au niveau d'une zone de libre-échange, sans exigence pour l'établissement d'un TEC, les incompatibilités du traitement tarifaire des importations de l'UE seraient gérables. La ZLE créerait cependant des problèmes concernant l'établissement et la mise en œuvre des règles d'origine pour une gamme de produits alimentaires et agricoles transformés.



## 3 Implications pour les pays ACP

### 3.1 Gestion des questions litigieuses

Bon nombre de questions litigieuses dans les négociations APE n'ont émergé que vers fin 2007. Un certain nombre de négociateurs ACP ont lié l'émergence de ces questions litigieuses à la politique commerciale de l'UE au sens large, qui se concentre de plus en plus sur la suppression des barrières non tarifaires au commerce, considérées comme le principal obstacle à l'expansion des exportations de l'UE durant la période à venir. De nombreuses dispositions litigieuses ont un rapport direct avec l'utilisation des outils politiques commerciaux pour soutenir le développement du secteur alimentaire et agricole, étant donné que les pleines implications au niveau national ne sont évaluées que maintenant. Le futur rôle des outils politiques commerciaux doit être considéré dans le cadre des profondes contraintes fiscales sur l'utilisation du genre d'outils financiers que l'UE déploie régulièrement pour atteindre des objectifs de politique agricole. Autrement dit, les États membres d'APE intérimaires d'Afrique orientale et australe ont davantage besoin d'outils traditionnels de politique commerciale (tels que les licences d'importation, la protection des industries naissantes et les sauvegardes spéciales, les taxes à l'exportation, etc.) que ce n'est le cas en vertu de la Politique agricole commune réformée de l'UE.

Dans ce contexte, une approche plus nuancée de la suppression des barrières non tarifaires au commerce s'avérerait nécessaire : une approche faisant une distinction claire entre les outils politiques commerciaux légitimes et les barrières non tarifaires au commerce comme les barrages routiers illégaux, la corruption douanière et les procédures bureaucratiques d'importation et d'exportation.

### 3.2 Problèmes rencontrés concernant l'accès en franchise de droits et de contingents

L'octroi d'un accès total en franchise de droits et de contingents doit être considéré dans le cadre de l'érosion de la valeur des préférences commerciales agricoles traditionnelles. Cette situation s'explique à la fois par le processus de la réforme de la PAC de l'UE (le plus clairement dans le secteur du sucre) et le processus d'extension de l'accès préférentiel au marché de l'UE pour les fournisseurs non ACP par le biais d'une gamme d'accords commerciaux préférentiels bilatéraux (une tendance qui va probablement s'intensifier durant la période à venir dans le secteur horticole). Ces tendances signifient que, durant la période à venir, les exportateurs ESA devront mettre davantage l'accent sur l'identification et la réaction aux tendances du marché. Cela s'applique à une multiplicité de niveaux, depuis la réalisation de progrès importants concernant le respect des normes de qualité en pleine évolution, afin de garantir les primes de prix pour les producteurs, l'amélioration du design, du conditionnement et du marketing des produits différenciés conformément à l'évolution des tendances des consommateurs, jusqu'à une meilleure compréhension de l'évolution des opportunités de marchés dans l'UE et au-delà, compte tenu du changement des modèles de la demande globale à travers un large éventail de secteurs. L'aide publique ciblée de relance, organisée par le biais des associations de producteurs, pourrait être déployée utilement afin de réaliser ces ajustements commerciaux et de production en réaction à l'évolution des réalités du marché. Cela représente un aspect important de l'agenda de l'« aide pour le commerce » dans la région ESA.

Dans le secteur du sucre, un problème tout aussi important est probablement la nature des alliances d'entreprises développées pour introduire le sucre ESA sur le marché de l'UE. Alors que ce n'est pas si important sur le « marché des vendeurs » actuel, ce problème pourrait prendre une tout autre importance lorsque les prix des marchés mondiaux baisseront. Durant la période à venir, la nature des relations commerciales mises en place sera probablement un facteur essentiel dans la distribution de valeur tout au long de la chaîne d'approvisionnement du

sucré, et donc pour la rentabilité et la durabilité à long terme des différents modèles de production de sucre présents dans la région ESA.

Le problème des alliances d'entreprises formées pourrait également devenir un facteur important dans le secteur de l'horticulture, compte tenu de la complexité croissante des réglementations SPS et de sécurité alimentaire de l'UE, et de la distribution du pouvoir sur le marché le long des chaînes d'approvisionnement de fruits et légumes desservant les marchés de l'UE.

En outre, au cours des années à venir, les préoccupations et les réglementations SPS et de sécurité alimentaire, ainsi que les barrières non tarifaires au commerce, devraient devenir un facteur déterminant critique dans les avantages issus de l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché de l'UE. Relever ces défis dans les secteurs privé et public constitue un défi majeur et un domaine important pour le soutien dans le cadre de l'« aide pour le commerce ».

### 3.3 Garantir un soutien efficace pour le processus d'ajustement de la production et du commerce agricole et alimentaire

Compte tenu des futurs défis liés à l'accès en franchise de droits et de contingents et de la réaction aux défis de la libéralisation du commerce, il s'avère important de retenir les leçons liées aux expériences existant dans la région ESA d'une utilisation efficace de l'aide externe pour soutenir le processus d'ajustement de la production et du commerce du secteur agricole et alimentaire conçu et géré au niveau national. L'expérience dans d'autres régions où des zones de libre-échange ont été mises en place, notamment dans la région CDAA à la suite de la signature de l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération UE-Afrique du Sud, suggère un besoin de garantir que les défis de restructuration rencontrés au niveau national sont efficacement abordés. Cela n'a pas toujours été le cas car, souvent, peu de financement de la CE est déployé pour soutenir les processus de formulation de la politique régionale et de développement de capacités institutionnelles, plutôt que des programmes d'ajustement de la production et du commerce conçus et mis en œuvre au niveau national. Les défis rencontrés dans l'opérationnalisation efficace de l'interface des décisions politiques nationales/régionales sont devenus de plus en plus apparents, étant donné que les régions cherchent à aller de l'avant tout en gérant les APE intérimaires.

Au niveau national, le succès du programme mauricien des mesures d'accompagnement du protocole sucre face aux changements radicaux sur le marché de l'UE, qui représente la grande majorité des exportations mauriciennes de sucre, peut être attribué à l'existence d'un programme de restructuration préexistant, derrière lequel un large consensus des parties prenantes a été développé. Il était caractérisé par :

- une politique active de diversification des flux de revenus de la production de canne à sucre ;
- une politique basée sur le marché pour le repositionnement des exportations mauriciennes de sucre sur le marché de l'UE, notamment une redéfinition des débouchés commerciaux ;
- la mise en œuvre d'un programme rigoureux de réduction des coûts au champ et à l'usine, notamment une rationalisation de la production ;
- l'établissement de mécanismes pour redistribuer les bénéfices de la restructuration à toutes les parties prenantes ;
- un large consensus des parties prenantes sur les stratégies à poursuivre ;
- une administration publique efficace pour le déploiement du soutien de la relance du processus de production ;
- une forte implication du secteur privé dans le financement du processus global de restructuration ;

- une coordination étroite de la restructuration du secteur du sucre avec un processus d'ajustement économique plus vaste ;
- le maintien d'un dialogue constant et constructif entre le secteur privé, les gouvernements et la délégation CE locale, ce qui a grandement facilité la mise en œuvre.

Cela a facilité non seulement un déboursement rapide de l'assistance disponible de la CE, mais également son déploiement effectif pour soutenir le processus cohérent, aux facettes multiples, basé sur le marché, d'ajustement de la production et du commerce.

Cependant, à de nombreux égards, l'expérience du secteur du sucre à Maurice est unique. À travers une gamme de secteurs, il sera beaucoup plus difficile d'identifier non seulement les effets spécifiques des nouveaux APEI et l'impact du processus plus vaste du changement de la relation commerciale agricole UE-ESA qui sont en cours, mais également les stratégies proactives d'ajustement du commerce et de la production, basées sur le marché, nécessaires pour répondre à ces changements. Il ne fait aucun doute, cependant, que ce processus peut être efficacement accompagné par le déploiement d'une aide ciblée de relance du secteur public, déployée dans le cadre de structures importantes et efficaces pour le dialogue secteur public-secteur privé sur les défis d'ajustement rencontrés et les stratégies de réponse appropriées requises. Un financement seul n'est cependant pas suffisant : un dialogue ouvert et important du secteur public-privé, avec un fort leadership du secteur privé spécifique au secteur, est essentiel pour la conceptualisation, la conception et ensuite la mise en œuvre des stratégies volontaristes d'ajustement du commerce et de la production. Il convient de relever que, en dehors d'un nombre limité de secteurs et de pays, les bases dans la région ESA sont fragiles dans le cadre d'une telle approche. Cela pose des problèmes majeurs pour garantir un soutien efficace des processus d'ajustement de la production et du commerce agricole et alimentaire dans toute la région ESA. Cependant, ce défi devra être abordé si les économies moins développées dépendantes de l'agriculture dans la région ESA peuvent être convaincues des avantages du processus APE.

### 3.4 Réconciliation du processus régional d'intégration

Vu la nature incomplète du processus d'harmonisation des tarifs nationaux conformément au TEC du COMESA et des offres variées de réduction tarifaire présentées par les États membres de la région ESA, il faut trouver une manière de réconcilier les engagements « *statu quo* » et les engagements d'élimination tarifaire incohérents, si le COMESA doit être aidé pour gérer le processus difficile d'harmonisation tarifaire. Dans ce contexte, la demande du Parlement européen visant à réviser les engagements existants, « si leur mise en œuvre s'avère problématique », doit être notée. Compte tenu des nouveaux pouvoirs accordés au Parlement européen en vertu du Traité de Lisbonne, cela pourrait être une étude de cas intéressante de la nouvelle ouverture de la CE aux perspectives parlementaires sur les négociations commerciales. En effet, il est hautement souhaitable d'adopter une approche flexible impliquant le renoncement à certains engagements de réduction tarifaire et l'octroi d'une approbation pour certaines hausses tarifaires. Cela permettrait d'avancer vers un accord de zone de libre-échange régional unique parmi les membres de l'APE intérimaires ESA. Il serait en particulier utile d'éviter de placer d'importants obstacles dans les processus régionaux constants d'intégration en Afrique orientale et australe qui apparaîtraient inévitablement sans cette flexibilité.

### 3.5 Réimposition potentielle des droits

La pression s'accroît pour que le Kenya avance dans la signature de l'APE intérimaire CAE-UE : le retrait de l'accès transitionnel en franchise de droits et de contingents accordé en vertu du règlement du Conseil de l'UE de décembre 2007 (règlement n° 1528/2007) est considéré comme une véritable perspective si l'accord n'est pas signé dans un avenir proche. L'évolution de la situation actuelle n'est pas claire. L'interprétation des dispositions du règlement du Conseil

de l'UE, étendant le traitement en franchise de droits et de contingents à un certain nombre de pays répertoriés en annexe 1 du règlement, sera essentielle.

Le règlement stipule que les pays resteront éligibles à cet accès en franchise de droits et de contingents à moins que le Conseil de l'UE, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la CE, sanctionne en les supprimant de la liste des pays bénéficiaires éligibles. Le règlement stipule que cela ne peut se produire que pour les raisons suivantes : si la région ou l'État concerné fait part de son intention de ne pas ratifier l'APE intérimaire ; si cette ratification n'est pas intervenue « dans un délai raisonnable » ; si l'accord est résilié ; ou si la région ou l'État concerné met fin à ses droits et obligations découlant de l'accord. À ce jour, aucun gouvernement de la CAE n'a indiqué son intention de refuser de ratifier l'APE intérimaire paraphé, ni résilié ses droits et obligations découlant de l'accord. Par ailleurs, le « délai raisonnable » n'est pas précisé dans le règlement du Conseil de l'UE de décembre 2007.

## Annexes

### Annexe 1 : Exclusions agricoles définies dans les APE intérimaires d'Afrique orientale et australe

HS2	Description	EAC	COM	MAD	MAU	SEY	ZIM
52	Coton	Oui		Oui			
20	Préparations de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes	Oui	Oui	Oui	Oui		
07	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui
09	Café, thé, maté et épices	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
04	Lait et produits de la laiterie ; œufs d'oiseaux ; miel naturel ; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui
08	Fruits comestibles ; écorces d'agrumes ou de melons	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui
02	Viandes et abats comestibles	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	Oui		Oui	Oui	Oui	
16	Préparations de viandes, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques	Oui	Oui	Oui		Oui	
19	Préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculs 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 ; produits de leur dissociation ; graisses alimentaires élaborées ; cires d'origine animale ou végétale	Oui	Oui	Oui	Oui		
11	Produits de la minoterie ; malt ; amidons et féculs ; inuline ; gluten de froment	Oui	Oui	Oui	Oui		
03	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui
24	Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	Oui	Oui		Oui	Oui	
10	Céréales	Oui	Oui	Oui			Oui
18	Cacao et ses préparations	Oui		Oui			
23	Résidus et déchets des industries alimentaires ; aliments préparés pour animaux	Oui					
01	Animaux vivants	Oui			Oui		Oui
06	Plantes vivantes et produits de la floriculture	Oui			Oui		
14	Matières à tresser et autres produits d'origine végétale, non dénommés ni compris ailleurs	Oui					
05	Autres produits d'origine animale, non dénommés ni compris 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 : tiré de ECDPM/ODI, rapport final, « The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008 », 31 mars 2008. EAC, East Africa Community; COM, Comoros; MAD, Madagascar; MAU, Mauritius; SEY, Seychelles; ZIM, Zimbabwe.

## Annexe 2 : Engagements d'élimination tarifaire et principales exclusions des APE intérimaires finaux dans la région ESA

APE intérimaires de la région AfOA	Pourcentage engagements de libéralisation				Principales exclusions
	En 2008 (%)	D'ici 2012 (%)	D'ici 2017 (%)	D'ici 2022 (%)	
Seychelles		62,0	77,0	97,5	La viande et les produits de la pêche, les boissons, le tabac, les articles en cuir, le verre et la céramique, les véhicules
Zimbabwe		45,0	n/a	80,0	Les produits d'origine animale, les céréales, les boissons, le papier, le plastique, le caoutchouc, les textiles, l'habillement et les chaussures, le verre et la céramique, l'électronique de grande consommation et les véhicules
Maurice	24,5	n/a	53,6	95,6	Les animaux vivants et la viande, les produits comestibles d'origine animale, les graisses, les préparations comestibles et les boissons, les produits chimiques, les articles en plastique et en caoutchouc, les peaux en cuir et les fourrures, le fer et l'acier, l'électronique de grande consommation
Comores		21,5	n/a	80,6	Les produits d'origine animale, le poisson, les boissons, les produits chimiques et les véhicules
Madagascar		37,0	n/a	80,7	La viande, le poisson, les produits d'origine animale, les légumes, les céréales, les boissons, le plastique et le caoutchouc, les articles en cuir et les fourrures, le papier et les métaux

Source : tiré de ECDPM/ODI, rapport final, « The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008 », 31 mars 2008.

## Annexe 3 : Engagements et taux de déboursement en vertu du programme des mesures d'accompagnement du protocole sucre 2006-2008 de la CE : situation pour les bénéficiaires de l'Afrique australe et orientale

	Allocation globale* (€)	Engagements secondaires (€)	Déboursements (€)	Déboursements en pourcentage de l'allocation 2006-2008 (%)
<b>Bénéficiaires de l'AfOA</b>				
Maurice (B)	74 866 000	42 500 000	39 800 000	53,16
Malawi	10 578 000	2 812 580	1 075 291	10,17
Tanzanie	6 562 000	2 694 514	2 283 043	34,79
Zambie	6 562 000	469 943	327 168	4,99
Kenya	502 000	140 130	84 078	16,75
Madagascar	3 895 000	753 554	628 390	16,13
Zimbabwe	2 700 000	2 359 962	753 127	27,89
<b>Total</b>	<b>105 665 000</b>	<b>51 730 683</b>	<b>44 951 097</b>	<b>42,54</b>

Source : réponse à la CE à une question écrite du Parlement européen P-3433/09.

(B) Indique que le financement des mesures d'accompagnement du protocole sucre est destiné à ces pays sous la forme d'un soutien budgétaire.



\* L'allocation globale se réfère aux fonds alloués en 2006, 2007 et 2008, mais exclut les allocations octroyées pour 2009 et 2010, pour lesquelles aucun engagement ou paiement ne pourrait avoir été fait pour avril 2009. Les allocations totales pour 2006-2010 pour chaque pays sont supérieures à celles indiquées dans ce tableau, étant donné que les allocations pour 2009 et 2010 ainsi que l'allocation préliminaire initiale faite à chaque pays en 2006 ne sont pas incluses dans l'allocation globale totale.

## Sources d'information

### Conclusion et signature des APE intérimaires

*Communiqué de presse Rapid.* Communiqué de presse CE sur la signature des APE intérimaires dans la région AfOA, IP/09/1258, 29 août 2009.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1258&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

*Communiqué de presse Rapid.* Mémoire CE sur la signature des APE intérimaires dans la région AfOA, Memo/09/367, 29 août 2009.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/367&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

Commission européenne, DG Commerce. Fact sheet on the ESA EPA negotiations process, janvier 2009.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc\\_142193.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142193.pdf)

Commission européenne, DG Commerce, fact sheet on the EAC EPA negotiations process, janvier 2009.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc\\_142194.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142194.pdf)

ECDPM/ODI. Final report, « The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008 », 31 mars 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI\\_EN\\_310308\\_ECDPM-ODI\\_The-new-EPAs.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI_EN_310308_ECDPM-ODI_The-new-EPAs.pdf)

Reuters. Article de presse, « EU wants timetable for East Africa trade deal », 16 février 2010.

<http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LDE61E26I.htm>

### APE complet

ICTSD. analysis of prospects for a comprehensive ESA-EU EPA. *Trade Negotiations Insights*, vol. 8, n° 9, novembre 2009.

<http://ictsd.org/i/news/tni/59558/>

### Perspectives régionales du processus APE

*Ethiopian Review*, Ethiopian perspective on the EPA process, 15 juillet 2009.

<http://www.ethiopianreview.com/articles/13824>

*Business Daily* (Nairobi), rapport de presse, « East Africa strikes free trade deal with the EU », 8 mars 2010.

<http://allafrica.com/stories/201003090082.html>

*Daily Nation*, article de presse, « Crunch time for EU, EAC trade talks », 13 mars 2010.

[http://www.freshplaza.com/news\\_detail.asp?id=60509](http://www.freshplaza.com/news_detail.asp?id=60509)

### Analyse des questions litigieuses

ECDPM. Workshop report, « Contentious issues of the EPA negotiations and regional delivery mechanisms for trade », 8-9 juillet 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM\\_EN\\_0709\\_ECDPM\\_Workshop-on-contentious-issues-et-regional-Aft-mécanismes.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM_EN_0709_ECDPM_Workshop-on-contentious-issues-et-regional-Aft-mécanismes.pdf)

## Enjeux des négociations APE entre l'UE et la région SADC

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux des négociations</b>	<b>48</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>49</b>
2.1 Processus des négociations APE en 2009	49
2.2 Octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents	52
2.3 Repositionner les exportations en réponse à l'érosion des préférences	53
2.4 Développements plus larges	54
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>55</b>
3.1 Réconcilier les différentes approches autour de la politique commerciale	55
3.2 Incidences du processus de négociation APEI pour la région SACU	56
3.3 Apaiser les craintes concernant l'impact des APEI sur l'intégration régionale	56
3.4 Au-delà de l'agriculture et du commerce des marchandises	57
3.5 Le danger de l'absence d'accord : une réalité complexe	57
<b>Sources d'information</b>	<b>58</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux des négociations APE entre l'UE et la région SADC » a initialement été publiée en octobre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

**1. Contexte et principaux enjeux des négociations :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.

**2. Récents développements :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.

**3. Implications pour les pays ACP :** analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux des négociations

À la fin de l'année 2007, les gouvernements de cinq pays parties aux négociations de l'Accord de partenariat économique intérimaire (APEI) de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC – Botswana, Lesotho, Namibie, Mozambique et Swaziland) ont paraphé un APEI avec l'UE, le gouvernement de l'un de ces pays (la Namibie) exprimant des réserves formelles à l'égard de certains aspects spécifiques du texte présenté pour paraphage, et demandant des consultations supplémentaires sur ces questions pour résoudre les « clauses litigieuses ». Le gouvernement de la Tanzanie a refusé de parapher l'APEI SADC-UE et a choisi de rejoindre les négociations dans le cadre de l'APEI entre l'UE et la Communauté d'Afrique de l'Est (ESA). Les gouvernements de l'Angola et de l'Afrique du Sud ont quant à eux refusé de signer l'APEI SADC-UE.

Après le paraphage de l'APEI, ces cinq pays sont devenus éligibles à l'accès en totale franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE au titre du règlement 1528/2007 du Conseil de l'UE, adopté en décembre 2007. Celui-ci prévoyait un accès en totale franchise de droits et de contingents aux produits, à l'exception du sucre, des bananes et du riz, pour lesquels des accords basés sur des quotas transitionnels ont été établis jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2009. Les pays repris à l'annexe 1 de ce règlement restaient éligibles à cet accès en franchise de droits et de contingents à moins que le Conseil de l'UE, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, modifie cette annexe pour en retirer une région ou un État. Toutefois, le règlement stipule que cela ne peut se produire que dans l'une des conditions suivantes : si la région ou l'État concerné fait part de son intention de ne pas ratifier l'APEI ; si cette ratification n'est pas intervenue « dans un délai raisonnable » ; si l'accord est résilié ; ou encore si la région ou l'État concerné met fin à ses droits et obligations découlant de l'accord.

Début 2008, une « foule de questions récemment présentées », comportant des facettes complexes, ont donné naissance aux célèbres « clauses litigieuses », dont les membres de la région APE SADC réclamaient la résolution avant toute signature de l'accord paraphé. Il est également devenu évident en 2008 qu'il y avait des divergences fondamentales d'approche concernant la résolution de ces clauses litigieuses. Du point de vue de la CE, la signature de l'APEI 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, il paraissait peu logique de signer un accord dont ils désapprouvaient totalement certains points.

Étant donné l'insistance de la CE pour ne prendre en compte les clauses litigieuses que si elles étaient partagées par d'autres gouvernements SADC, un sous-groupe s'est formé au sein de la région SADC, composé de l'Angola, de la Namibie et de l'Afrique du Sud (ANSA). Ce groupe s'est activement mobilisé pour la résolution des clauses litigieuses afin de faire avancer le processus de négociation de l'APEI. Parmi les préoccupations majeures ayant un impact sur le secteur alimentaire et agricole identifiées par le groupe de l'ANSA, citons :

- les dispositions abordant l'interdiction des restrictions quantitatives qui auraient un impact immédiat sur l'utilisation des accords de licences d'importation pour gérer le commerce des produits alimentaires et agricoles sensibles en tant qu'instrument pour la promotion du développement structurel de certains sous-secteurs agricoles nationaux ;
- les dispositions interdisant le recours aux taxes à l'exportation qui empêcheraient, semble-t-il, l'utilisation de cet instrument de politique commerciale pour la promotion d'activités de transformation à plus forte valeur ajoutée dans certaines filières agricoles, tant pour les produits traditionnels que non traditionnels ;
- les dispositions qui étaient incompatibles avec les dispositions existantes de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) en matière de protection des industries naissantes, qui porteraient préjudice à l'utilisation de cet instrument politique pour promouvoir la sécurité des denrées alimentaires et la transformation à plus forte valeur ajoutée dans un

contexte d'instabilité croissante des prix mondiaux (avec un impact particulier sur certains produits à base de blé tels que les pâtes) ;

- les dispositions de *statu quo*, qui pourraient verrouiller des droits de douane irréaliment faibles établis en réponse à la flambée des prix des denrées alimentaires sur le marché mondial ;
- les limitations imposées à la clause de sauvegarde convenue, en termes d'application dans les circonstances spéciales en vigueur pour le commerce des produits alimentaires et agricoles.

Parmi les autres préoccupations, citons :

- l'impact du processus de négociation d'un APEI sur les processus d'intégration régionale ;
- les incidences de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) sur les efforts visant à diversifier les relations commerciales dans un contexte d'inflexion de la croissance économique mondiale ;
- les prescriptions en matière de passation de marché et les limitations sur les règles en matière de contenu produit localement ;
- les exigences institutionnelles très éloignées des réalités institutionnelles régionales.

Au dernier trimestre 2008, la situation de la configuration SADC était :

- deux positions distinctes cohabitaient au sein du groupement SADC, des efforts étant cependant déployés pour s'assurer, malgré des perspectives différentes, qu'une approche commune aux négociations soit maintenue ;
- les incidences des clauses litigieuses de l'APEI SADC-UE pour le secteur agricole et alimentaire étaient de plus en plus clairement articulées et des efforts étaient consentis pour rédiger des textes juridiques alternatifs abordant les préoccupations de l'ANSA.

## 2 Récents développements

### 2.1 Processus des négociations APE en 2009

Malgré l'inquiétude suscitée par les clauses litigieuses dans l'APEI, à la mi-2008, la CE estimait qu'un accord pouvait encore être obtenu, et qui devrait permettre la signature de l'accord pour octobre 2008. En septembre 2008, le commissaire en charge du commerce de l'époque, Peter Mandelson, avait réaffirmé son point de vue selon lequel la condition indispensable pour traiter et apaiser les inquiétudes de la Namibie serait « la signature par les deux parties de ce qui a déjà été convenu avant d'aborder les différents problèmes ». Cela est resté un point de divergence fondamental entre les parties.

L'arrivée de la baronne Catherine Ashton en tant que commissaire européen au commerce a permis de changer l'atmosphère des négociations. Les représentants namibiens ont déclaré que la désignation de la nouvelle commissaire au commerce offrait de nouvelles perspectives de négociation concernant les clauses litigieuses. Cela a de fait été le cas, même si sa désignation a malheureusement été accompagnée par une accentuation des tensions au sein de la SACU autour des négociations APEI, certains gouvernements du groupe BLNS (Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) craignant que les retards dans la signature de l'accord paraphé aient des incidences sur leur accès au marché de l'UE.

En décembre 2008, il a été proposé de « réajuster » l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) et sur les engagements d'élimination tarifaire de l'APEI SADC-UE, de façon à assurer l'intégrité du tarif extérieur commun de la SACU. Cela impliquait la prolongation de la période d'introduction progressive des réductions tarifaires au titre de l'ACDC pour près de 33 lignes tarifaires et l'accélération de la mise en œuvre des réductions

tarifaires au titre de l'ACDC sur environ 320 lignes tarifaires. En échange, l'Afrique du Sud bénéficierait d'un meilleur accès sur certaines lignes tarifaires, notamment pour les produits de la pêche, les produits agricoles et certains produits industriels. Cette offre avait été décrite comme étant un « geste extrêmement généreux » de la part de la CE, tandis que le négociateur en chef de l'Afrique du Sud décrivait la proposition comme étant une « avancée relativement importante ». La CE affirmait que la nouvelle proposition « permettrait à l'Afrique du Sud d'aligner son régime tarifaire avec ce qui a été convenu avec les BLNS » et que cela « résoudrait le problème de la cohérence régionale et donnerait à l'Afrique du Sud le meilleur accès au marché qu'elle réclame ». Cela laisserait également la possibilité à l'Afrique du Sud d'incorporer l'accord bilatéral dans l'APE, si elle le souhaitait.

Toutefois, cette offre tarifaire n'avait pas abordé toute une série de questions liées au commerce, dont la plupart étaient jugées comme ayant d'importantes incidences économiques. C'est ainsi qu'en janvier 2009 le groupe ANSA a soumis une démarche conjointe aux États membres de l'UE, présentant ses inquiétudes concernant l'approche de la CE pour la résolution des clauses litigieuses et les incidences de cette approche pour les processus d'intégration régionale. Il convient de rappeler que bon nombre de ces clauses litigieuses ont une conséquence directe sur l'utilisation des instruments de politique commerciale dans le secteur alimentaire et agricole. La démarche affirmait que l'engagement de la CE sur les questions de fond soulevées par les gouvernements ANSA « avait été extrêmement limité jusqu'à présent », et que « la CE n'avait fait preuve d'aucune flexibilité sur les principaux points d'inquiétude ». Elle ajoutait que « des solutions exacerbant la différenciation entre l'Afrique du Sud et les autres membres de la SADC et de la SACU devaient être évitées puisqu'elles sont source de divisions supplémentaires dans la région en matière de politique commerciale ». Elle affirmait également qu'à la lumière de l'expérience acquise à ce jour « l'indication selon laquelle ces préoccupations pourraient être résolues lors des négociations pour un APE complet ou final offre peu de réconfort », en particulier maintenant que « la signature et l'entrée en vigueur de l'APEI créeront un nouveau cadre juridique [...] qui rendra tout changement au texte juridique de l'APEI afin de résoudre ces préoccupations plus difficile à obtenir ». La démarche concluait en réclamant « davantage de temps pour engager pleinement les États membres de l'UE et la Commission sur chacune de ces questions », étant donné qu'il n'y a pas de danger imminent d'une contestation à l'OMC puisque le Botswana, la Namibie et le Swaziland sont déjà des membres *de facto* d'un accord de libre-échange (ALE) avec l'UE en raison de leur adhésion à la SACU, et que par conséquent la base des relations commerciales avec l'UE est déjà conforme à l'OMC.

Ces développements constituaient la toile de fond de la visite de la commissaire Ashton en charge du commerce en Afrique australe début février 2009. Durant sa visite, elle a mené des consultations auprès du gouvernement sud-africain, du sous-groupe ANSA et des membres de la configuration SADC dans son ensemble. La commissaire Ashton a rappelé l'importance de maintenir tous les pays dans le processus de négociation APE et a indiqué qu'elle n'exercerait pas de pression pour une signature rapide de l'APEI SADC-UE. Il a été convenu que les questions de fond seraient débattues lors d'une réunion des hauts responsables en mars 2009. Les responsables CE ont par la suite classé ces questions par ordre de priorité, ces « priorités » étant au cœur des débats de la réunion de Swakopmund. Les négociateurs ANSA ont cependant continué à s'intéresser à tous les points de préoccupation.

En mars, une réunion de hauts responsables a été organisée à Swakopmund, au cours de laquelle des textes alternatifs ont été convenus sur bon nombre des « questions de négociation non résolues », mais en aucun cas sur toutes les « clauses litigieuses » qui inquiètent les pays ANSA. Ces questions comprenaient notamment les dispositions sur les taxes à l'exportation, la protection des industries naissantes, l'utilisation des licences d'importation, la libre circulation des marchandises et la sécurité alimentaire, aucun accord n'ayant été obtenu sur la disposition NPF et la question technique de la « définition des parties », et aucune discussion formelle



n'ayant été entamée sur toute une série de questions. Néanmoins, lorsque les responsables concernés ont quitté la réunion à Swakopmund, il semblait qu'un accord était en bonne voie sur une série de questions ayant une conséquence directe sur l'utilisation des instruments de politique commerciale à l'appui du développement du secteur alimentaire et agricole. Par la suite, cependant, un examen juridique plus approfondi des textes convenus a révélé des faiblesses dans la formulation du texte, qui se montre assez vague concernant la manière dont le compromis pourrait être incorporé dans le texte d'un APEI et la manière dont ces dispositions seraient appliquées par la suite. Le texte n'aborde également pas la majorité des questions identifiées comme non résolues. Le désaccord fondamental sur l'incorporation du texte dans l'APEI avant la signature, ou uniquement dans l'APE complet, est resté un point très controversé des négociations. Cette controverse a d'ailleurs entravé toute poursuite des discussions sur les questions non résolues qui n'ont pas été pleinement débattues à Swakopmund.

Par ailleurs, le 20 mars dernier, la commissaire Ashton a envoyé une lettre aux ministres du Commerce de la SADC affirmant qu'une date devrait être fixée pour la signature de l'APEI et qu'il s'agissait d'une « question d'urgence ». Le groupe ANSA, cependant, ne voit aucun impératif vis-à-vis de l'OMC pour une signature rapide de l'APEI contenant des dispositions avec lesquelles il est en profond désaccord, principalement la non-incorporation des changements convenus lors de la réunion de Swakopmund dans le texte à signer. Malgré cela, la CE a continué de préconiser la signature de l'APEI paraphé dans les plus brefs délais et, le 4 juin 2009, les gouvernements du Lesotho, du Swaziland et du Botswana ont dûment signé l'APEI, le gouvernement mozambicain signant le 15 juin 2009.

Le gouvernement namibien a refusé de signer l'APEI à ce stade, mais a réaffirmé son engagement à signer dès que les « clauses litigieuses » (ou les « problèmes de négociation non résolus », comme on les appelle) seront abordées et incluses dans le texte de l'accord à signer. Dans ce contexte, le ministre du Commerce Geingob a confirmé que la « Namibie souhaite poursuivre les négociations, considérant celles-ci comme une urgence et une priorité ». Il convient de noter que, si les pays ayant signé l'APEI représentent un quart de la population de la région de l'APEI SADC, dans l'ensemble, leur PIB représente à peine 7 % du PIB combiné des pays restants de la région négociant l'APE SADC-UE.

Les craintes de la Namibie portent sur le statut juridique du texte de l'APEI que le gouvernement namibien est invité à signer, ainsi que sur le statut de la lettre et du texte annexé, incorporant formellement les dispositions de compromis convenues à Swakopmund dans le cadre de l'accord. La Namibie craint que le texte de l'APEI soit régi par un vaste organe de droit commercial international, et que la lettre et le texte annexé n'aient aucun statut juridiquement contraignant. Cela pourrait avoir des conséquences sérieuses pour l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole traditionnels. Cette question doit maintenant être résolue afin de lever toute ambiguïté concernant le droit de la Namibie à continuer à utiliser les instruments de politique commerciale qu'elle déploie actuellement à l'appui du développement du secteur agricole et alimentaire.

Les responsables de la Commission ont ensuite averti le gouvernement namibien que la légalité de l'accès en franchise de droits et de contingents octroyé en vertu du règlement de décembre 2007 pourrait être contestée. En novembre 2009, les représentants des États membres de l'UE ont appelé le gouvernement namibien à signer l'APEI, tandis que le ministre des Affaires étrangères namibien a réitéré la volonté du gouvernement de s'engager dans des négociations APEI. Un cycle de négociations prévu pour novembre 2009 a été annulé à la demande des gouvernements de l'APEI SADC, les consultations entre les gouvernements SADC s'intensifiant et le ministre du Commerce du Swaziland affirmant que les activités internes de la SACU devaient d'abord être alignées avant qu'un APE final soit conclu avec l'UE.

Les négociations se poursuivent pour résoudre l'impasse actuelle. Le négociateur en chef de l'Afrique du Sud a cependant averti que, si l'on souhaitait avancer, il était nécessaire que la CE aille au-delà des « grandes déclarations d'intention » et traite « en détail les conséquences du processus de négociation ». Il semble plus particulièrement que les dispositions de l'APEI doivent prendre en compte les efforts en cours pour établir des politiques industrielles, agricoles et commerciales au sein de la SACU et les processus plus larges pour approfondir l'intégration régionale qui doit encore être entamée. Malgré les désaccords, la promesse de la commissaire au commerce, selon laquelle l'accès en franchise de droits et de contingents ne serait pas retiré tant que les négociations sur les questions non résolues seraient en cours, tient toujours. De fait, interrogé par le Parlement européen, l'actuel commissaire en charge du commerce, Karel De Gucht, s'est engagé à maintenir la même flexibilité que celle dont a fait preuve la baronne Ashton dans les négociations d'APE.

## 2.2 Octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents

Tous les pays de la configuration SADC dont les gouvernements avaient paraphé l'APEI ont bénéficié du maintien des préférences commerciales traditionnelles. Pour le Botswana et le Swaziland, le maintien et l'expansion de l'accès en franchise de droits au marché de l'UE étaient une préoccupation majeure des négociations APEI. Cela a été obtenu grâce au paraphage et à la signature ultérieure de l'APEI. Le principal avantage pour le secteur agricole du Botswana a été la levée des 8 % de droits spéciaux résiduels sur les exportations de bœuf, qui a permis aux exportateurs d'enregistrer un revenu supplémentaire d'environ 1,96 million d'euros par an. Dans le cas du Swaziland, la fin des restrictions contingentaires sur les exportations de sucre à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009 a permis d'atteindre son premier objectif de politique commerciale en ce qui concerne le soutien à l'ajustement interne de son secteur sucrier. Lors des prochaines campagnes, près de 300 000 tonnes de sucre par an devraient être exportées vers le marché de l'UE, en fonction des prix du marché mondial. Cette expansion des exportations vers l'UE semble effectivement « compenser » les pertes de revenus découlant des réductions du prix de référence de l'UE pour le sucre, réduisant ainsi l'impact du processus de réforme de l'UE sur le secteur sucrier du Swaziland. Cela est particulièrement vrai compte tenu de la restructuration du commerce entre le Swaziland et l'UE, dont la négociation des nouveaux accords de commercialisation a impliqué une formule de partage des revenus pour la distribution des bénéfices (moins les coûts) engrangés par la vente de sucre raffiné produit à partir du sucre brut du Swaziland. Malgré ces accords de commercialisation plus favorables, l'augmentation des prix mondiaux du sucre au niveau le plus haut de ces 29 dernières années implique que les exportations vers le marché de l'UE obtiennent actuellement un prix net de 80 €/tonne en moins que le prix du marché mondial. Cependant, cette perte de revenu à court terme devrait être plus que compensée à long terme par une meilleure sécurité des revenus engrangés avec les nouveaux accords de commercialisation établis.

En outre, pour le Swaziland, l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents semble avoir écarté l'inconvénient, en termes d'attrait des investissements, découlant de l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents aux PMA au titre de l'initiative Tout sauf les armes (TSA) de 2001 de l'UE. Cette initiative attire des investissements importants dans les secteurs sucriers des PMA voisins depuis 2001, afin d'exploiter l'accès en franchise de droits et de contingents prévu sur le marché de l'UE. Cependant, il convient de ne pas surestimer cette situation, puisque la structure des mesures de sauvegarde transitoires de l'UE implique que leur application porterait préjudice aux exportations du Swaziland, une réalité qui pourrait remettre en cause l'attrait du Swaziland en tant que région d'investissement. Tant le Swaziland que le Botswana semblent bénéficier des améliorations apportées aux règles d'origine pour les produits textiles, convenues dans le cadre des négociations d'APEI (les deux bénéficiant maintenant de l'exigence d'une transformation en une seule étape, à l'instar du Lesotho).

Le Mozambique semble également bien placé pour bénéficier de l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents pour le sucre au titre de l'initiative TSA (les dispositions d'accès en franchise de droits et de contingents de l'APEI ayant peu d'effet supplémentaire). Il semble qu'en 2010/2011 les sucreries ayant des unités de production au Mozambique tenteront d'exporter près de 310 000 tonnes de sucre sur le marché de l'UE (les exportations en 2006/2007 arrivaient à peine à 37 042 tonnes). Certains de ces échanges commerciaux se feront au travers des accords intra-entreprises au sein du groupe Tereos, tandis que d'autres se feront au travers des accords conclus au sein du groupe Associated British Food. Les investissements dans le secteur sucrier du Mozambique depuis 2001 devraient engendrer une augmentation de la production de 500 000 tonnes d'ici 2012. Au-delà du secteur sucrier, l'on rapporte que des multinationales investissent au Mozambique dans le développement de la production de bananes pour exportation vers l'UE, des exportations « expérimentales » étant déjà en cours.

Le Lesotho et la Namibie sont moins bien placés pour bénéficier des améliorations d'accès découlant de l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents, même s'ils pourraient potentiellement bénéficier de règles d'origine plus favorables aujourd'hui appliquées aux exportations de textiles. Dans le secteur alimentaire et agricole, les exportations de raisin de la Namibie n'ont plus été soumises à des droits de douane sur les volumes d'exportation supérieurs à 800 tonnes. Les exportations de raisin hors saison connaissant un boom, les exportateurs namibiens engrangeront certes des bénéfices supplémentaires, mais qui n'auront pas un impact majeur sur leur position commerciale, puisque les exportations étaient déjà en hausse avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, malgré les droits de douane appliqués. En dépit de ces bénéfices, les exportateurs namibiens continuent de rechercher des marchés alternatifs à l'UE, afin de réduire leur dépendance à l'égard de ce marché. D'après les rapports de presse publiés sur le site Internet freshplaza.com, à la fin 2009, la Namibie exportait environ 110 000 cartons de raisins vers le marché chinois, pour un montant de 1,1 million de dollars US (soit 3,4 % de la valeur totale des exportations de raisin de la Namibie). À l'instar de la situation au Botswana, les exportations de viande de bœuf de la Namibie ont pu profiter de la levée du droit spécial de 8 % qui était toujours applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (engrangeant un bénéfice financier d'environ 1,5 million d'euros par an). Au-delà de ces domaines bien précis, aucun nouvel avantage de l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents n'est apparent dans le secteur alimentaire et agricole.

### 2.3 Repositionner les exportations en réponse à l'érosion des préférences

Dans le courant de l'année 2009, en réponse à l'érosion de la valeur des préférences commerciales traditionnelles dans le secteur de la viande bovine, la principale société d'exportation de viande de bœuf namibienne MEATCO a poursuivi ses efforts pour desservir le marché des produits différenciés en termes de qualité. Cela a impliqué :

- une identification précise des segments du marché de produits de luxe différenciés en termes de qualité, pas uniquement sur les marchés de l'UE traditionnels mais également en dehors de ceux-ci ;
- la désignation de représentants à l'étranger chargés d'étudier en profondeur les besoins du consommateur final et ses exigences ;
- le développement d'une identité de marque distincte (la marque « Natures Reserve » lancée en septembre 2008), pour faciliter l'identification des produits par les consommateurs « soucieux de la qualité » ;
- l'investissement dans de nouveaux équipements de conditionnement (par ex. des machines à emballer sous vide) afin de satisfaire plus efficacement aux exigences des clients.

Cette approche plus ciblée de la commercialisation et les investissements dans la production en vue de répondre aux besoins des marchés de « produits de première qualité » ont permis au principal exportateur de viande de bœuf namibien de s'accaparer une part plus importante des « primes de prix » proposées pour la vente de morceaux de bœuf namibien différenciés en termes de qualité. Cela a permis à MEATCO de verser à son tour des primes de prix, les agriculteurs namubiens touchant 183 millions de dollars namubiens (environ 18,58 millions d'euros au taux de change de mars 2010) par an en plus que les agriculteurs sud-africains comparables. Cela a également permis au secteur de la viande bovine namibien de se diversifier et d'échapper à sa dépendance exclusive à l'égard des marchés de l'UE pour les produits à base de préparations de viande (desservant ainsi les marchés de première qualité norvégien et sud-africain). Dans l'ensemble, cela a permis de stabiliser le volume du bétail proposé à l'abattage aux installations MEATCO et a même promu une petite augmentation du nombre de bêtes placées pour abattage (+ 9 % au cours de la dernière campagne de commercialisation par rapport à l'année précédente).

**Tableau : Exportations de viande de bœuf de MEATCO  
(en % de la valeur des ventes par pays)**

Destination	% de la valeur des ventes
Union européenne	39,6
Afrique du Sud	29,5
Namibie	12,8
Autres pays africains	0,9
Norvège	13,5
Suisse	1,4
Réunion	2,3

Source : basé sur les chiffres donnés lors de la présentation MEATCO au séminaire du CTA, novembre 2009, Windhoek.

Cette expérience contraste nettement avec celle du Swaziland, où les exportations de bœuf non différencié ont d'abord connu une contraction pour être ensuite abandonnées. Si officiellement cela était dû à des problèmes de conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), il est possible que cela soit une conséquence de l'attrait réduit du marché de l'UE, générant un report des investissements nécessaires pour maintenir la conformité SPS.

Une réponse proactive à l'érosion des préférences est également apparente dans le secteur sucrier du Swaziland, où l'accent a été mis sur la redéfinition de débouchés commerciaux pour le sucre du pays et le renforcement des liens commerciaux avec les importateurs européens. À ce jour, cependant, aucune stratégie n'a été adoptée pour restructurer la production de sucre du pays, en réduisant sa dépendance à l'égard des exportations de sucre brut vers l'UE et en augmentant les exportations de sucres raffiné et spéciaux. Les sucreries du pays se sont plutôt attachées à dégager des revenus supplémentaires de la production de canne à sucre (par exemple dans la vente d'alcool, d'éthanol et la cogénération d'électricité) pour réduire les coûts. Les investissements dans les raffineries de sucre semblent attendre l'issue de l'acte final du secteur sucrier européen, à savoir la pleine mise en œuvre des réformes du secteur sucrier de l'UE.

## 2.4 Développements plus larges

En raison de l'impact du ralentissement économique mondial, en février 2009, le ministre des Finances sud-africain a annoncé une réduction imminente de 1 milliard de rands dans les transferts de revenus de la SACU vers les BLNS pour cette année et une baisse de 1,5 milliard de rands au cours de l'année suivante. Cela contraste nettement avec l'augmentation annuelle



des transferts du pool de revenus de la SACU vers les BLNS de 22 % par an sur la période 2000/2001 à 2006/2007. Le Swaziland et le Lesotho ont été identifiés comme étant les plus vulnérables à cette baisse des transferts de la SACU, étant donné leur forte dépendance à l'égard des recettes douanières. Toutefois, le ralentissement économique a également eu des effets sérieux sur la position budgétaire du Botswana, la suspension de l'exploitation de diamants au début de l'année 2009 menant à un net déclin des recettes gouvernementales provenant des minerais et donc des recettes totales. Il semble que cela ait conduit à une réévaluation du rôle de la politique commerciale dans la politique nationale de développement agricole et industriel au Botswana. Cela pourrait bien avoir contribué à une plus grande ouverture au sein de la SACU à l'égard de la discussion sur les types d'instruments de politique commerciale devant rester à la disposition des gouvernements pour promouvoir des objectifs de développement agricole et industriel plus larges. Cette plus grande ouverture pourra à son tour promouvoir un plus vaste consensus au sein de l'APE SADC sur le rôle de la politique commerciale dans le développement agricole et industriel.

En termes de relations commerciales plus larges de la SACU, un accord commercial préférentiel a été conclu entre la SACU et Mercosur en octobre 2009, même si la couverture des produits reste limitée à environ 1 000 lignes tarifaires, comparé aux 6 500 lignes tarifaires de l'ACDC UE-Afrique du Sud. Le commerce de produits sensibles tels que le sucre et le bœuf a été exclu de l'accord SACU-Mercosur. Cela doit être envisagé dans le contexte des efforts concertés visant à diversifier les relations commerciales, pour s'éloigner des liens traditionnels avec l'Europe et se tourner ainsi vers les régions en pleine croissance. Des accords commerciaux préférentiels sont également en cours de négociation avec la Chine et l'Inde, tandis que les négociations se poursuivent autour d'une fusion possible des ALE pour le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la SADC et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) dans un grand ALE unique. Toutefois, l'existence d'engagements d'élimination tarifaire très différents envers le plus grand partenaire commercial de la région, à savoir l'UE, par le biais des divers APEI bilatéraux et plurilatéraux conclus, semble compliquer ce processus, en particulier en ce qui concerne le domaine litigieux des règles d'origine à appliquer dans un tel ALE.

### 3 Implications pour les pays ACP

#### 3.1 Réconcilier les différentes approches autour de la politique commerciale

Les progrès accomplis dans les négociations APEI en 2009 ont souligné que des différences plus fondamentales semblent exister en matière d'utilisation d'instruments de politique commerciale à l'appui du développement industriel et agricole. Un article publié dans l'édition de juillet-août 2009 d'*Éclairage sur les négociations* affirme que, bien que le Botswana privilégie une libéralisation quasi complète pour amorcer le processus de diversification économique, l'Afrique du Sud et la Namibie souhaitent utiliser activement les instruments de politique commerciale dans le cadre de politiques de développement industriel et agricole plus larges. L'Afrique du Sud en particulier, avec son économie plus diversifiée, est davantage « en faveur d'une politique industrielle sectorielle avec des hausses tarifaires potentielles, un nouvel accent sur les entreprises nationales dans les secteurs des infrastructures de services, et le maintien d'une marge de manœuvre ». D'après l'analyse, « cette dichotomie est au cœur des divergences ayant trait aux négociations commerciales avec l'UE ».

Le lancement en octobre 2009 d'un examen de la formule de partage des revenus de la SACU, dans le contexte d'un examen plus large du fonctionnement de la SACU, offre un moyen de résoudre ces visions divergentes sur le rôle de la politique commerciale. Une commission présidée par le secrétaire permanent des Finances namibien, Calle Schlettwein, doit être mise en place avec pour mission « de proposer un projet visant à remanier l'union douanière » et « à la



placer au cœur de l'agenda de l'intégration économique de la SADC ». Cela pourrait impliquer le détournement d'une partie des transferts de revenus vers un fonds à l'appui des programmes de développement industriel et agricole. Si un accord peut être obtenu sur le rôle de la politique commerciale dans le développement agricole et industriel, les jalons seront ainsi posés pour que les pays de la région SADC avancent ensemble sur la question des relations commerciales avec l'UE.

### 3.2 Incidences du processus de négociation APEI pour la région SACU

Le débat sur les incidences de la conclusion d'un APEI avec l'UE pour la SACU en cas d'exclusion de la plus grande économie de la SACU, à savoir l'Afrique du Sud, continue de faire rage. En se fondant sur la pratique récente, la CE semble parfois partir du principe que la SACU est capable de poursuivre des accords commerciaux parallèles avec l'UE. Après tout, depuis 1975, deux régimes d'importation parallèles s'appliquent au commerce de l'UE avec la SACU, tout comme deux régimes d'exportation parallèles s'appliquent au commerce de l'UE avec la SACU depuis 2000 (l'Accord de Cotonou non réciproque et l'ACDC réciproque). Des craintes plus profondes ont cependant été exprimées au sein de la SACU : le ministre sud-africain du Commerce et de l'Industrie a averti que l'application de l'APEI SADC-UE pourrait « repousser progressivement la SACU à l'arrière-plan », notamment en « renforçant les contrôles douaniers au sein de la région ». Certains craignent que le commerce agricole ne soit affecté si la signature partielle de l'APEI venait à rompre une coopération administrative efficace au sein de la SACU. La situation ne se présentera toutefois que lorsque les APEI signés auront été ratifiés. Cela devrait laisser suffisamment de temps pour aborder les questions en suspens. Toutefois, nul ne sait si la résolution de ces questions en suspens se fera dans le cadre du processus de négociation APEI ou dans le cadre du processus de révision actuel du fonctionnement de la SACU.

### 3.3 Apaiser les craintes concernant l'impact des APEI sur l'intégration régionale

Les craintes concernant l'impact des négociations APEI sur les processus d'intégration régionale constituent un problème majeur non résolu dans les négociations APEI. S'exprimant lors du Forum d'Afrique australe sur le commerce, Xavier Carim, directeur adjoint du département du Commerce et de l'Industrie, a souligné le fait que les APE, dans leur forme actuelle, « limitent la marge de manœuvre politique de la région de la SADC pour promouvoir le développement industriel et agricole, compromettent les efforts visant la diversification commerciale, et minent les processus d'intégration régionale ». Cette dernière dimension est jugée comme étant un problème bien réel, le processus APEI ayant généré cinq configurations de négociation séparées avec l'UE, chacune ayant différentes obligations de démantèlement tarifaire, une couverture de produits différente et un calendrier de réduction tarifaire différent. D'après M. Carim, « tout cela risque très certainement de compliquer et éventuellement d'anéantir les efforts visant une intégration régionale plus avancée au sein de la SADC ». Il a expliqué que cette situation impliquerait de « renforcer les contrôles douaniers et les contrôles liés aux règles d'origine au sein de la région ». Malgré cela, le gouvernement sud-africain a réitéré son engagement à « aborder ces questions avec l'UE et d'autres membres de la SADC et de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) ». Toutefois, reste à voir comment cela pourra se réaliser concrètement, étant donné le stade avancé des diverses négociations APE. Toute rupture de la coopération douanière ou la réintroduction des contrôles aux frontières est susceptible de miner le commerce régional émergent de produits alimentaires et agricoles. Cela pourrait alors annihiler les opportunités de développement dans le secteur alimentaire et agricole créées par une intégration commerciale régionale plus étroite.

### 3.4 Au-delà de l'agriculture et du commerce des marchandises

Au-delà des questions couvertes par l'APEI entre la SADC et l'UE, la CE demeure engagée à conclure un APE SADC-UE complet englobant des dispositions sur le commerce des services et sur toute une série de domaines liés au commerce. Dans ce contexte, certains gouvernements ayant signé un APEI SADC craignent que la réticence de l'UE à inclure le texte alternatif convenu portant sur les questions non résolues dans l'APEI avant la signature s'explique par son désir de s'assurer qu'un APE complet soit signé avec tous les membres de la configuration SADC, y compris l'Afrique du Sud. Étant donné la réticence actuelle de l'Afrique du Sud à s'engager sur le commerce des services et sur les domaines liés au commerce dans le cadre d'un APE (préférant négocier sur ces questions à l'OMC, le cas échéant), une question fondamentale se pose : la conclusion d'un APE ambitieux regroupant tous les membres de la SACU est-elle une proposition politique réaliste ? Cela génère à son tour une certaine incertitude quant à la possibilité d'un APEI futur incluant des dispositions révisées sur les questions de négociation non résolues, rédigées sur la base des accords obtenus à Swakopmund. Cela est important, puisque bon nombre de ces dispositions ont une conséquence directe sur le droit des gouvernements de l'APEI SADC de continuer à utiliser les instruments de politique commerciale affectés à l'appui du développement du secteur alimentaire et agricole.

### 3.5 Le danger de l'absence d'accord : une réalité complexe

Si un accord ne peut être obtenu sur l'incorporation de ces dispositions alternatives, certains gouvernements de la région SADC pourraient alors continuer à reporter la signature de l'accord. Cela pourrait inciter la CE à proposer le retrait du ou des pays concernés de la liste des bénéficiaires du règlement 1528/2007 du Conseil de l'UE de décembre 2007, une proposition qui, en cas d'approbation par le Conseil de l'UE, marquerait la fin de l'accès en franchise de droits et de contingents. Si l'accès en franchise de droits et de contingents était retiré, cela engendrerait la fermeture pure et simple du marché de l'UE aux exportations de bœuf et de sucre des pays affectés, et cela réduirait la rentabilité des exportations sur certains autres produits agricoles. Dans ce contexte, certains gouvernements ayant paraphé un APEI SADC poursuivraient le processus de négociation de l'APEI (passant ainsi à la ratification), tandis que d'autres gouvernements de la région SADC, notamment la Namibie, verraient leurs exportations soumises au Système de préférences généralisées (SPG) standard de l'UE.

L'introduction de différents accords commerciaux entre l'UE et les gouvernements de la SACU pourrait mener à la réintroduction de contrôles aux frontières et, dans un scénario catastrophe, faire surgir le spectre du démantèlement de l'Union douanière d'Afrique australe, puisque cela minerait l'intégrité du tarif extérieur commun de la SACU. Aucun gouvernement d'un État membre de la SACU ne verrait ce développement d'un bon œil. Toutefois, ce scénario catastrophe serait peu probable pour la SACU, puisque l'UE bénéficie déjà *de facto* d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de la SACU (y compris la Namibie) sur « pratiquement tous les échanges », via l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération conclu entre l'Afrique du Sud et l'UE, qui sera pleinement mis en œuvre en 2012. Dans ce contexte, le retrait de l'accès en franchise de droits et de contingents d'un État membre individuel de la SACU au nom de la compatibilité avec l'OMC semblerait, pour le moins, pervers.

## Sources d'information

### Principaux développements dans les négociations d'APE SADC

ICTSD. « Moment de vérité pour l'intégration régionale ». *Éclairage sur les négociations*, vol. 8, n° 6, août 2009.

<http://ictsd.net/i/trade-and-sustainable-development-agenda/52602/>

ICTSD. « Avenir de la SACU ». *Éclairage sur les négociations*, vol. 8, n° 6, août 2009.

<http://ictsd.net/i/news/tni/52394/>

CE, DG Commerce, *EPA Flash News*, communiqué de presse « EPAs: Mozambique joins EU SADC interim EPA », 15 juin 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_170609\\_EC\\_Mozambique-joins-EU-SADC-interim-EPA.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_170609_EC_Mozambique-joins-EU-SADC-interim-EPA.pdf)

ICTSD. « Three southern African nations sign interim EPA with EU ». *Bridges Weekly Trade News Digest*, vol. 13, n° 21, 10 juin 2009.

<http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/48336/>

CE. Fact sheet on interim EPAs: SADC group, janvier 2009.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc\\_142189.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf)

Partenariat stratégique Afrique du Sud-UE, communiqué conjoint de la réunion ministérielle à Kleinmond, Afrique du Sud, 16 janvier 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Conseil-UE\\_EN\\_160109\\_Conseil-UE\\_Joint-Communique-South-Africa-EUTroika.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Conseil-UE_EN_160109_Conseil-UE_Joint-Communique-South-Africa-EUTroika.pdf)

Démarche conjointe de l'Angola, de la Namibie et de l'Afrique du Sud envers les États membres de l'UE, 7 janvier 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ANSA%20EN\\_070109\\_Demarche-to-EU-MS.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ANSA%20EN_070109_Demarche-to-EU-MS.pdf)

ICTSD. « Le point sur les APE ». *Éclairage sur les négociations*, vol. 7, n° 9, novembre 2008.

<http://ictsd.net/i/news/tni/32875/>

CE, DG Commerce, *EPA Flash News*, lettre ouverte du commissaire Mandelson à la société civile namibienne, 2 septembre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_050908\\_EC\\_Commissioner-Mandelson-s-open-letter-to-Namibian-civil-society.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_050908_EC_Commissioner-Mandelson-s-open-letter-to-Namibian-civil-society.pdf)

ECDPM. « Les négociations d'APE : état des lieux en août 2008 », 2 septembre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM\\_EPA\\_Negotiations\\_State\\_of\\_Play\\_August\\_2008.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM_EPA_Negotiations_State_of_Play_August_2008.pdf)

## Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux des négociations APE</b>	<b>60</b>
<b>2 Récents développements et implications pour les pays d'Afrique de l'Ouest</b>	<b>62</b>
2.1 Principaux faits marquants	62
2.1.1 La dimension régionale fragilisée	62
2.1.2 Les implications de la signature d'un APEI en Côte d'Ivoire et au Ghana	62
2.2 Vers un APE régional : pourquoi un tel retard ?	64
2.2.1 L'offre d'accès au marché : une absence d'accord malgré des concessions du côté Afrique de l'Ouest	65
2.2.2 Conclusion d'un accord sur le PAPED	66
2.2.3 Les clauses contentieuses toujours en discussion	68
2.2.4 Retards dans l'application du TEC CEDEAO et non-résolution de la question des prélèvements communautaires	70
2.3 Développements plus larges affectant le commerce ACP-UE	71
2.3.1 L'accès en franchise de droits et de quotas pour tous les produits depuis octobre 2009 pour les PMA	71
2.3.2 Le différend sur la banane entre l'Amérique latine et l'UE : conséquences pour la Côte d'Ivoire	71
<b>Sources d'information</b>	<b>73</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest » a initialement été publiée en mars 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en février 2010, est structurée de la manière suivante :

**1. Contexte et principaux enjeux des négociations APE :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.

**2. Récents développements et implications pour les pays d'Afrique de l'Ouest :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2009 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux des négociations APE

Depuis 2002, l'Union européenne (UE) et la région Afrique de l'Ouest (AO – 16 pays) négocient un Accord de partenariat économique (APE), accord de libre-échange censé remplacer depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 le régime préférentiel non réciproque dont bénéficiaient les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) depuis les Conventions de Yaoundé (1967-1974) et les Accords de Lomé (1975-2000). Après avoir été remis en cause par des pays en développement non ACP, ce régime préférentiel a été considéré comme non conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il a donc été décidé de le remplacer par des APE régionaux. Les négociations portent sur la signature d'un accord qui autoriserait les exportations des ACP à bénéficier d'un accès au marché européen en franchise de droits et de quotas pour tous les produits à l'exception du riz, de la banane et du sucre. En contrepartie, les pays ACP doivent également autoriser l'accès à leur marché pour « l'essentiel » de leurs importations en franchise de droits. Cette ouverture impliquerait inévitablement une baisse des recettes douanières (qui représentent en AO une part très importante des recettes publiques) ainsi qu'une concurrence accrue entre les importations en provenance de l'UE et les productions locales. Après cinq années de négociations, les deux régions ne sont pas parvenues à convenir d'un accord, et la Côte d'Ivoire et le Ghana ont signé un APE intérimaire de manière bilatérale avec l'UE, se désolidarisant du bloc régional.

Pour l'instant, la zone AO n'est pas constituée en union douanière. Huit pays francophones (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Togo) forment une union douanière et monétaire, l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA), et les pays de cette zone et sept autres (Cap-Vert, Guinée-Bissau, Nigeria, Sierra Leone, Liberia, Ghana, Gambie) forment une zone de libre-échange en passe de devenir une union douanière, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). À ces quinze pays s'ajoute la Mauritanie qui ne fait pas partie de ces deux espaces d'intégration mais qui doit s'y associer si elle veut se joindre à l'APE régional. Enfin, la région Afrique de l'Ouest se caractérise par une majorité de pays moins avancés (PMA - 12 sur 16), les pays non PMA (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria et Cap-Vert) 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, puisque les PMA bénéficient d'un accès libre via l'initiative Tout sauf les armes (TSA). Le Cap-Vert n'est plus considéré comme PMA depuis 2008, mais bénéficie d'une période de transition de trois ans pendant laquelle il peut encore exporter sous le régime TSA.

L'Afrique de l'Ouest est la principale région ACP au regard de son importance dans les échanges de l'UE (environ 40 % des échanges ACP-UE) et l'UE est le principal partenaire commercial de l'Afrique de l'Ouest (30 % des échanges de la zone en 2007). Dans ce contexte, le changement de régime commercial revêt un caractère stratégique pour l'avenir des économies ouest-africaines. Le secteur agricole et alimentaire représente une part importante du commerce entre les deux régions (18 % sur la période 2005-2007) et occupe la majorité de la population (entre 60 et 85 % de la population totale est rurale, excepté au Cap-Vert où elle représente 30 %). Alors que le commerce des produits non agricoles enregistre une balance fortement déficitaire pour la région ouest-africaine, le commerce des produits agricoles est en revanche excédentaire, avec un solde positif de 1,25 milliard d'euros sur la période 2005-2007. Celui-ci s'est nettement dégradé depuis la période 1996-1998, dans la mesure où les importations agricoles et alimentaires se sont accrues de 51,6 % alors que les exportations ne progressaient que de 14 %.

Malgré l'accès privilégié au marché européen, les exportations agricoles vers l'UE ont stagné ces dernières années, mais la structure des exportations repose encore fortement sur les matières premières, notamment agricoles. 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, 9 %). Les pays de la région dépendent donc d'un panel restreint de produits agricoles en termes d'exportations et bénéficient de marges préférentielles sur le marché européen sur un nombre réduit de produits, marges en déclin sous l'effet de la libéralisation multilatérale et de la négociation d'accords de libre-échange entre l'UE et d'autres régions du monde. Les enjeux en termes d'accès au marché se limitent par conséquent à un nombre très réduit de produits et ne concernent que peu de pays – mais les plus grands exportateurs (non PMA) – de la région.

Les importations de produits agricoles et alimentaires constituent 14 % des importations totales de la région en provenance de l'UE et sont en forte augmentation. De ce fait, l'ouverture des marchés ouest-africains représente un risque important pour la production locale puisque les exportations européennes sont très compétitives et bénéficient du paiement unique par exploitation, d'où l'importance de définir les produits sensibles et à exclure de l'accord. 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 leurs préparations), de fruits et légumes et préparations, qui sont les principaux produits concurrents des productions ouest-africaines, représentent 69,4 % de l'ensemble.

Comme mentionné précédemment, alors que les deux régions négocient un accord depuis 2003 et que l'échéance était fixée au 1<sup>er</sup> juin 2008, début 2010, ces négociations n'ont toujours pas abouti à un accord régional. En effet, trois points retardent la conclusion des négociations :

- L'offre d'accès au marché de l'AO était en préparation jusqu'au début de l'année 2009, après un long processus. L'élaboration de l'offre a reposé sur la détermination des produits sensibles dans le cadre de l'ouverture commerciale. Chaque pays a produit une offre sur la base d'une méthodologie semblable (critères de sensibilité, indicateurs, notes et pondération), puis ces offres ont été consolidées au niveau régional. Cette offre a été présentée à l'UE mais est toujours en discussion entre les deux régions.
- Le texte de l'accord.
- Le programme APE pour le développement (PAPED) en AO constitue une démarche unique parmi les autres régions ACP. Ce programme est une reformulation de l'approche « mesures d'accompagnement et mise à niveau », destinée à faire de l'APE un outil de développement. Élaboré selon un processus participatif, il a été confronté à plusieurs difficultés mais a été finalement validé par la région en février 2009, et finalisé au cours de l'année.

La région avait demandé une extension de la dérogation OMC lui permettant d'exporter au titre de Cotonou au-delà de 2008, ce qui a été refusé par la CE ; la proposition européenne d'un accord d'étape, limité à la libéralisation du commerce des biens, a quant à elle été rejetée par la région. Depuis 2008, les exportations des PMA sont par conséquent soumises au régime Tout sauf les armes (TSA) et celles du Nigeria, seul pays non PMA n'ayant pas paraphé d'APE avant fin 2007, au régime du Système de préférences généralisées (SPG), régime moins favorable que le régime de Cotonou. Le Nigeria a sollicité de la part de la CE l'application du régime SPG+, mais la Commission a répondu négativement à cette demande, considérant que le Nigeria ne remplissait pas les conditions nécessaires, notamment concernant la ratification de certaines conventions internationales. Les risques induits par ce changement de régime ont conduit la Côte d'Ivoire et le Ghana à s'engager dans des APE intérimaires (APEI) conclus sur des bases nationales. Ce qui a abouti à fragiliser le pouvoir de négociation du bloc régional.

Ces deux APEI comprennent un calendrier de libéralisation pour les différents groupes de produits classés selon leur sensibilité et l'ensemble des dispositions d'un APE complet mais ne comportent aucun engagement précis de la CE sur le volet développement de l'APEI. Au titre des APE intérimaires, les exportations des deux pays bénéficient d'un accès en franchise de droits et de quotas sur le marché de l'UE, excepté pour le riz et le sucre qui seront libéralisés

après une période de transition (10 et 15 ans respectivement). En revanche, les deux accords ne sont pas harmonisés sur le plan du schéma de libéralisation (produits inclus dans chaque groupe), ce qui ne sera pas sans poser de difficultés si les deux pays sont amenés à s'accorder pour un APE régional. Au titre de l'APE intérimaire Côte d'Ivoire-UE, les engagements d'élimination tarifaire commenceront immédiatement et seront achevés en 2022. Les produits exclus des engagements de libéralisation tarifaire représentent 19 % des produits importés en provenance de l'UE par le pays en 2004-2006 (représentant 11 % des lignes tarifaires), plus d'un tiers de celles-ci étant constitué par des produits agricoles et alimentaires (soit 226 lignes tarifaires). L'APE intérimaire Ghana-CE prévoit une libéralisation sur 15 ans également et 20 % environ des produits actuellement importés en provenance de l'UE doivent être exclus de la libéralisation (représentant 19 % des lignes tarifaires), 28 % d'entre eux étant des produits agricoles et 62 % relevant de la bande tarifaire la plus élevée. Les produits exclus par les deux pays, le Ghana et la Côte d'Ivoire, sont notamment : le coton, le poulet et autres viandes, les tomates, les oignons, le sucre, le tabac et la bière. En plus de ces produits, le Ghana a exclu le blé et le poisson congelé.

## 2 Récents développements et implications pour les pays d'Afrique de l'Ouest

### 2.1 Principaux faits marquants

#### 2.1.1 La dimension régionale fragilisée

Alors que les négociations pour un APE régional n'aboutissaient pas, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont décidé fin 2007 de parapher un APE intérimaire. Parallèlement, les négociations régionales se sont poursuivies en 2008, où cinq cycles de négociations ont eu lieu. Fin 2008, les deux parties s'étaient mises d'accord sur les dispositions du texte sur le commerce des biens, mais devaient encore trouver un compromis sur les taxes à l'exportation, les prélèvements régionaux, la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et les règles d'origine, et la région Afrique de l'Ouest devait finaliser le Programme APE pour le développement (PAPED) et son offre d'accès au marché.

#### 2.1.2 Les implications de la signature d'un APEI en Côte d'Ivoire et au Ghana

Le 28 novembre 2008, la Côte d'Ivoire a signé l'APE paraphé un an auparavant. Les premiers démantèlements tarifaires ont commencé dès le début de l'année 2008. Bien que certaines marchandises étaient déjà à taux zéro, d'autres étaient assorties d'un droit de 20 %. Cinq produits agricoles représentant plus de 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 analysant les APE intérimaires, « plusieurs produits agricoles semblent être des produits pouvant concurrencer la production locale », il est cependant encore trop tôt pour évaluer les effets de ce démantèlement. D'après l'étude ODI/ECDPM, la Côte d'Ivoire pourrait perdre 139 millions d'euros d'ici 2022 en recettes douanières, 60 % de cette perte se faisant d'ici 2012, d'où l'importance de définir au plus vite les montants d'aide d'ajustement à l'APE.

En revanche, en janvier 2010, le Ghana n'a toujours pas signé l'accord paraphé en décembre 2007, ce qui n'a pas empêché de commencer la libéralisation de la première tranche le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les produits sur lesquels les droits de douane sont les plus élevés font partie de la première phase de libéralisation et quatre produits agricoles sont inclus dans cette première phase, y compris les morceaux de dinde, la farine de froment et l'avoine. D'après le rapport ODI/ECDPM, le Ghana perdrait en recettes douanières 97 millions d'euros d'ici 2022, 29 % de cette perte s'effectuant d'ici 2012.

Aucune nouvelle date n'a été précisée par les deux parties pour la conclusion des négociations, mais l'UE espérait signer l'APE au début de l'année 2010. Cependant, la manière dont le futur APE régional et les APE intérimaires conclus par la Côte d'Ivoire et le Ghana seront conciliés reste une question en suspens. En effet, les deux APE intérimaires ont des calendriers de libéralisation différents, et les textes des accords, bien que comprenant de nombreuses similarités, ne sont pas les mêmes.

D'après l'étude ODI/ECDPM, la situation actuelle est « clairement incompatible avec une union douanière régionale », il n'y a par conséquent pas d'autres options qu'une révision du calendrier de libéralisation ; selon l'ECDPM, « les calendriers actuels de la Côte d'Ivoire et du Ghana ne sont [donc] pas pertinents ». Les APE intérimaires conclus par la Côte d'Ivoire et le Ghana comprennent des clauses différentes à ce propos : dans les deux APE intérimaires, une clause énonce qu'un réexamen du calendrier de libéralisation peut être envisagé mais seul l'APE Côte d'Ivoire-UE précise que « l'offre de libéralisation pourrait être revue à la lumière du TEC de la CEDEAO quand les autres pays [rejoindraient] l'APE ». L'harmonisation des calendriers de libéralisation entre les seize pays de la région est un processus difficile et la Côte d'Ivoire et le Ghana ont certainement des concessions importantes à réaliser par rapport à leur offre initiale, à moins que la partie européenne soit plus flexible vis-à-vis de l'offre régionale. En effet, les offres d'accès au marché et les calendriers de libéralisation des deux pays sont très différents et les listes d'exclusions « ne sont pas identiques » et représentent 11 % et 19 % des lignes tarifaires, et l'UE insiste actuellement pour que l'offre régionale, qui doit satisfaire seize pays, limite ses exclusions à 30 % des lignes tarifaires (cf. encadré ci-dessous).

Les finalisations tardives de l'APE régional et du TEC CEDEAO compliquent davantage cette situation étant donné que la Côte d'Ivoire et le Ghana ont commencé leurs premiers démantèlements tarifaires depuis 2008 et 2009 respectivement. Cela implique que pour certains produits ils devront certainement effectuer un réarmement tarifaire pour ensuite désarmer plus tard. Reste à savoir dans quelle mesure la clause de *statu quo* autorise une telle manœuvre.

S'agissant du texte de l'accord, les deux APE intérimaires sont assez similaires pour ce qui concerne le commerce des biens (cf. annexe). Certaines clauses qui ont été conclues dans le cadre des APE intérimaires font l'objet d'un désaccord dans le cadre des négociations pour un APE régional. Les deux APE intérimaires 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 ». Concernant les dispositions du texte de l'accord, les seize pays de la région ont *a priori* les mêmes intérêts, en revanche, étant donné le seuil de 70 % des lignes tarifaires exigé par la CE, l'offre d'accès au marché régional pourrait ne pas être en mesure de prendre en compte les intérêts des seize pays de la région en termes de protection des secteurs jugés prioritaires.

#### **Les APE intérimaires avec la Côte d'Ivoire et le Ghana : calendriers et offres de libéralisation tarifaire**

##### **L'APE Côte d'Ivoire-UE**

Les marchandises devant être libéralisées durant la première phase jusqu'en 2012 « représentent 58,5 % des produits importés par la Côte d'Ivoire en provenance de l'UE en 2004-2006 ». La libéralisation se déroulera ensuite sur 14 ans, 10,6 % des importations étant libéralisées entre 2013 et 2017 et 9,9 % entre 2018 et 2022 ; le pays exclut 20 % des ses importations de la libéralisation tarifaire.

##### **L'APE Ghana-UE**

Les engagements de libéralisation tarifaire ont débuté en 2009 et s'achèveront en 2022. « La plupart des engagements de libéralisation sont prévus pour le début de la période » ; 28,8 % des importations en provenance de l'UE seront libéralisées d'ici 2013, 42,6 % entre 2013 et 2017 et 8,3 % entre 2018 et 2022 ; 20,3 % des importations sont exclues de l'accord.

**Différences entre les deux accords dans le secteur agricole**

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 sucres et extraits végétaux (SH 13), les préparations alimentaires diverses (SH 21) et les préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de féculs 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.

**Tableau 1 : Principales dispositions concernant le commerce des biens (droits de douane, instruments de défense commerciale, barrières non tarifaires)**

	<b>APE intérimaires Côte d'Ivoire-UE et Ghana-UE</b>
Règles d'origine	Règles d'origine améliorées pour les signataires des APE intérimaires. De nouvelles règles d'origine seront annexées à l'APE intérimaire lorsqu'elles seront convenues avec la région dans le cadre des négociations pour un APE complet.
Taxes à l'exportation	Aucune nouvelle taxe ne doit être introduite ou augmentée. Des introductions/augmentations temporaires sont autorisées pour des raisons de préservation de l'environnement/industries naissantes ou pour maintenir la stabilité monétaire et après consultation auprès de la CE. À revoir après 3 ans.
Clause de <i>statu quo</i>	Oui
Clause NPF	Oui
Réexamen des concessions tarifaires en cas de difficultés sérieuses	Non
Instruments de sauvegarde	Suspension des réductions tarifaires, augmentation des droits de douane à appliquer aux taux NPF et aux quotas tarifaires – restrictions quantitatives non autorisées.
Sauvegarde liée à la sécurité alimentaire	En cas d'insécurité alimentaire, des sauvegardes préventives peuvent être appliquées.
Mesures pour des motifs de protection des industries naissantes	Pas de restrictions quantitatives possibles. Sauvegardes possibles pour une période de 8 ans durant les 10 premières années (avec l'option d'extension si accord mutuel). Extension possible pour un an supplémentaire.
Abolition des barrières non tarifaires et des mesures quantitatives	<b>Ghana-UE</b> Aucune taxe à l'exportation ou droits équivalents ne peuvent être introduits ou augmentés, sauf temporairement dans des circonstances exceptionnelles (industries naissantes). <b>Côte d'Ivoire-UE</b> Prohibition de toutes restrictions aux importations et aux exportations autres que les droits ou taxes exception faite des mesures antidumping/de compensation, sauf temporairement dans des circonstances exceptionnelles.
Subventions	Les subventions nationales sont autorisées (APE Côte d'Ivoire-CE : selon les réglementations OMC).

Sources : ECDPM, ODI, The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008, 31 mars 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI\\_EN\\_310308\\_ECDPM-ODI\\_The-new-EPAs.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI_EN_310308_ECDPM-ODI_The-new-EPAs.pdf)

CE, Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements - West Africa: Ivory Coast and Ghana, 27 janvier 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_270109\\_EC\\_West-Africa.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_West-Africa.pdf)

## 2.2 Vers un APE régional : pourquoi un tel retard ?

Début 2009, l'UE et la région Afrique de l'Ouest ont convenu de conclure l'APE d'ici le 30 juin 2009. En mars 2009, l'Afrique de l'Ouest présentait sa première offre de libéralisation tarifaire. Jugée non conforme à l'article XXIV du GATT, la CE a demandé à la région de revoir son offre. Malgré la tenue de plusieurs réunions de négociations jusqu'à la mi-juin, aucun compromis n'a pu être atteint sur ce point et sur les autres questions ; la CE a de ce fait annoncé que l'APE serait conclu en octobre 2009. Cet APE devait couvrir « dans une première phase, le commerce des marchandises et la coopération au développement liée à l'APE seulement », les autres aspects devant être négociés courant 2010, en vue de conclure un APE complet. Mais, aucune



avancée majeure n'ayant été constatée, lors de la réunion du 21 au 25 septembre à Bruxelles, il est décidé que l'échéance d'octobre 2009 pour un APE régional partiel ne sera pas non plus respectée. En novembre 2009, les deux parties se sont mises d'accord sur les articles de l'accord relatifs au développement mais l'offre d'accès au marché et les autres points de contentieux bloquent toujours la conclusion de l'accord.

### **2.2.1 L'offre d'accès au marché : une absence d'accord malgré des concessions du côté Afrique de l'Ouest**

Alors que la région Afrique de l'Ouest est venue à bout du processus d'élaboration de son offre d'accès au marché commune aux seize pays de la région, c'est maintenant sur le degré d'ouverture et le calendrier de libéralisation que les deux parties se trouvent en profond désaccord. L'Afrique de l'Ouest a pourtant révisé plusieurs fois sa proposition.

Lors de négociations techniques et de haut niveau tenues à Dakar du 16 au 20 février 2009, une proposition préliminaire d'accès au marché pour la libéralisation de 60 % des importations en provenance de l'UE sur 25 ans (2010-2034) a été faite par l'Afrique de l'Ouest. La Commission européenne a émis des doutes sur sa compatibilité avec l'article XXIV du GATT régissant les accords de libre-échange, en termes de couverture et de période de transition, et a demandé à la région de revoir son offre.

Une offre améliorée a été présentée lors de la réunion à Dakar du 16 au 23 juillet, proposant une ouverture du commerce régional pour 63,12 % des importations en provenance de l'UE, toujours sur une période de 25 ans. La CE a cependant affirmé que « l'amélioration apportée reste marginale et que cette offre n'est pas de nature à assurer le développement économique des pays de la région ». Les deux parties ont ensuite eu des discussions approfondies sur l'offre d'accès au marché proposée par la région, particulièrement, en procédant à une analyse économique produit par produit, plutôt qu'en se focalisant sur les seuils, lors des négociations au niveau technique qui ont eu lieu du 21 au 24 septembre.

À l'occasion de la séance de négociation des 23-24 octobre, à Abidjan, les négociateurs ouest-africains ont présenté une nouvelle offre révisée d'accès au marché. Cette offre était le fruit de consultations internes approfondies dans la région. « Un grand nombre de produits [...] a été reclassifié ». Ces produits comprennent certains produits animaux (4 produits), végétaux (83 produits), à base de graisse végétale et animale (7 produits) et des boissons et produits alimentaires préparés (18 produits). Cette offre, qui propose un démantèlement tarifaire de 67 % des biens sur 25 ans, a été examinée par les deux parties lors d'une réunion qui s'est tenue du 10 au 13 novembre. La CE a demandé à l'Afrique de l'Ouest de revoir une nouvelle fois son offre afin d'atteindre une libéralisation de 70 % des lignes tarifaires et du volume et une libéralisation plus rapide pour certains produits, ce que les négociateurs ouest-africains se seraient engagés « à envisager ». Cependant, lors de la réunion conjointe des 4 et 5 février 2010 sur l'offre d'accès au marché des marchandises, « la partie AO a indiqué qu'elle n'était pas encore en mesure de soumettre une nouvelle offre d'accès portant sur un taux d'ouverture de 70 % », ne respectant ainsi pas le mandat donné à la partie AO. Ce retard s'explique par le fait que la région n'a pas terminé les travaux relatifs à l'offre.

Parallèlement, plusieurs voix se sont élevées pour l'adoption par la Commission européenne d'une approche plus flexible dans les négociations. Enda Tiers Monde a publié un examen des arguments juridiques en faveur de la position de l'Afrique de l'Ouest qui souhaite une réciprocité limitée dans l'APE. L'organisation affirme qu'actuellement il y a une lacune juridique dans les règles de l'OMC en ce qui concerne le traitement de ce qu'elle appelle des « accords commerciaux régionaux mixtes », c'est-à-dire des accords de libre-échange interrégionaux impliquant, d'une part, des économies développées et, d'autre part, des groupements d'économies moins développées et en développement. L'examen affirme que les règles de l'OMC ne sont nullement explicites quant au niveau de libéralisation tarifaire requis des pays



moins développés et en développement, ni sur la durée de la période de transition devant être respectée. Elle ajoute que compte tenu de « la reconnaissance implicite d'une asymétrie possible par la CE » et en prenant une moyenne pondérée de 80 % de tous les échanges en tant que couverture de produits appropriée, si l'UE libéralise à 100 %, l'Afrique de l'Ouest ne devrait libéraliser que 60 % de ses importations en provenance de l'UE pour s'y conformer. De la même manière, s'agissant de la durée de la période de transition, d'après le rapport d'Enda, si l'on se réfère à la pratique actuelle dans les accords entre pays développés et en développement, il ne devrait y avoir aucune objection, au vu de ces « circonstances exceptionnelles », à accorder une période de transition de 25 années dans le cadre d'un APE intérimaire AO-UE (comme c'est le cas dans le cadre des accords CARIFORUM-CE et CAE-CE).

Renforçant la position de la région et d'Enda, une étude récente du GRET commanditée par l'Agence française de développement (AFD) a analysé 41 accords de libre-échange en vigueur. Elle révèle que des accords ont des degrés de libéralisation inférieurs à 80 % et n'ont pas fait l'objet de contestation à l'OMC, ce qui permet d'apporter un éclairage nouveau sur l'offre d'accès au marché de la région. En particulier, dans l'accord de libre-échange UE-Mexique, 54,1 % et 98,1 % des importations en valeur du Mexique en provenance de l'UE et des importations de l'UE en provenance du Mexique respectivement sont libéralisées, ce qui représente 66 % des échanges entre les deux régions. Selon le rapport du GRET, étant donné le nombre de PMA composant la région, il est peu probable qu'un accord dans le cadre duquel 67 % des importations en provenance de l'UE sont libéralisées soit contesté à l'OMC. Le rapport de la Commission française des affaires européennes déposé en décembre 2009 à l'Assemblée nationale invite également la CE à revoir sa position, notamment sur le taux et le calendrier de libéralisation. Selon le rapport, « la position de la Commission résulte de sa propre interprétation des règles du GATT et qui ne correspond pas à la pratique des accords de libre-échange », et il préconise à la CE de « restaurer un système de préférences commerciales asymétriques ».

Dans le cas où la CE resterait sur sa position, et la région ne trouverait pas d'accord sur les 70 % des importations et lignes tarifaires devant être libéralisées, d'autres instruments pourraient être employés afin de maintenir une certaine protection sur des secteurs jugés sensibles et ne pouvant pas faire face à une montée des importations en provenance de l'UE. L'Afrique de l'Ouest pourrait, à défaut d'inclure certains produits sensibles dans la liste d'exclusions, user des quotas tarifaires pour ces produits, ce qui leur permettra de bénéficier d'une certaine protection et régulation car les importations seront contingentées, mais également d'étendre la couverture de l'accord. Par ailleurs, si la région est amenée à libéraliser des secteurs jugés sensibles ou prioritaires, il est important que les instruments de sauvegarde inclus dans l'accord soient suffisamment simples à déclencher en cas de fortes poussées des importations.

La région AO devrait soumettre ses nouvelles propositions en amont des prochaines négociations prévues pour mi-mars 2010.

### 2.2.2 Conclusion d'un accord sur le PAPED

Alors que l'offre d'accès au marché doit encore être ajustée, « le texte des articles relatifs au développement dans l'APE » a été finalisé et accepté par les deux parties au cours de l'année 2009. Le montant du PAPED doit être encore validé par la partie européenne mais les discussions sont déjà bien avancées. La validation par la région a eu lieu lors d'un atelier régional du 2 au 4 février à Accra consacré au programme communautaire de développement et au PAPED. Cette validation du document du PAPED était cependant « sous réserve de la prise en compte des observations et recommandations » des participants de l'atelier.

Le PAPED repose sur cinq axes :

- Diversification et accroissement des capacités de production.

- Développement du commerce intra-régional et facilitation de l'accès aux marchés internationaux.
- Amélioration et renforcement des infrastructures liées au commerce.
- Réalisation des ajustements indispensables et prise en compte des autres besoins liés au commerce.
- Mise en œuvre et suivi-évaluation de l'APE.

Conformément à l'initiative du NEPAD de renforcement des capacités de production et aux produits sensibles déterminés, le PAPED met l'accent sur trois principales chaînes de valeur : l'agroalimentaire, le coton textile/vêtement et le tourisme. Par ailleurs, les champs couverts par le PAPED concernent :

- le renforcement des opportunités (mesures sanitaires et phytosanitaires, normes, facilitation des échanges, productions compétitives, chaîne de valeur UE-Afrique de l'Ouest) ;
- la réduction des effets négatifs (réformes et compensations fiscales, questions sociales, stabilité macroéconomique) ;
- la mise en œuvre (renforcement des capacités, croissance des flux commerciaux intra-CEDEAO et avec l'UE, effets induits des investissements attendus du programme, amélioration de la compétitivité, impact relatif sur les finances publiques).

Au cours de la réunion, le montant pour la mise en œuvre du PAPED de 9,5 milliards d'euros a été mis en cause, ce dernier ayant été jugé insuffisant. Il a été répondu que ce chiffre ne représentait pas « le coût total de l'ensemble des mesures d'ajustement nécessaires, qui d'ailleurs est en discussion avec l'UE ». Finalement, la région a effectivement demandé 9,5 milliards d'euros sur cinq ans mais ce montant devra être augmenté de la compensation des pertes fiscales.

Des progrès significatifs ont été effectués lors de réunions en avril, juillet et septembre, mais ce n'est qu'en novembre 2009, à Abidjan, que les deux parties ont convenu des articles relatifs au développement qui seront inclus dans l'APE. Au cours de ces réunions, les procédures de financement et de mise en œuvre du PAPED et le soutien que l'UE doit apporter au-delà de la compensation des pertes fiscales étaient débattus.

Une autre question discutée a été la proposition de l'Afrique de l'Ouest « d'établir un lien entre, d'une part, la mise en œuvre de ses engagements dans le cadre de la libéralisation et les avancées obtenues dans l'amélioration de la compétitivité et des capacités productives de la région et, d'autre part, la prise en charge des coûts des programmes par la CE ». Lors de la réunion du 21 au 25 septembre 2009, cette proposition a été rejetée par la CE. Finalement, suite à l'accord conclu en novembre, la CE s'engage, « à travers le Conseil conjoint de l'APE, à rechercher des synergies entre le rythme de mise en œuvre des engagements en matière de libéralisation pris par l'Afrique de l'Ouest et les progrès réalisés dans la mise en œuvre du PAPED, notamment par rapport à la mobilisation de ressources financières et l'amélioration de la compétitivité et des capacités de production de la région ».

Un autre point sujet à débat entre les deux parties était l'inclusion ou non d'une clause engageant la CE à fournir un financement *additionnel* suite à la signature de l'accord. L'UE était opposée à cette formulation, cette dernière ne voulant pas s'engager à fournir un soutien ne provenant pas des sources existantes. Lors de la réunion de septembre, l'Afrique de l'Ouest a proposé une nouvelle formulation au titre de laquelle « la CE et ses États membres s'engagent à apporter des financements *nécessaires* à la mise en œuvre de la dimension développement de l'APE ». Cette formulation a finalement été acceptée par la CE, et elle s'est également engagée à

chercher des sources de financement complémentaires auprès d'autres bailleurs de fonds. Par ailleurs, la CE s'est engagée à « créer de nouveaux mécanismes de financement si l'Accord de Cotonou venait à expirer ».

## 2.2.3 Les clauses contentieuses toujours en discussion

### L'assouplissement des règles d'origine

Les règles d'origine sont un point sur lequel les négociateurs discutent encore à l'heure actuelle. La partie ouest-africaine souhaite, comme les autres régions ACP, un assouplissement de ces règles appliquées à ses exportations sur le marché de l'UE. Dans le cadre des deux APE intérimaires de la région, des règles d'origine provisoires sont appliquées (règles d'origine générales APE – règlement du conseil 1528/2007) et seront remplacées par celles négociées au niveau régional.

Selon le rapport de la réunion d'experts de mai 2009, étant donné « l'impossibilité d'obtenir un texte entièrement remanié sur les règles d'origine », les deux parties ont convenu en mai 2008 de « négocier un protocole provisoire sur les règles d'origine qui serait une version améliorée de Cotonou » et qu'une clause de révision soit insérée dans l'APE. Dans ce cadre, la CE a proposé des règles provisoires pour le secteur agricole, de la pêche et du textile, que l'Afrique de l'Ouest a jugé insuffisantes, cette dernière a donc préparé une proposition alternative. Les principaux points de divergence entre les deux parties concerneraient :

- le champ de couverture des produits concernés jugé insuffisant ;
- la question de l'asymétrie ;
- le niveau de simplification ;
- le cumul régional ;
- les règles de tolérance ;
- la coopération administrative.

En mars 2009, des discussions ont été tenues sur des règles spécifiques pour les produits agricoles, et, lors de la réunion du groupe d'experts sur les règles d'origine des 20 et 21 juillet à Dakar, un accord a été trouvé sur 10 chapitres et rubriques pour les produits des chapitres du système harmonisé 2 à 23. Les chapitres restants devant faire l'objet d'un accord concernent les produits contenant du sucre et les poissons et crustacés des chapitres 3 et 16. Concernant les produits de la pêche, le groupe a en effet rejeté une nouvelle offre proposée par la CE, cette dernière ayant demandé à l'AO de retirer toutes ses demandes liées au secteur de la pêche à ce propos. En revanche, sur les produits industriels, les parties ont convenu d'un accord sur certains chapitres seulement.

D'après une étude parue dans la *Revue d'économie du développement* sur les règles d'origine dans les futurs APE Afrique de l'Ouest/Afrique centrale-UE, « les objectifs en matière de développement des APE pourraient être satisfaits avec un taux maximum de contenu importé de 90-95 % pour les PMA et de 60-70 % pour les non-PMA ».

### L'inclusion de la clause NPF

L'inclusion de la clause de la nation la plus favorisée (NPF), qui garantit qu'aucune des deux parties à l'accord n'accordera un traitement plus favorable que celui accordé à l'autre partie à un partenaire tiers, est sujette à débat entre les deux régions.

L'Afrique de l'Ouest est en effet opposée à son inclusion selon la formulation proposée par l'UE, qui introduit le concept de « partenaire commercial majeur », qui n'existe pas dans les autres accords commerciaux conclus par l'UE, selon le rapport ODI/ECDPM. Dans la plupart des accords, cette clause s'applique aux pays développés ; l'UE souhaite avec cette formulation inclure les pays émergents tels que la Chine ou l'Inde, un partenaire commercial majeur étant défini comme un « pays dont la part des exportations mondiales dépasse 1 % ou 1,5 % ». Cette clause pourrait par conséquent poser problème si la région décidait d'entamer des négociations avec la Chine, par exemple. Cette éventualité est probable étant donné l'essor des échanges entre la Chine et l'Afrique de l'Ouest, bien qu'il s'agisse surtout d'exportations de la Chine vers l'AO (en 2006, les exportations chinoises représentaient 12 % des importations de la région). Selon l'ECDPM, « l'Afrique de l'Ouest a accepté l'inclusion de la clause NPF dans l'APE, mais uniquement si elle est appliquée à l'Europe en conformité avec les règles de l'OMC. La région AO rejette ainsi la proposition de la CE visant l'introduction du concept de "partenaire commercial majeur" ».

Lors de la réunion de septembre, la CE a présenté une nouvelle proposition, qui devait encore être examinée par l'AO.

### **L'inclusion d'une clause de révision**

La partie Afrique de l'Ouest souhaiterait voir inclure dans l'APE une clause contraignant les deux parties à une révision obligatoire de l'accord après cinq ans, « avec la possibilité de modifier le texte si nécessaire ». Cette question a été débattue lors des négociations de juillet, mais n'a pas fait l'objet d'un accord, « la CE privilégiant une déclaration politique non contraignante ». Lors des négociations de septembre, des échanges ont eu lieu sur cette question, mais, d'après le rapport d'Enda Tiers Monde, « elle n'a pas fait l'objet d'une décision ».

Étant donné les risques que constitue l'accord en termes d'ouverture et de perte des recettes douanières, une telle clause pourrait s'avérer très utile. Par exemple, l'examen après cinq années des clauses de sauvegarde, de la facilité de déclenchement et de mise en application permettrait de mesurer leur efficacité, et de les réviser, le cas échéant.

### **L'utilisation de mesures de politique commerciale**

Alors que dans d'autres régions ACP l'utilisation d'instruments de politique commerciale du type taxes à l'exportation, licences ou prohibitions d'importation, a été au cœur des négociations, ceci n'a été que peu abordé lors des discussions entre l'AO et l'UE. Pourtant, certains pays de la région utilisent ce type d'instruments, que ce soit pour des motifs de recettes gouvernementales, de sécurité alimentaire ou de protection des industries naissantes. Des clauses interdisant l'utilisation de ces instruments pourraient par conséquent poser problème à certains des pays de la région. La Guinée, par exemple, exportateur important de ressources minières, recourt aux taxes à l'exportation qui représentent 20 % de ses recettes publiques.

Dans le cadre des accords intérimaires ouest-africains, il est spécifié qu'aucune taxe ne peut être introduite ou augmentée, sauf temporairement et après consultation avec la CE pour des motifs d'ordre environnemental, de protection des industries naissantes ou de stabilité monétaire. Dans d'autres APE (comme l'accord complet Caraïbes-UE), ces taxes doivent être abolies d'ici trois ans après la mise en œuvre de l'accord. Étant donné l'utilisation de ces instruments par certains pays de la région, il est important de veiller à ce que la clause qui sera intégrée à ce propos dans l'APE régional complet n'ira pas à l'encontre de l'application de ces mesures, si ces pays souhaitent continuer à les employer. En AO, beaucoup des produits taxés à l'exportation sont des produits miniers, mais certains produits agricoles sont également concernés pour des motifs de protection des industries naissantes ou de sécurité alimentaire.

Concernant les restrictions quantitatives aux échanges (notamment les prohibitions d'importation et les licences d'importation ou d'exportation), l'accord Ghana-UE interdit toutes

restrictions quantitatives aux échanges autres que les droits ou taxes (comme dans la plupart des autres APE), alors que cela n'est pas spécifié dans l'accord Côte d'Ivoire-UE. Cette clause aura des conséquences importantes pour le Nigeria qui pratique de nombreuses prohibitions d'importations dans le secteur agricole (oiseaux vivants ou morts, porc, bœuf, œufs, manioc, certaines huiles et graisses végétales raffinées, beurre, poudre et biscuits de cacao, pâtes, jus de fruits emballés, eaux) et quelques prohibitions d'exportations dont une pour motif de sécurité alimentaire (le maïs). Par ailleurs, la réglementation relative à la sécurité alimentaire exige l'obtention d'une licence pour l'exportation de produits alimentaires non transformés.

### **Inquiétudes sur les subventions agricoles européennes**

Sur la question des subventions que l'UE apporte à ses agriculteurs, et notamment les restitutions aux exportations, les discussions progressent peu. Lors des négociations de septembre 2009, l'AO a réitéré sa demande à l'UE de mettre fin aux restitutions et aux mesures de soutien internes ainsi que d'inclure un article appelant à cette élimination dans le texte de l'APE, et « au cas où cette élimination ne serait pas possible, elle propose que les deux parties envisagent des solutions à tous les effets de distorsion du commerce, y compris les pertes de compétitivité des exportations ouest-africaines sur le marché de l'UE et des produits locaux sur les marchés ».

La CE a réaffirmé que cette question ne pouvait pas être traitée au niveau bilatéral, mais dans le contexte des négociations à l'OMC. Dans ce cadre, les restitutions à l'exportation seraient éliminées dans leur totalité d'ici 2013 et les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur le commerce diminuées.

### **2.2.4 Retards dans l'application du TEC CEDEAO et non-résolution de la question des prélèvements communautaires**

L'application d'un tarif extérieur commun (TEC) aux seize pays de la région AO (dont la Mauritanie) est un préalable à la mise en œuvre de l'APE ; pourtant, début 2010, faute d'un TEC pas encore complètement défini, ce dernier n'est pas appliqué.

Adopté le 12 janvier 2006, le TEC de la CEDEAO devait être appliqué le 1<sup>er</sup> janvier 2008 après une période transitoire de deux ans. Conçu comme une extension du TEC de l'UEMOA adopté en 2000, il devait comporter quatre bandes tarifaires de 0, 5, 10 et 20 %, ainsi qu'une redevance statistique de 1 % et un prélèvement communautaire établi à 0,5 %. Par ailleurs, les pays ont la possibilité de recourir à deux taxes, la taxe dégressive de protection (TDP), qui a pour objectif de compenser les baisses importantes de protection tarifaire liées à la mise en place du TEC, et la taxe conjoncturelle à l'importation (TCI), qui est en fait une mesure de sauvegarde.

Jugé insuffisamment protecteur, le Nigeria réclamait l'instauration d'une cinquième bande à 50 % permettant de protéger les produits sensibles et les industries naissantes. Finalement, le 36<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement a décidé le 22 juin 2009 l'adoption d'une cinquième bande taxant les produits à l'importation à 35 %. La création de cette cinquième bande peut être perçue comme une amélioration, mais reste insuffisante pour certains, vu les défis en termes de sécurité alimentaire qui se posent à la région. Le Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest (Roppa) plaide aussi pour une possibilité de protection à 50 %, « un TEC sur les produits agricoles de la CEDEAO inférieur [à ce taux] ne permett[ant] pas à la région d'atteindre les objectifs stratégiques de développement, notamment ceux de la politique agricole commune de la CEDEAO ».

Malgré cette avancée dans la définition du TEC, ce dernier ne peut être appliqué, les produits passant dans cette cinquième bande devant être reclassifiés, ce qui requiert un consensus de la part des seize pays. Un problème restant à résoudre réside dans la méthodologie à adopter pour la reclassification de ces produits, qui n'est vraisemblablement pas encore définie, le



communiqué final de la réunion de juin 2009 exhortant « la Commission à accélérer les discussions sur la méthodologie régionale pour déterminer quels produits passeraient dans la cinquième bande ainsi que la re-classification ». Selon l'ECDPM, la finalisation de l'union douanière sera un des objets principaux du prochain sommet de la CEDEAO qui aura lieu le 16 février prochain.

Par ailleurs, la question du maintien des prélèvements régionaux de la CEDEAO reste non résolue. La région AO souhaiterait pouvoir maintenir les prélèvements communautaires effectués sur les importations au sein de la CEDEAO, qui servent au financement de l'intégration régionale. D'après le rapport d'Enda sur les négociations de septembre, « la CE a reconnu l'importance de ces prélèvements [...] mais affirme cependant ne pas être assurée du caractère légal de leur non-suppression lors du processus de désarmement ». Ces prélèvements sont en effet des droits de douane additionnels levés sur toutes les importations à hauteur de 0,5 et 1 %, et ils constituent 50 % des revenus de la CEDEAO et de l'UEMOA. La région propose désormais d'exclure ces prélèvements de la définition d'un droit de douane. Aucune décision n'a encore été prise sur ce sujet, mais le rapport d'Enda affirme que la « position [de la région] ne changera pas ».

## 2.3 Développements plus larges affectant le commerce ACP-UE

### 2.3.1 L'accès en franchise de droits et de quotas pour tous les produits depuis octobre 2009 pour les PMA

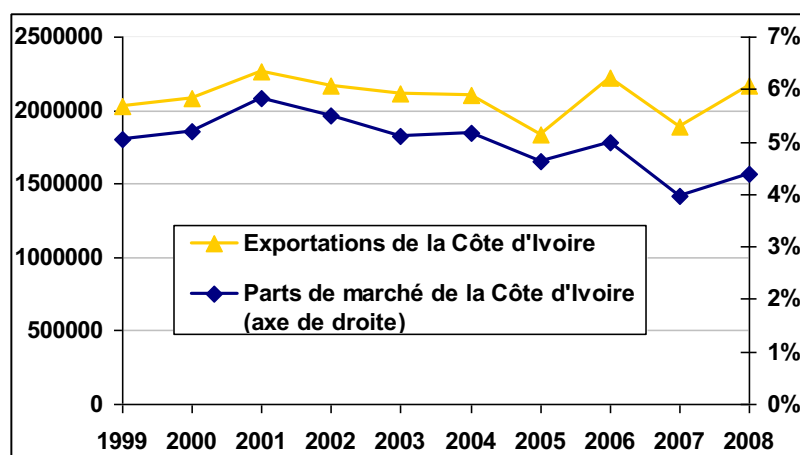
Depuis octobre 2009, les douze PMA de la région (et le Cap-Vert) bénéficient de l'accès en franchise de droits et de quotas pour les trois produits qui bénéficiaient encore d'une période transitoire, à savoir le riz, la banane et le sucre. Cependant, cet accès amélioré n'aura *a priori* pas d'implications majeures, étant donné que les exportations des PMA ouest-africains de ces produits sont mineures, bien que nombre d'entre eux soient producteurs de riz.

### 2.3.2 Le différend sur la banane entre l'Amérique latine et l'UE : conséquences pour la Côte d'Ivoire

Suite à l'accord paraphé le 15 décembre 2009 entre l'UE et les pays latino-américains sur la banane, l'accès préférentiel au marché européen que la Côte d'Ivoire a maintenu grâce à la signature de l'APE intérimaire ne devrait plus avoir la même valeur. L'accord UE-pays latino-américains, lorsqu'il entrera en vigueur, réduira les droits de douane de 176 €/tonne à 114 €/tonne d'ici 2017, avec une réduction immédiate à 148 €/tonne à la signature de l'accord, probablement au début de l'année 2010. En échange, les exportateurs latino-américains de bananes abandonneront les poursuites contre l'UE à l'OMC et ne tenteront pas d'obtenir des réductions tarifaires supplémentaires sur les bananes dans le cadre du cycle de Doha.

Les exportations de bananes de la Côte d'Ivoire contribuent à hauteur de 5,11 % des exportations totales sur le marché européen (moyenne sur la période 2006-2008), or cet accord pourrait faire émerger une véritable difficulté pour les exportateurs ivoiriens. Jusqu'à présent, les bananes ivoiriennes comptent pour 4,4 % des importations de l'UE, mais cette part est en baisse depuis 2001. Selon l'ICTSD, l'accord est susceptible de réduire les exportations de bananes ACP de 14 %, tandis que les exportations latino-américaines devraient augmenter d'environ 17 %. La conclusion future d'accords de libre-échange avec les pays d'Amérique centrale devrait accentuer encore davantage ce processus d'érosion des préférences. Afin d'aider les pays ACP exportateurs de bananes à s'adapter à cette baisse du droit NPF, la CE s'engage à verser une aide de 200 millions d'euros, en plus de l'aide déjà engagée.

Graphique 1 : Parts de marché des bananes ouest-africaines sur le marché de l'UE (1999-2008)



Source : Comext, Eurostat.

La conversion vers une commercialisation certifiée équitable ou biologique pourrait constituer une solution pour les producteurs de bananes ivoiriens, afin de se différencier des bananes latino-américaines. Alors que de nombreux producteurs caribéens ont déjà opéré cette reconversion, cette possibilité semble ne pas avoir été suffisamment exploitée par les producteurs ouest-africains.

## Sources d'information

### Principales sources

CE. Accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part. *Journal officiel de l'Union européenne*, 3 mars 2009.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:059:0003:0273:FR:PDF>

CE. Accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part. Publié par le Conseil de l'Union européenne, annexe à une décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord, 10 novembre 2008.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st12/st12130.fr08.pdf>

CE. Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements – West Africa: Ivory Coast and Ghana, 27 janvier 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_270109\\_EC\\_West-Africa.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_West-Africa.pdf)

UEMOA. Programme de développement pour l'APE (PAPED) Afrique de l'Ouest-UE, version provisoire du 25 décembre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CEDEAO\\_FR\\_251208\\_Hub-rural\\_PAPED.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CEDEAO_FR_251208_Hub-rural_PAPED.pdf)

CTA. Agritrade. Négociations APE – Aspects régionaux – Afrique de l'Ouest.

<http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/1648>

ECDPM. ACP-EU Trade. Négociations APE : Afrique de l'Ouest.

<http://www.acp-eu-trade.org/index.php?loc=epa/>

### Rapports conjoints CE-CEDEAO-UEMOA

CE-CEDEAO-UEMOA. Report on Negotiation of the Economic Partnership Agreements between West Africa and the European Community. Report on the Technical level EPA negotiations held in Brussels, 21-24 September 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=5164&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5164&doc_language=Both)

CE-CEDEAO-UEMOA. Summary of Conclusions of the EC-West Africa EPA Negotiation Meeting. Summary of conclusions from EC-West Africa Negotiation Meeting at the level of Senior Officials, Dakar, 22-23 July 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=5105&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5105&doc_language=Both)

### Commission européenne

CE. European Parliament resolution of 25 March 2009 on the stepping stone Economic Partnership Agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part. European Parliament, 25 March 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=4968&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=4968&doc_language=Both)

CE. European Parliament legislative resolution of 25 March 2009 on the proposal for a Council decision concluding the stepping stone Economic Partnership Agreement between Côte d'Ivoire, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part. European Parliament, 25 mars 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=4975&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=4975&doc_language=Both)

CE, DG Trade. Talks on the EU-West Africa Economic Partnership Agreement (EPA): Abidjan (Côte d'Ivoire), 23-24 October 2009. *EPA Flash News*, 27 octobre 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=5162&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5162&doc_language=Both)

CE. Mémoire CE, Memo/08/727, 26 novembre 2008.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/737&...>

CE. Europa Press Releases Rapid, IP/08/1775, 26 novembre 2008.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1775&f...>

CE. Communiqué final, 14749/08 (Presse 302), 24 octobre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECOWAS-EU\\_EN\\_241008\\_Council-EU...](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECOWAS-EU_EN_241008_Council-EU...)

CE. EC proposal 12092/08, July 23rd 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_110708\\_Council-EU\\_Propos...](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_110708_Council-EU_Propos...)

CE. EC proposal, 11862/08, July 15th 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_110708\\_Council-EU\\_Propos...](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_110708_Council-EU_Propos...)

## CEDEAO/UEMOA

CEDEAO. 36<sup>th</sup> Ordinary session of the authority of Heads of state and government. Abuja, 22nd June 2009. Communiqué final.

[http://www.stopepa.de/img/FINAL\\_COMMUNIQUE\\_Ecowas.pdf](http://www.stopepa.de/img/FINAL_COMMUNIQUE_Ecowas.pdf)

CEDEAO/UEMOA. Accord de Partenariat économique Afrique de l'Ouest-Union européenne. Réunion du comité ministériel de suivi des négociations APE. Réunion des experts, 12-14 mai 2009.

[http://www.cnp.sn/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=33&Itemid=](http://www.cnp.sn/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=33&Itemid=)

CEDEAO/UEMOA. Réunion sur le programme communautaire de développement et le programme de l'APE pour le développement, Accra, Ghana, 2-4 février 2009. Rapport final.

[http://syspro2.enda.sn/docs/Documents%20de%20la%20Cedeao/Rapport\\_PCD\\_PAPED\\_Accra\\_2-4Feb09\\_final\\_fr%5B1%5D.pdf](http://syspro2.enda.sn/docs/Documents%20de%20la%20Cedeao/Rapport_PCD_PAPED_Accra_2-4Feb09_final_fr%5B1%5D.pdf)

CEDEAO/UEMOA. Accord de Partenariat économique Afrique de l'Ouest-Union européenne, Task force de préparation régionale, réunion du Secrétariat, Dakar, 18-19 février 2008. Projet de rapport.

<http://www.uemoa.int/CentreOMC/APE/Rapport%20TFPR%20Dakar%20fev%2009%20V2.pdf>

Communiqué CEDEAO, 23 juin 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECOWAS\\_EN\\_230608\\_ECOWAS\\_Final-...](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECOWAS_EN_230608_ECOWAS_Final-...)

## Autres sources

OMC, Roberta Piermartini, ERSD. The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities.

[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers4\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers4_e.pdf)

Ministère fédéral nigérien des Finances, services des douanes.

<http://www.customs.gov.ng/ProhibitionList/>

NANTS. Les règles d'origine des APE en Afrique de l'Ouest : arguments pour le changement de classement tarifaire. Juin 2009.

<http://www.nants.org/acrobat/LES%20REGLES%20D'ORIGINE%20DES%20APE.pdf>

Cadot O., Djiofack C. et de Melo J. Trade Preferences and Rules of Origin: The Economic Partnership Agreements' Prospects for West and Central Africa. Résumé. *Revue d'économie du développement*, 2008

[http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=EDD\\_225\\_0093](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=EDD_225_0093)

Abidjan.net. Blocage de la signature de l'APE – Le dessous des cartes. Lundi 14 décembre 2009.

[http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=16486&lang=en](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=16486&lang=en)

Enda Tiers-Monde – Syspro. Compte rendu de la session de négociations UE-Afrique de l'Ouest du 21 au 25 septembre à Bruxelles.

<http://syspro2.enda.sn/docs/PAS%20DE%20APE%20REGIONAL%20PARTIEL.pdf>

ICTSD. *Passerelles Synthèse*, vol. 10, n° 12, 28 octobre 2009. UE CEDEAO : Pas d'APE en octobre mais les négociations continuent.

<http://ictsd.org/i/news/58043/>

ICTSD. Le TEC de la CEDEAO : les impératifs de la cinquième bande du Nigeria. *News and Analysis*, vol. 7, n° 4, mai 2008.

<http://ictsd.org/i/news/10701/>

ICTSD. *Passerelles Synthèse*, vol. 10, n° 3, 17 février 2009. Afrique de l'Ouest : relever les taxes sur les produits agricoles entrant dans la sous-région pour soutenir le secteur agricole.

<http://ictsd.org/i/news/40896/>

FAO. Document technique sur les politiques commerciales n° 9, « Un mécanisme de sauvegarde spéciale pour les pays en développement ».

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/j5425e/j5425e00.pdf>

*This Day*, 9 février 2009.

[http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=14347&lang=fr](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=14347&lang=fr)

IPS, 21 janvier 2009.

[http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=14231&lang=fr](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=14231&lang=fr)

Five good reasons why West Africa should not sign the EPA. *Solidarité*, 19 janvier 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Berthelot\\_EN\\_190109\\_Solidarite...](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Berthelot_EN_190109_Solidarite...)

IPS, 28 novembre 2008.

[http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=13913](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=13913)

ghanaweb.com, 8 juillet 2008.

<http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=146532>

ITC. *World Trade Net Business Briefing Supplement*, 2, 31 décembre 2007.

<http://www.intracen.org/docman/NLET11291.pdf>





## Enjeux des négociations APE entre la région Pacifique et l'UE

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux des négociations</b>	<b>78</b>
<b>2 Récents développements et implications pour les pays PACP</b>	<b>79</b>
2.1 Les négociations	79
2.1.1 L'impact des APE intérimaires sur les exportations	79
2.1.2 L'impact des APE intérimaires sur les importations	81
2.1.3 L'aide de l'UE à l'intégration régionale et au secteur agricole	84
2.2 Implications pour les pays PACP	85
2.2.1 Élargir l'APE intérimaire à d'autres membres	85
2.2.2 De l'APE intérimaire à un APE complet	85
<b>Sources d'information</b>	<b>86</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux des négociations APE entre la région Pacifique et l'UE » a initialement été publiée en février 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en avril 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements et implications pour les pays ACP** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2009 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux des négociations

Les États ACP de la région Pacifique (PACP) sont au nombre de 15 : les îles Cook, Fidji, *Kiribati*, les îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, Nauru, Niue, Palau, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, *Samoa*, les *îles Salomon*, Tonga, *Tuvalu*, *Vanuatu* et le *Timor oriental* (les pays les moins avancés – PMA – sont indiqués en italique).

Au cours de ces dernières années, les relations avec l'UE ont été dominées par trois éléments majeurs :

- la mise en place d'un accord succédant à l'accord de partenariat de Cotonou le 31 décembre 2007 ;
- la réforme du régime sucrier de l'UE, qui a provoqué une réduction du prix garanti pour le sucre ACP exporté vers l'UE ;
- les relations du secteur de la pêche (en particulier en ce qui concerne le thon).

Plus récemment, la question de l'ouverture de meilleures opportunités pour les exportations de main-d'œuvre des PACP a également pris de l'importance.

En 2007, les gouvernements de deux (Fidji et Papouasie-Nouvelle-Guinée - PNG) des 15 États PACP ont paraphé des Accords de partenariat économique (APE) intérimaires avec l'UE, trois autres ont signé des Accords de partenariat de pêche (APP) avec l'UE. Fidji et la PNG dominent les exportations des PACP vers l'UE. Leurs gouvernements ont paraphé un APE intérimaire bilatéralement, en grande partie pour conserver l'accès en franchise de droits sur le marché de l'UE : en effet, le non-paraphage aurait entraîné l'imposition de droits du Système de préférences généralisées (SPG) standard. Dans le cas de Fidji, 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 d'euros. S'agissant de la PNG, 33 des 201 produits exportés vers l'UE en 2007 auraient été soumis à des droits de douane, le total des droits de douane à payer étant de 9,6 millions d'euros (principalement sur le thon). Cela aurait sérieusement perturbé les exportations vers l'UE. La PNG a signé son APE intérimaire paraphé le 30 juillet 2009, tandis que Fidji a signé son APE intérimaire paraphé le 11 décembre 2009. Lorsque les accords signés auront été dûment ratifiés, la mise en œuvre des engagements nationaux d'élimination tarifaire de Fidji et de la PNG inclus dans les calendriers de réduction tarifaire pourra alors commencer.

Un accord a été obtenu sur le retrait des barrières tarifaires résiduelles et sur les restrictions quantitatives pour toutes les marchandises et des améliorations ont été convenues sur les règles d'origine. Des concessions ont également été obtenues sur l'exportation de main-d'œuvre vers les États membres de l'UE.

Kiribati, Samoa, les îles Salomon, Tuvalu et Vanuatu, en tant que 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 connues dans le jargon comme étant les dispositions relatives au « cumul »). Par conséquent, la fin du régime de Cotonou n'avait que peu d'impact sur les PMA. En revanche, les îles Cook, les îles Tonga, les îles Marshall, la Micronésie, Niue, Palau et Nauru se sont vus imposer un régime commercial moins favorable par l'UE en janvier 2008. Cependant, compte tenu du fait qu'ils n'exportent que très peu, voire pas, de marchandises soumises à des droits de douane élevés vers l'UE, ils n'ont encore fait face à aucune difficulté commerciale majeure (la Micronésie, Kiribati et les îles Salomon ont préservé un accès pour les exportations de poisson au travers d'un Accord de partenariat pêche bilatéral). Tout au long des négociations, la principale préoccupation était l'impact des termes et dispositions de l'accord de zone de libre-échange avec l'UE sur les relations commerciales des PACP avec leurs voisins proches, à savoir l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui sont les principales sources d'importations de la région.

Les principales questions qui se sont posées en 2008-2009 étaient :

- les effets commerciaux de la mise en œuvre des engagements d'élimination tarifaire contenus dans les APE intérimaires bilatéraux convenus ;
- si d'autres États PACP allaient se joindre à l'accord ;
- si les questions litigieuses relatives à la protection des industries naissantes, à la clause de *statu quo*, aux règles de libéralisation tarifaire, aux questions de la nation la plus favorisée (NPF) et au commerce des services pourraient être incluses et si des progrès pourraient être réalisés dans le sens de la conclusion d'un APE complet.

## 2 Récents développements et implications pour les pays PACP

### 2.1 Les négociations

#### 2.1.1 L'impact des APE intérimaires sur les exportations

Les îles Fidji et la PNG ont signé des APE intérimaires bilatéraux qui présentent des différences importantes en termes de calendrier de libéralisation. Ces engagements pourraient avoir un impact sur leurs structures d'importation ainsi qu'un effet sur les structures d'exportation également. Toutefois, ces effets ne se feront sentir que lorsque l'accord sera mis en œuvre et qu'il sera influencé par le développement plus général des régimes commerciaux des États PACP (notamment au travers de son impact sur les relations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande au titre de l'accord PACER). Certains domaines potentiels où l'accord pourrait avoir un impact peuvent cependant être identifiés.

Dans le cas de la PNG, le principal impact de la perte des préférences commerciales traditionnelles sur le marché de l'UE aurait été ressenti dans le secteur du thon et aurait probablement exigé une quête de nouveaux marchés. Étant donné que la PNG ne libéralisera que quelques produits soumis à des droits de douane importants et que l'UE peut s'approvisionner de manière concurrentielle, il se peut que l'APE intérimaire soit d'« un coût très modeste pour éviter une option de coût moins modeste ».

L'APE intérimaire a garanti un accès pour les exportations de sucre de Fidji vers l'UE en franchise de droits et de contingents dans le cadre d'un plan de transition : celui-ci prévoit un plafond total de 3,5 millions de tonnes pour les ACP/PMA jusqu'en octobre 2015 (avec des plafonds pour les non-PMA de 1,38 million de tonnes en 2009/2010, 1,45 million de tonnes en 2010/2011 et 1,6 million de tonnes par saison à compter de la saison 2011/2012 jusqu'à la saison 2015/2016 comprise). L'abolition du protocole sucre qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2009 met un terme aux quotas nationaux pour les fournisseurs ACP et prévoit une élimination progressive des garanties de prix dans un contexte de réduction des prix minimums déterminés administrativement pour le sucre et de transition vers une fixation des prix basée sur le marché pour les importations de sucre ACP à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012.

C'est ainsi que les îles Fidji n'ont pas été contraintes de trouver des marchés alternatifs pour le sucre, puisque toute réimposition de droits de douane sur le sucre (droits qui auraient atteint plus de deux tiers de la valeur des exportations) aurait rendu la poursuite des exportations vers l'UE non viable d'un point de vue commercial. Bien que l'APE intérimaire ait assuré un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE pour les exportations de sucre fidjiennes, nul ne sait quelles seront les incidences à long terme de cet accord pour le commerce, étant donné les développements plus généraux. Un accord sur sept ans a pourtant été conclu en mai 2008 pour la livraison de 300 000 tonnes de sucre de canne brut par an à Tate & Lyle. Cet accord commercial visait à « s'assurer que Fidji soit à même de profiter pleinement des opportunités d'accès au marché de l'UE supplémentaires pour le sucre et de retirer des bénéfices au titre de son contrat à long terme avec Tate & Lyle ».

Toutefois, le secteur du sucre fidjien est en proie à des difficultés depuis quelques années. En 2007, l'UE a enregistré à peine 174 547 tonnes d'importations de sucre de Fidji, des sources de la filière indiquant une baisse supplémentaire des approvisionnements de sucre à Tate & Lyle en

2009. La situation a été compliquée par la flambée des prix sur le marché mondial du sucre, qui a réduit l'attrait du marché de l'UE. Néanmoins, la production de sucre globale a baissé, passant de 310 000 tonnes en 2006 à 208 000 tonnes en 2008, conduisant certains à douter sérieusement de l'avenir de la filière.

Dans ce contexte, la raffinerie Fiji Sugar Corporation Ltd a consenti des investissements conséquents pour moderniser ses quatre sucreries dans le cadre d'un programme dont l'exécution est prévue pour le début de la prochaine campagne. En outre, le gouvernement a adopté une stratégie qui entend, entre autres, aborder les problèmes du régime foncier, revigorer la filière sucrière et ramener progressivement la production de sucre à ses niveaux précédents.

L'avenir du commerce du sucre de Fidji avec l'UE est cependant loin d'être assuré en raison :

- des difficultés de production actuelles que le gouvernement fidjien tente de résoudre ;
- des manœuvres de Tate & Lyle visant à développer des sources d'approvisionnement alternatives de PMA non ACP (voire, d'après les rapports de la presse financière britannique, à vendre sa division sucrière) ;
- de la chute des prix sur le marché mondial qui est susceptible d'avoir un impact sur les prix proposés pour le sucre ACP ;
- de la fin du prix minimum garanti pour les importations de sucre ACP à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012.

Le nombre sans cesse croissant de pays jouissant d'un accès préférentiel au marché sucrier de l'UE ainsi que la consolidation supplémentaire d'entreprises autour de six grands acteurs de la filière, qui contrôlent maintenant près de 80 % du marché de l'UE, sont susceptibles d'aggraver la situation, puisqu'un nombre limité d'importateurs sont en position de force pour négocier les prix avec un nombre croissant d'exportateurs. Ces développements pourraient rapidement rendre le marché de l'UE non rentable pour le sucre fidjien, où les coûts de production atteignent 309 €/tonne avant transport.

**Tableau 1: Évolution du prix du sucre de l'UE (en €/tonne)**

Année	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Prix 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

Source : Commission Européenne.

Au-delà du sucre, l'*Examen des politiques commerciales* de l'OMC pour Fidji (18 février 2009) a fait remarquer que les « règles d'origine plus restrictives de l'UE applicables aux exportations de poisson [...] ont sévèrement limité les opportunités ». Celles-ci ont été assouplies dans le cadre de l'APE intérimaire en autorisant l'utilisation de produits non originaires par des transformateurs nationaux. Toutefois, à court terme, les bénéfices de ces changements apportés aux règles d'origine ont été mis à mal par la « décision de la CE d'interdire toutes les exportations de poisson de Fidji pour des raisons phytosanitaires en mai 2008 ».

La grande question pour Fidji et la PNG est de savoir si l'accès en totale franchise de droits et de contingents et les meilleures règles d'origine de l'APE intérimaire soutiendront la diversification des exportations vers l'UE. Une analyse des exportations avant 2008 de Fidji et de la PNG vers le marché mondial n'indique aucun produit actuellement exporté vers d'autres marchés qui pourrait être redirigé vers l'UE grâce au retrait des droits de douane résiduels de Cotonou. Elle ne permet également pas de supposer une éventuelle nouvelle capacité d'approvisionnement. Ceci étant dit, la section des tendances commerciales de la DG Commerce a récemment organisé un entretien auprès d'une petite entreprise de cosmétiques fidjienne qui a commencé à développer une production destinée à l'exportation sur la base de contrats avec l'UE, qui seront ensuite étendus à plus de 50 pays. Cette entreprise emploie 800 personnes dans le secteur agricole et 65 ouvriers dans l'usine de transformation, et son expansion est prévue. La question qui se pose est de savoir si les éléments de l'APE intérimaire



encourageront le développement d'une production pour l'exportation de ces types d'exportateurs de « marché de niche », car si pour l'heure ces exportations sont statistiquement non significatives leur prolifération pourrait toutefois grandement bénéficier aux États PACP individuels, étant donné la faible envergure de leurs économies.

Cependant, les normes phytosanitaires, de sécurité des denrées alimentaires et de qualité sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur les possibilités de développement de ces types de produits de niche. L'élaboration de dispositions efficaces et de mesures d'accompagnement dans le cadre de tout APE, à même d'aider les petites et moyennes entreprises du Pacifique à pénétrer le marché de l'UE, sera un facteur déterminant de la valeur globale d'un tel accord.

Les dispositions des APE intérimaires paraphés avec les États PACP sont moins restrictives en ce qui concerne l'utilisation des droits à l'exportation que les autres APE intérimaires. L'article 10 de l'APE intérimaire PACP permet à Fidji et à la PNG (plus tout signataire futur) 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.

Par conséquent, tout bien considéré, le principal effet d'un APE intérimaire sur les exportations de Fidji et de la PNG semble être celui d'éviter toute perturbation des échanges après la disparition des préférences de Cotonou, plutôt que de créer de nouvelles opportunités.

### 2.1.2 L'impact des APE intérimaires sur les importations

Lorsque l'APE intérimaire entrera en vigueur, le régime d'importation de Fidji changera considérablement, et dans une direction opposée aux dernières tendances. L'*Examen des politiques commerciales* de l'OMC a révélé que les taux NPF de Fidji ont progressivement augmenté, passant d'une moyenne non pondérée de 7,9 % en 2003 à 10,4 % en 2008, pour atteindre 11,3 % en 2009. Les moyennes pour les produits agricoles et industriels étaient respectivement de 12 % et 10,1 % en 2008 (12,7 % et 11,1 % en 2009). 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. 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. Toutefois, à ce jour, aucune des réductions tarifaires convenues n'est entrée en vigueur.

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 %).

**Tableau 2: Résumé des exclusions de Fidji**

Description	Nombre de 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.

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 et ouvrages	4,3
IX	Bois et ouvrages	5,7
X	Pâte de bois/papier et ouvrages	3,2
XI	Textiles et vêtements	11,3
XII	Chaussures/coiffures/parapluies, etc.	1,2
XIV	Pierres précieuses/semi-précieuses, métaux précieux/semi-précieux et ouvrages	0,4
XV	Métaux communs et ouvrages	9,5
XVI	Machines et engins mécaniques	2,1
XVII	Véhicules/avions/navires et équipements associés	7,3
XIX	Armes et 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.

Plus importante encore à court et moyen terme (durant la période au cours de laquelle seuls quelques droits de douane relativement faibles seront réduits), est la limitation des restrictions quantitatives, y compris sur les marchandises qui sont exclues de la libéralisation. Dans la plupart des APE (intérimaires), celles-ci sont sujettes à des interdictions totales, mais l'accord du Pacifique se montre plus flexible. Toutefois, les restrictions quantitatives ne peuvent être utilisées que sur au maximum 3 % des lignes tarifaires ou 15 % de la valeur totale des importations (article 21). 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'APE intérimaire – soit un calendrier un peu plus étalé que dans les autres APE intérimaires. À ce jour, les préoccupations des PACP sur ces questions litigieuses et d'autres sujets (par ex. la clause de *statu quo*, la clause NPF et l'ampleur des engagements sur le commerce des services) n'ont reçu que peu d'attention.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est le seul pays ACP à libéraliser tout ce qui peut l'être (environ 88 % de ses importations) dès le premier jour, c'est-à-dire dès l'entrée en vigueur de l'APE intérimaire. En l'absence d'un *Examen des politiques commerciales* récent et vu l'absence de données sur les droits de douane appliqués en 2008 et 2009, il n'est pas possible de déterminer si cela a véritablement été le cas. Mais même si cela s'est produit, 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, soit 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 des 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 %).

**Tableau 4 : Résumé des exclusions de la PNG**

Description	Nombre de 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.

**Tableau 5 : 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 et ouvrages	3,1
VIII	Peaux, cuirs, fourrures et ouvrages	0,8
IX	Bois et ouvrages	6,8
X	Pâte de bois/papier et ouvrages	4,9
XI	Textiles et 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 et ouvrages	1,3
XV	Métaux communs et ouvrages	5,6
XVI	Machines et engins mécaniques	1
XVII	Véhicules/avions/navires et 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 et munitions) et XXI (objets d'art, de collection ou d'antiquité).		

Source : Secrétariat du Commonwealth, 2008, Tableau 6.

Les mêmes limitations sur l'utilisation des restrictions quantitatives et de sauvegarde sont appliquées à la PNG et aux îles Fidji.

Outre les engagements d'élimination tarifaire, l'APE intérimaire 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'APE intérimaire 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 de 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'APE, 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 laquelle des règles convenues.

D'autre part, la flexibilité pour les deux pays (et tout signataire futur) est intégrée dans l'article 13 du texte principal, chaque pays pouvant modifier ses engagements de libéralisation tarifaire en cas de sérieuses difficultés si le Comité commercial conjoint (représentant toutes les parties de l'APE intérimaire) 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'APE 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 APE intérimaire à contenir cette disposition. Autre caractéristique unique parmi les APE intérimaires, la disposition sur les conséquences des catastrophes naturelles qui peuvent provoquer des baisses radicales des revenus (article 45).

### 2.1.3 L'aide de l'UE à l'intégration régionale et au secteur agricole

Le Plan pour le Pacifique, approuvé par les membres du Forum des îles du Pacifique en octobre 2005, ébauchait la vision de la région sur l'intégration et la coopération régionales. Il prévoyait une plateforme pour la coopération régionale sur différentes dimensions du développement et de l'intégration régionale. Cela se reflète dans le Programme indicatif régional (PIR) du 10<sup>e</sup> FED. Près de 95 millions d'euros ont été alloués au titre de ce programme, le secteur d'intérêt principal étant l'intégration économique régionale, qui s'est vu octroyer 45 millions d'euros (47 %) de l'enveloppe disponible, et le deuxième secteur étant « la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement », qui s'est vu allouer 40 millions d'euros (42 %). Près de 10 millions d'euros ont encore été alloués aux secteurs de la bonne gouvernance et de la sécurité.

En termes d'utilisation réelle de ces fonds, un appel restreint à la soumission de « *concept notes* » a été publié en novembre 2008. Près de 28 notes conceptuelles ont été reçues pour un budget total de 200 millions d'euros. Ces notes devaient ensuite être déclinées en programmes opérationnels, et cet exercice fut entrepris dans le courant de l'année 2009.

Le 4 mars 2010, un programme de 22 millions d'euros a été signé en faveur de trois initiatives de gestion de pêcheries. Un programme d'assistance de 30 millions d'euros pour la mise en œuvre d'une stratégie régionale d'aide pour le commerce devrait bientôt être signé. L'une des activités en cours de discussion est l'aide à l'amélioration et à l'harmonisation des services de douane régionaux et des services de quarantaine, et l'élaboration de normes commerciales et de systèmes de conformité harmonisés. Dix millions d'euros supplémentaires devraient être engagés dans un programme visant à lutter contre le changement climatique. Cela représentera 70 % des ressources PIR du 10<sup>e</sup> FED disponibles.

Même si très peu de progrès ont été réalisés dans la négociation d'un APE complet, le travail sur l'intégration et la coopération régionales s'est néanmoins poursuivi. Par exemple, Tuvalu et la PNG ont annoncé leur engagement à commercer au titre de l'Accord commercial des pays insulaires du Pacifique (PICTA) dès juillet 2009. Kiribati, Nauru et Tonga devraient bientôt leur emboîter le pas. Il y a également eu des discussions sur une éventuelle inclusion des territoires français et américains dans l'accord PICTA.

Une source potentielle majeure d'aide à la restructuration du secteur agricole était le programme de mesures d'accompagnement du protocole sucre prévu pour Fidji. Si à la base il avait été convenu d'allouer 8 millions d'euros au développement du programme dans les îles Fidji, le montant total aurait été considérablement plus élevé si les événements politiques n'avaient pas mené à la suspension de ce programme. La première phase du programme de mesures d'accompagnement du protocole sucre se terminant en 2011 et les fonds inutilisés ayant été réaffectés à d'autres membres du protocole sucre, le volume global de l'aide susceptible d'être

alloué à la restructuration du secteur sucrier de Fidji devrait être considérablement réduit, même en cas de résolution rapide de l'impasse politique ayant mené à la suspension du programme.

## 2.2 Implications pour les pays PACP

Les négociations visant à transformer l'APE intérimaire en APE complet et à faire monter d'autres États PACP à bord se sont poursuivies, sans toutefois enregistrer un quelconque progrès notable.

### 2.2.1 Élargir l'APE intérimaire à d'autres membres

Étant donné les « coûts » limités de la fin du régime commercial de Cotonou pour d'autres États PACP (voir section 1 ci-dessus) et le fait que l'UE soit relativement peu importante en tant que marché d'exportation, ils semblent considérer les exigences de réciprocité de l'APE intérimaire comme un « sacrifice qui n'en vaut pas la peine ». *L'Examen des politiques commerciales* de l'OMC pour les îles Salomon (1<sup>er</sup> avril 2009) note que la Chine s'est imposée comme le principal marché d'exportation (avec 55 % du total en 2007, contre 13 % en 2000). L'UE est un marché d'exportation important uniquement pour l'huile de palme (Italie) et pour le poisson, en particulier le thon.

L'inquiétude des PACP est exacerbée par la crainte que les dispositions dans l'APE intérimaire et dans l'accord PACER n'engendrent une escalade des engagements. L'accord PACER avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande (toutes deux faisant partie des quatre premières sources d'importation des îles Salomon, d'après le rapport de l'OMC), qui prévoit des négociations de zone de libre-échange (théoriquement pour 2011), prévoit également que le début des négociations avec toute autre partie se fera avant cette date, et qu'il y aura donc des négociations parallèles. 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 en totalise à elle seule 23 %. En outre, trois États du Pacifique, à savoir Palau, les îles Marshall et les États fédérés de Micronésie, sont dans une situation similaire à celle des États-Unis.

Les accords avec ces pays pourraient déclencher la clause NPF de l'APE intérimaire (article 16). En vertu de cette clause, les États du Pacifique doivent étendre à l'UE (et vice versa) les préférences accordées à une autre grande économie commerciale, sauf lorsqu'il ne s'agit que d'un juste retour d'un meilleur traitement que celui accordé par l'UE, auquel cas les parties s'engagent à se consulter et à « décider conjointement » de ce qu'il faut faire.

### 2.2.2 De l'APE intérimaire à un APE complet

Les préférences sur les services sont bien plus intéressantes pour les États PACP non signataires que celles sur les marchandises, et en conséquence les négociations APE sur le commerce des services sont particulièrement attendues (tout autant ou quasiment autant que le thon et le sucre). La mobilité de la main-d'œuvre revêt également un intérêt particulier. Ils espèrent que des progrès seront réalisés dans la libéralisation du mouvement des prestataires de services au titre du « Mode 4 » par l'UE, une libéralisation qui serait particulièrement précieuse pour le secteur du tourisme, les échanges culturels et les sports. Bien que la libéralisation du « Mode 4 » par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au titre du PACER+ aurait une valeur plus directe (puisque ces marchés sont plus proches et déjà opérationnels), la région estime que l'inclusion de concessions dans un APE renforcerait leur pouvoir de négociation avec ces voisins.

À ce jour, les intérêts PACP semblent avoir reçu peu d'attention, et bien peu de progrès ont été réalisés.



## Sources d'information

Secrétariat du Commonwealth (2009) : Stevens C., Kennan J. and Meyn M. « The CARIFORUM and Pacific Economic Partnership Agreements ». Economic Paper 87, Londres.

<http://publications.thecommonwealth.org/>

« Analysis of Contents of the CARIFORUM and Pacific ACP Economic Partnership Agreements and Challenges Ahead », Secrétariat du Commonwealth, décembre 2008.

<http://www.thecommonwealth.org/files/185769/FileName/CFTC-EAD-BCWG-208Fi...>

Vue d'ensemble ECDPM.

[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readfor...](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readfor...)

Mise à jour ECDPM.

[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readfor...](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readfor...)

Éclairage sur les négociations, vol. 3, n° 3, mai 2004.

[http://ictsd.org/downloads/tni/tni\\_en\\_3-3.pdf](http://ictsd.org/downloads/tni/tni_en_3-3.pdf)

« Feuille de route » conjointe pour les négociations d'APE Pacifique-UE.

[http://www.epawatch.net/documents/doc222\\_1.pdf](http://www.epawatch.net/documents/doc222_1.pdf)

Feuille d'information CE sur les APE intérimaires, Pacifique : Fidji et Papouasie-Nouvelle-Guinée.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc\\_142192.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142192.pdf)

OMC. Solomon Island's diagnostic trade integration study. Honiara, Government of the Solomon Islands, 2009.

<http://www.integratedframework.org/files/english/Solomon%20Islands%20DTIS%202009%20Report.pdf>

OMC. The Solomon Islands Trade Policy Review, Genève, mai 2009.

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tp315\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tp315_f.htm)

## Enjeux du commerce agricole entre l'UE et la région Caraïbes

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux du commerce UE-Caraïbes</b>	<b>88</b>
<b>2 Dispositions liées à l'agriculture et dispositions spéciales liées aux exportations alimentaires et agricoles du CARIFORUM</b>	<b>91</b>
2.1 Vue d'ensemble des dispositions liées à l'agriculture	91
2.2 Impact de l'érosion des préférences	92
2.2.1 L'importance de l'érosion des préférences	92
2.2.2 Le secteur des bananes : quelle future valeur aura l'accès préférentiel ?	93
2.2.3 Le secteur du sucre : quelle sera la future valeur d'un accès préférentiel ?	94
2.2.4 Le secteur du riz : quelle future valeur aura l'accès préférentiel ?	96
2.2.5 Le secteur du rhum : leçons d'une restructuration réussie	98
2.3 Le problème des règles d'origine	98
2.4 Problèmes sanitaires et phytosanitaires (SPS)	99
<b>3 Engagements de libéralisation alimentaire et agricole du CARIFORUM et dispositions d'aide au développement</b>	<b>100</b>
3.1 Exclusions de produits	100
3.2 Les engagements de base en matière de démantèlement tarifaire du CARIFORUM	101
3.3 Les dispositions de sauvegarde	102
3.4 L'engagement de démantèlement des subventions à l'exportation	102
3.5 Le traitement des outils politiques commerciaux non tarifaires	103
3.6 Les dispositions d'aide au développement	103
<b>Annexes</b>	<b>106</b>
<b>Sources d'information</b>	<b>110</b>

### À propos de cette note de synthèse

Une note de synthèse du CTA intitulée « Enjeux des négociations APE entre l'UE et la région Caraïbes » avait initialement été publiée en octobre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Avec la conclusion des APE en octobre 2008, l'accent de cette nouvelle note de synthèse publiée en avril 2010 est placé sur la mise en œuvre de cet accord. Elle s'articule autour de trois axes :

- 1. Contexte et principaux enjeux du commerce UE-Caraïbes :** mise en perspective des APE et des principaux enjeux liés aux relations commerciales entre l'UE et la région Caraïbes.
- 2. Dispositions liées à l'agriculture et dispositions spéciales liées aux exportations :** revue des dispositions prévues pour le secteur agricole et pour les exportations alimentaires et agricoles du CARIFORUM.
- 3. Engagements de libéralisation agricole et alimentaire du CARIFORUM et dispositions d'aide au développement :** examen des implications liées aux engagements de libéralisation et comment l'aide peut être déployée le plus efficacement.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux du commerce UE-Caraïbes

La région Caraïbes est la seule région ACP à avoir conclu un Accord de partenariat économique (APE) complet avec l'Union européenne et dans le cadre duquel toutes les parties aux négociations se sont engagées. Alors qu'Haïti n'a signé qu'en décembre 2009, toutes les autres parties de la région Caraïbes avaient signé l'accord en octobre 2008. Autrement dit, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, un accès en totale franchise de droits et de contingents a été octroyé (avec suppression des quotas transitoires). Les seules restrictions restantes se retrouvent dans le secteur du sucre, où une clause de sauvegarde pan-ACP restera applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2015. Les principales restrictions sur les exportations alimentaires et agricoles des Caraïbes vers l'UE concernent désormais les règles d'origine restrictives (en particulier pour le sucre), des dispositions spéciales sur les exportations des Caraïbes vers les territoires d'outre-mer de l'UE et les exigences sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de sécurité alimentaire.

Le gouvernement guyanais continue à exprimer ses préoccupations concernant ces problèmes et les implications éventuelles des dispositions prévues dans l'APE dans le cadre des processus d'intégration intra-régionaux dans les Caraïbes. En réaction à ces préoccupations, la Commission européenne a convenu 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 d'ajuster son application si nécessaire. Les préoccupations guyanaises doivent être considérées dans le contexte de l'observation du Président Jagdeo, lors du Sommet mondial de l'alimentation de la FAO, à Rome en novembre 2009, qu'une plus grande « volonté politique » est nécessaire si le développement agricole doit être promu dans les Caraïbes. Le Président Jagdeo a spécifiquement appelé à l'établissement de mesures politiques concrètes comme des « incitants et des allocations budgétaires pour le drainage et l'irrigation, et la recherche et le développement » afin de « satisfaire à la demande alimentaire et exploiter les opportunités d'exportation ».

Les déclarations du Président Jagdeo en novembre 2009 ont mis en évidence la nécessité d'une direction politique claire et un engagement envers la redéfinition du rôle du secteur alimentaire et agricole dans les Caraïbes dans un contexte d'évolution du commerce et de la production mondiaux. Cela pose un certain nombre de questions importantes, notamment :

- Quels types de dialogue secteurs privé-public sur les stratégies du secteur agroalimentaire sont nécessaires pour établir une vision claire de l'avenir du secteur alimentaire et agricole dans les Caraïbes ?
- Quelles sont les leçons pouvant être tirées du succès des processus de restructuration et d'ajustement existants, comme celui en cours dans le secteur du rhum des Caraïbes ?
- Quels outils politiques est-il préférable de déployer pour soutenir des processus de restructuration spécifiques au secteur, en fonction du marché, basés sur le secteur privé dans la région des Caraïbes ?
- Quel doit être le rôle de l'État dans la future restructuration des secteurs alimentaire et agricole des Caraïbes, comme moteur du changement ou facilitateur de processus de transformation largement dirigés par le secteur privé ?

Les organismes du secteur privé des Caraïbes ont globalement bien accueilli la conclusion de l'APE complet, même si, dans le secteur du sucre, des préoccupations ont été formulées concernant « la lenteur des déboursements des fonds par l'UE », en vertu du Programme des mesures d'accompagnement du protocole sucre. Cela rappelle des préoccupations similaires du Conseil caribéen pour l'Europe, qui a décrit un ancien soutien financier de la CE comme « pratiquement inaccessible » pour le secteur privé. Comme cela a été avancé, « la véritable signification de l'APE fait l'objet de railleries ». Cette question sera probablement importante pour le sucre, les bananes, le riz des Caraïbes et même pour le secteur du rhum, où le

Programme de développement intégré financé par la CE, très réussi pour le secteur du rhum des Caraïbes, est considéré par de nombreuses parties prenantes industrielles comme amené à une conclusion trop prématurée.

### Compréhension de la nature complexe de l'APE CARIFORUM-UE

Une analyse entreprise par l'Overseas Development Institute (ODI) pour le compte du Secrétariat du Commonwealth présente une image complexe en termes d'engagements de libéralisation tarifaire de base conclus en vertu de l'APE CARIFORUM-UE. Le rapport affirme que, « bien que l'APE CARIFORUM ait été dépeint comme un document convenu d'une région à une autre, la réalité est qu'il constitue un cadre pour une multitude de politiques commerciales nationales séparées et partiellement différentes en ce qui concerne le commerce des biens » avec « 40 calendriers de libéralisation des services séparés – un pour chacun des 27 États membres de l'UE et un pour chacun des 13 pays du CARIFORUM ».

Dans ce contexte, il est avancé que l'APE CARIFORUM-UE ressemble davantage à une pléthore d'engagements d'élimination tarifaire bilatéraux des États membres qu'à un accord unique d'une région avec une autre région et qu'« il existe des différences importantes dans les calendriers de libéralisation individuels qui ont été convenus au titre de l'APE CARIFORUM, de sorte que l'aspect régional de l'accord est moins apparent que les aspects nationaux ». L'analyse note dans ce contexte que, même d'ici 2033, il n'y aura pas de Tarif extérieur commun dans les Caraïbes, car 6,5 % des biens actuellement importés en provenance de l'UE seront toujours soumis à des droits de douane différents dans les différents États membres du CARIFORUM. Avant cette date, les différences seront bien sûr encore plus marquées.

Compte tenu de cette situation, l'analyse ODI maintient que les impacts spécifiques au pays des engagements de l'APE pourraient varier considérablement entre les États membres du CARIFORUM, étant donné qu'une analyse détaillée approfondie par secteur et par pays est nécessaire pour aborder l'impact probable de l'accord dans des États CARIFORUM individuels. Une telle analyse, qui ferait alors l'objet d'une discussion approfondie avec les parties prenantes concernées, est considérée comme souhaitable afin d'éviter les « effets indésirables (et éventuellement imprévus) » pouvant se produire au cours de la mise en œuvre des engagements APE convenus.

Source : Overseas Development Institute (ODI) pour le Secrétariat du Commonwealth, « Analysis of the contents of the CARIFORUM and Pacific ACP Economic Partnership Agreements and challenges ahead », décembre 2008. (voir sources ci-dessous).

Avec la conclusion d'un APE Caraïbes-UE complet, l'accent s'est déplacé vers les discussions sur la mise en œuvre de l'accord. Une « feuille de route » détaillée en cours de préparation est destinée à identifier :

- les actions législatives requises résultant de l'accord ;
- les actions politiques requises pour garantir la cohérence des politiques nationales avec les engagements conclus par le biais de l'accord ;
- les mesures d'accompagnement requises aux niveaux national et régional pour réduire les coûts d'ajustement associés à la mise en œuvre de l'APE et pour faciliter l'exploitation de nouvelles opportunités créées en vertu de l'APE ;
- les calendriers pour la réalisation des différentes actions dans chacun de ces domaines ;
- les ressources requises pour la mise en œuvre d'engagements APE ;
- les sources potentielles de financement disponibles pour soutenir les ajustements et la mise en œuvre liés à l'APE.

Cependant, comme l'analyse nationale ou sectorielle complète des implications des différents engagements conclus en vertu de l'APE n'a pas encore été réalisée, l'avancement dans l'élaboration détaillée de la feuille de route s'avère difficile.

Plusieurs États membres du CARIFORUM ont établi, ou sont en train d'établir, des unités de mise en œuvre de l'APE. En outre, un certain nombre de gouvernements ont lancé des dialogues avec le secteur privé sur la manière d'exploiter au mieux des opportunités et gérer les

défis d'ajustement émanant de l'APE. Ces dialogues vont de l'établissement à la Barbade d'une « Private Sector Trade Team » pour aider les entreprises à exploiter les opportunités émanant de l'APE (au départ en se concentrant sur les opportunités commerciales avec les territoires français d'outre-mer dans les Caraïbes) à l'organisation du premier Forum commercial Caraïbes-UE (novembre 2008).

### Mise en contexte des relations commerciales agricoles et alimentaires CARIFORUM-UE

Dans l'ensemble, l'UE représente 19 % des exportations totales des Caraïbes et 13 % des importations totales des Caraïbes. L'UE n'est donc pas le principal partenaire commercial régional. Cependant, ce n'est pas le cas pour les exportations agricoles traditionnelles de la région, où le marché de l'UE est bien plus important qu'indiqué par l'image commerciale globale générale.

L'importance des produits alimentaires et agricoles dans les exportations totales des États membres du CARIFORUM vers l'UE varie considérablement d'un pays à l'autre. Au moment de la conclusion des négociations APE, la République dominicaine exportait 268,6 millions d'euros de produits alimentaires et agricoles par an vers l'UE à travers sept secteurs (représentant 33,7 % des exportations totales vers l'UE). Avec l'ouverture de nouvelles opportunités de marché en vertu de l'APE pour les exportations de sucre et de bananes de la République dominicaine, une nouvelle expansion de ces exportations est anticipée. Par contre, Saint-Kitts-et-Nevis n'exportait que 132 000 euros de produits alimentaires et agricoles vers l'UE et avait arrêté la production de sucre pour les exportations en réaction à la mise en œuvre des réformes du secteur du sucre de l'UE. Entre ces extrêmes, il y avait :

- quatre pays exportant entre 79 millions et 152 millions d'euros de produits alimentaires et agricoles vers l'UE (Bahamas – représentant 19 % de ses exportations totales vers l'UE, Guyane – 73,1 %, Jamaïque – 20,8 %, Belize – 78,3 %) ;
- trois pays exportant entre 20 millions et 25 millions d'euros de produits alimentaires et agricoles vers l'UE (Sainte-Lucie – représentant 42,2 % de ses exportations totales vers l'UE, Barbade – 52,8 %, Surinam – 10 %) ;
- six pays exportant entre 1 million et 13 millions d'euros de produits alimentaires et agricoles vers l'UE (Antigua-et-Barbuda – représentant 0,8 % de ses exportations totales vers l'UE, Grenade – 34,7 %, Haïti – 11,3 %, Dominique – 63,8 %, Saint-Vincent – 9,4 %, Trinité-et-Tobago – 1,2 %).

Neuf pays CARIFORUM ont des exportations alimentaires et agricoles vers l'UE concentrées dans des secteurs faisant face à l'érosion de la valeur et des marges de préférences commerciales traditionnelles (représentant 17 % des exportations totales de la région vers l'UE), huit de ces pays faisant face à d'importants défis de restructuration dans certains des secteurs concernés. L'importance des exportations de produits alimentaires et agricoles vers l'UE varie donc considérablement entre les États membres du CARIFORUM.

Le rôle de la production alimentaire et agricole parmi les membres du CARIFORUM varie également beaucoup, comme la taille et l'attrait commercial des marchés locaux pour les exportateurs de l'UE. Par conséquent, les défis commerciaux auxquels font face des producteurs nationaux desservant les marchés locaux et régionaux à la suite de la mise en œuvre des engagements de libéralisation commerciale dans l'APE vont probablement beaucoup varier. Des défis spécifiques dans des secteurs spécifiques et dans des circonstances spécifiques vont probablement se poser suite à la mise en œuvre de l'APE et à l'évolution des politiques de l'UE en réaction aux changements du marché et à l'évolution des conditions de marché. L'exploitation des dispositions de l'APE CARIFORUM-UE en réaction à ces défis spécifiques sera l'une des tâches les plus exigeantes dans le cadre de la mise en œuvre de l'APE.

Concernant les arrangements institutionnels plus vastes pour gérer l'ajustement lié à l'APE et la mise en œuvre de l'APE, un débat intense est en cours sur la manière d'améliorer la structuration, concernant à la fois les principales institutions régionales qui doivent être impliquées et l'importance relative à donner aux stratégies d'ajustement aux niveaux national et régional.

La question des arrangements institutionnels pour gérer les ajustements liés à l'APE est un domaine critique de discussion, en particulier parce qu'il se réfère au soutien des processus d'ajustement économique basés sur le secteur, concernant lequel des expériences extrêmement variables existent dans la région. Deux questions majeures à aborder peuvent être identifiées :



- l'équilibre qui doit être obtenu entre, d'une part, la coordination et la mobilisation des ressources au niveau régional et, d'autre part, la conception et la mise en œuvre au niveau national d'initiatives de restructuration ciblées axées sur le marché ;
- le rôle du secteur privé dans la conception et la gestion des processus d'ajustement du commerce et de la production basés sur le secteur.

#### Restructuration des structures de négociation commerciale dans les Caraïbes

Selon une mise à jour spéciale publiée par le Bureau des négociations commerciales du Secrétariat du CARICOM, « à la fin du premier trimestre 2009, les Chefs de gouvernement du CARICOM ont pris la décision d'intégrer le mécanisme régional de négociation des Caraïbes (Caribbean Regional Negotiating Machinery ou CRNM) dans le Secrétariat du CARICOM comme [...] Bureau des négociations commerciales » (BNC). Cette transition avait pris effet fin 2009. Le BNC « fait rapport au Conseil du commerce et du développement économique, qui oriente et définit son mandat de négociation comme autorisé par les Chefs de gouvernement du CARICOM ». Le BNC a maintenant la responsabilité formelle de toutes les négociations commerciales externes.

Dans ce contexte, à la suite de la signature de l'APE Caraïbes-UE en octobre 2008, l'accord est formellement entré en vigueur le 29 décembre 2008. Le Secrétariat du CARICOM assume la responsabilité globale de la mise en œuvre de l'APE et le BNC suit les problèmes de mise en œuvre dans certains domaines en 2009. En février 2009, une unité de mise en œuvre de l'APE a été établie dans le Secrétariat du CARICOM pour assumer la responsabilité de supervision de la mise en œuvre des engagements pris.

## 2 Dispositions liées à l'agriculture et dispositions spéciales liées aux exportations alimentaires et agricoles du CARIFORUM

### 2.1 Vue d'ensemble des dispositions liées à l'agriculture

Selon le mécanisme régional de négociation des Caraïbes (CRNM), l'inclusion d'un chapitre spécifique sur l'agriculture dans l'APE (Chapitre 5, Titre 1, Partie II) vise à encourager le développement durable du secteur agricole du CARIFORUM. Les dispositions ont été spécifiquement conçues pour contribuer à la sécurité alimentaire, à l'éradication de la pauvreté et à la diversification, par le biais de l'amélioration de la compétitivité et de l'innovation. Du côté des exportations, les principaux avantages identifiés pour les producteurs alimentaires et agricoles du CARIFORUM comprenaient :

- la préservation des préférences commerciales traditionnelles de Cotonou ;
- une expansion de l'accès en franchise de droits et de contingents, atteignant pour 2010 un accès en franchise complète de droits et de contingents (à l'exception de l'application d'un arrangement pan-ACP de sauvegarde dans le secteur du sucre jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2015) ;
- l'amélioration des règles d'origine destinées à étendre la gamme de produits alimentaires et agricoles du CARIFORUM bénéficiant d'un accès en pleine franchise de droits et de contingents (car seuls les produits « d'origine » bénéficient de ces dispositions) ;
- les engagements de l'UE à consulter le CARIFORUM avant de prendre des initiatives politiques (y compris la conclusion d'accords commerciaux avec des pays tiers) qui pourraient affecter la position compétitive des exportations du CARIFORUM.

Certains argumentaient que, par le biais de ces dispositions, l'APE proposait des possibilités d'exploiter des opportunités de marché précédemment indisponibles aux producteurs alimentaires et agricoles du CARIFORUM.

Du côté des importations, il a été avancé que les dispositions de l'APE protégeaient les secteurs alimentaire et agricole par le biais :

- du maintien de la protection tarifaire sur des produits représentant 74 % de la valeur des importations alimentaires et agricoles de l'UE sur la période 2002-2004 ;
- de l'inclusion de clauses de sauvegarde adaptées aux besoins des producteurs alimentaires et agricoles du CARIFORUM ;
- de la sécurisation d'un engagement de l'UE à supprimer les subventions à l'exportation sur tous les produits agricoles pour lesquels le CARIFORUM a convenu de supprimer les tarifs.

L'APE comprenait également une série d'engagements concernant l'amélioration de la coopération sur un certain nombre de questions liées à l'alimentation et à l'agriculture, et le déploiement de l'aide au développement disponible dans différents domaines liés à l'alimentation et à l'agriculture.

Pour sa part, la Commission européenne, dans son analyse de l'APE Caraïbes-UE, avait mis en évidence la nature asymétrique des engagements de libéralisation tarifaire convenus, l'UE octroyant un accès presque immédiat en franchise complète de droits et de contingents (à l'exception de certains quotas transitoires pour le sucre et le riz qui ont pris fin en janvier 2010) et les Caraïbes ayant jusqu'à 25 ans pour la réduction tarifaire et la suppression des taxes sur les produits couverts par l'accord.

## 2.2 Impact de l'érosion des préférences

### 2.2.1 L'importance de l'érosion des préférences

La question de la valeur à court terme et à long terme de la préservation et de l'extension de l'accès en franchise de droits vers le marché de l'UE sera fortement influencée par la manière dont le problème de l'érosion des préférences sera abordé dans le cadre de l'APE, et la mesure dans laquelle des améliorations importantes des règles d'origine seront mises en place. Cette situation dépendra en grande partie des développements au-delà de la relation formelle CARIFORUM-UE, compte tenu du grand réseau de négociations bilatérales et par région de zone de libre-échange (ZLE) dans lequel la CE est actuellement engagée. Une analyse d'octobre 2009 de la gamme de négociations ZLE au-delà des ACP dans lesquelles l'UE était impliquée a identifié cinq négociations par région et 21 négociations bilatérales de ZLE en cours, certaines atteignant la phase de conclusion.

En décembre 2008, des préoccupations particulières ont été formulées dans les Caraïbes concernant les implications pour les exportateurs agricoles caribéens des négociations de l'UE avec le groupe de pays d'Amérique centrale, du Mercosur et du Pacte andin. Certains commentateurs ont soutenu que, malgré le langage contenu dans le texte de l'APE lié aux consultations sur les développements politiques concernant la position concurrentielle des exportateurs alimentaires et agricoles du CARIFORUM, il n'y a en réalité pas d'exigence réelle pour la CE de consulter avant de conclure de nouveaux accords commerciaux. Le test récent le plus critique à cet égard n'a cependant pas eu lieu dans le contexte des négociations bilatérales de ZLE, mais dans le contexte de la résolution du différend de longue date sur la banane de l'OMC.

Au moment du paraphage de l'APE, le CRNM a estimé que, en raison de l'octroi d'accès en franchise de droits et de contingents vers le marché de l'UE, « la décision prise récemment par le groupe spécial pour le règlement des différends de l'OMC contre les préférences octroyées par l'UE aux exportateurs de bananes ACP ne sera plus d'application, puisque les préférences libres de droits accordées dans le cadre de l'APE [...] seront dorénavant protégées en vertu des règles de l'OMC régissant les zones de libre-échange ». La position du CARIFORUM dans le secteur des bananes a été considérée comme davantage protégée par la déclaration commune sur les bananes, reconnaissant la nécessité pour l'Union européenne de maintenir des « préférences significatives » pour les bananes du CARIFORUM.

### 2.2.2 Le secteur des bananes : quelle future valeur aura l'accès préférentiel ?

Compte tenu de l'accord sur les bananes entre l'UE et l'Amérique latine, le tarif retenu dans le cadre de la nation la plus favorisée (NPF) pour les « bananes dollars » sera réduit immédiatement de 28 € et passera donc à 148 € par tonne dès que toutes les parties auront signé l'accord. Ensuite, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, « le tarif [...] baissera à nouveau au début de chaque année pendant sept ans, par tranches annuelles (jusqu'à 143 €, 136 €, 132 €, 127 €, 122 €, 117 €, 114 €) », jusqu'à ce que le tarif ait été réduit de 176 € à 114 € en 2017. Ainsi, alors que les préférences tarifaires seront toujours en place, la marge de préférence tarifaire aura été réduite de 35 %. Le fait que ces préférences tarifaires seront encore considérées comme « significatives » sera déterminé par la capacité des exportateurs de bananes individuels caribéens à conserver des exportations rentables vers l'UE en vertu des nouvelles conditions de marché.

Le succès de l'utilisation du financement (200 millions d'euros) des mesures d'accompagnement dans le secteur de la banane (MAB), dont l'établissement était cohérent avec les engagements pris à ce sujet en vertu de la déclaration commune sur les bananes liée à l'APE, dépendra bien sûr, dans une certaine mesure, de la capacité des producteurs de bananes caribéens à maintenir une présence rentable sur le marché de l'UE. Des annonces de récentes dotations de programme en vertu des précédents programmes de mesures d'accompagnement dans le secteur de la banane caribéen suggèrent que ces fonds sont de plus en plus utilisés pour la diversification économique plutôt que pour la restructuration du secteur de la banane. Il faut considérer cela dans le contexte d'études suggérant que les fournisseurs caribéens traditionnels vont faire face à de sérieux défis, étant donné que l'accès au marché de l'UE est amélioré pour les concurrents traditionnels, et que de nouveaux concurrents arrivent sur le marché international des bananes. Le volume des exportations de bananes ACP devrait baisser de pas moins de 14 % et les fournisseurs traditionnels caribéens seront probablement les plus affectés, alors que les importations de bananes de fournisseurs d'Amérique latine devraient augmenter de 17 %, étant donné que les prix baisseront d'au moins 12 %. Cela a mené Renwick Rose de la West Indies Farmers' Association (WINFA) à décrire l'accord comme « portant non seulement un coup fatal au secteur de la banane mais également au développement économique et social en général ». Cela, cependant, doit être envisagé dans un contexte plus large, puisqu'en effet « Dominique, Saint-Vincent et Sainte-Lucie ont perdu plus de 20 000 de leurs 25 000 producteurs de bananes à petite échelle » depuis 1992.

Cependant, comme cela a été le cas avec de précédentes modifications du régime européen dans le secteur de la banane (voir tableaux A.1 à A.3 dans l'annexe sur les volumes et les tendances de prix pour les exportations de bananes des Caraïbes), tous les fournisseurs caribéens ne sont pas affectés de la même manière. Le directeur général de l'Association des producteurs de bananes du Belize a déclaré que, bien que l'accord ne constituait pas une « bonne nouvelle » en soi, il ne s'attendait toutefois pas à ce que l'impact sur un « secteur de la banane encore novice » au Belize soit trop important. Cela reflète le succès rencontré par le Belize dans le cadre de l'expansion de ses exportations de bananes. La République dominicaine a connu un succès similaire, les exportateurs se tournant de plus en plus « vers la production et l'exportation de bananes biologiques, principalement produites par des exploitations à petite et moyenne échelle ». Cela a permis aux exportateurs de bananes dominicains de maintenir les mêmes prix enregistrés en 2006-2007 que ceux obtenus durant la période 2001-2002 (alors que les autres fournisseurs caribéens ont vu la valeur de leurs exportations de bananes baisser de 6,4 % à 45 %).

Compte tenu des tendances en volume des exportations de bananes des Caraïbes, la République dominicaine, le Belize et le Surinam (qui a entrepris une restructuration majeure de son secteur de la banane) semblent les mieux placés pour soutenir le volume des exportations de bananes, alors que, à condition que les prix des bananes du commerce équitable puissent être soutenus et ne soient pas sapés par les baisses de prix générales sur les marchés des bananes de l'UE, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et Dominique peuvent soutenir un certain niveau d'exportations.

Cependant, l'évolution sera clairement déterminée par la demande et les tendances pour les bananes du commerce équitable. Des préoccupations ont été formulées sur le fait que les réductions tarifaires NPF, combinées à la relance de « guerres de la banane » des supermarchés au Royaume-Uni (où, selon le site Web de comparaison de prix *moneysupermarket.com*, les prix ont été réduits de 22,5 % début 2010, de 98 pence à 77 pence par kg), pourraient constituer une pression sur le modèle du commerce équitable de fixation des prix, donnant même lieu à une « course au rabais » parmi les fournisseurs du commerce équitable, étant donné que les supermarchés cherchent les bananes du commerce équitable les moins chères.

Il a été suggéré que, dans le contexte du Forum mondial de la banane, une initiative pourrait être lancée pour promouvoir l'utilisation plus étendue du « coût durable » développé pour les bananes du commerce équitable, comme base pour l'établissement des prix dans le secteur des bananes. Cependant, certains prétendent que cela exigerait une révision des pratiques actuelles des détaillants qui, selon certains, « sont en train de dépouiller de sa valeur l'ensemble de la filière ».

Dans ce contexte, un récent travail de la CE sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement de produits alimentaires pourrait être pertinent. Alors que les États membres de l'UE ont traditionnellement utilisé les enquêtes de concurrence pour canaliser le pouvoir des grandes entreprises bananières, la relation de pouvoir dans les chaînes d'approvisionnement de bananes semble avoir changé au cours des dernières années. En effet, selon certains analystes, le pouvoir d'achat des chaînes de supermarchés éclipse le pouvoir des grandes entreprises bananières. À ce sujet, certains ont avancé que la législation en matière de concurrence de l'UE « n'a pas encore évolué pour couvrir les abus de pouvoir d'achat au sommet de la chaîne d'approvisionnement ». C'est dans ce contexte que le lancement d'une enquête Caraïbes-UE conjointe sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement de bananes pourrait s'avérer intéressant.

### 2.2.3 Le secteur du sucre : quelle sera la future valeur d'un accès préférentiel ?

Le sucre représente en moyenne 5,9 % des exportations totales de biens du CARIFORUM vers le marché de l'UE, l'importance du sucre dans les exportations totales variant d'un faible 1,2 % (Trinité-et-Tobago) à un pourcentage élevé de 50,9 % (Guyane) (voir tableau A.1 en annexe). À partir du 1<sup>er</sup> octobre 2009, le protocole ACP relatif au sucre ne fournit plus le cadre pour les exportations de sucre des Caraïbes vers l'UE. Au lieu de cela, l'accès spécifique au titre du protocole relatif au sucre et l'accès au marché transitoire supplémentaire convenu au titre de l'APE Caraïbes-UE (+ 60 000 tonnes) ont été remplacés par un accès en pleine franchise de droits et de contingents vers le marché de l'UE, sous réserve d'une clause de sauvegarde automatique ACP (plafond de 3,5 millions de tonnes), applicable uniquement aux exportateurs de sucre ACP non PMA. L'abolition du protocole sucre a entraîné la fin des garanties de prix traditionnelles pour les exportations de sucre des Caraïbes vers l'UE. En vertu des nouveaux accords d'accès au marché en franchise de droits et de contingents, les importateurs de l'UE de sucre ACP doivent payer pas moins de 90 % du prix de référence du sucre de l'UE, qui avait chuté à 335 €/tonne au 1<sup>er</sup> octobre 2009. Autrement dit, le prix garanti minimum pour des importations de sucre des fournisseurs des Caraïbes est maintenant de 301,5 €/tonne.

Cependant, la fermeté du prix du sucre sur le marché mondial a empêché jusqu'à présent de ressentir pleinement les effets des réductions de prix de l'UE dans les contrats d'approvisionnement négociés par les exportateurs de sucre caribéens. L'impact des réductions du prix du sucre de l'UE a également été atténué par le déclin économique mondial, qui a nettement réduit le taux de fret pour le sucre transporté depuis les Caraïbes. Cela devrait représenter un gain temporaire pour la région, étant donné que la reprise économique devrait augmenter les prix du fret par rapport à la tendance pré-récession.



Dès le mois de mai 2008, la commissaire en charge de l'agriculture, Mariann Fischer Boel, avait indiqué qu'« il est très peu probable que le secteur du sucre reste en dehors » du cycle de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de 2013 de l'UE. En mai 2009, de nouvelles indications ont fait apparaître ce que cela pourrait impliquer et le chef du cabinet de la commissaire Mariann Fischer Boel a demandé aux cultivateurs de betteraves européens d'« envisager un avenir sans quotas ». Le processus de réforme du secteur du sucre de l'UE devrait donc continuer. Un certain nombre de questions se posent sur la future évolution potentielle du régime du sucre de l'UE, notamment :

- Comment sera gérée la transition vers un régime du sucre de l'UE en franchise de quotas ?
- Quel sera l'impact d'un régime du sucre de l'UE en franchise de quotas sur les prix du marché de l'UE pour le sucre ?
- Quel sera l'impact d'un régime du sucre de l'UE en franchise de quotas sur la production globale de l'UE ?
- Quel sera l'impact d'un régime du sucre de l'UE en franchise de quotas sur la distribution de la production à travers l'UE ?
- Quel sera l'impact de la suppression des quotas de production de l'UE sur le régime commercial du sucre de l'UE ?

Les principales questions, du point de vue des acteurs des Caraïbes, concernent l'impact de nouvelles réformes du régime du sucre de l'UE sur le prix du marché qu'ils sont capables de négocier avec les importateurs de l'UE et l'impact des réformes sur le régime commercial appliqué aux importations de sucre et de produits à base de sucre des fournisseurs des pays les moins avancés non ACP. Ces aspects sont particulièrement importants dans la région Caraïbes, qui comprend certains des exportateurs de sucre ACP les plus vulnérables.

Sept pays de la région Caraïbes exportent du sucre vers l'UE, dont six sont des fournisseurs traditionnels du protocole sucre ainsi que la République dominicaine. Un certain nombre de fournisseurs traditionnels caribéens sont extrêmement vulnérables par rapport au processus constant d'ajustement des prix dans le marché de l'UE, trois des fournisseurs traditionnels prévoyant d'avoir des structures de coûts, après la mise en œuvre des programmes de réduction des coûts, dépassant le prix de référence du sucre de l'UE. Deux de ces fournisseurs traditionnels, Saint Kitts-et-Nevis et Trinité-et-Tobago, ont choisi de sortir du commerce d'exportation de sucre, alors que la Barbade (où le sucre représente 39,2 % des exportations totales vers l'UE) restructure son utilisation du sucre produit dans le pays pour viser les marchés offrant des prix haut de gamme (par le biais de la marque Plantation Reserve et de l'utilisation de la production de rhum de haute qualité).

**Tableau 1 : Bénéficiaires du protocole sucre des Caraïbes : coûts de production et de transport après restructuration en vue de réduire les coûts (2009)**

Pays	Coût de production (€/t)	Coût de transport (€/t)	Coût total (€/t)	Prix UE pré-réforme (€/t)	Prix référence UE 2010 (€/t)	Prix 2015 potentiel (€/t)
Guyane	211	76	287	523,7	335,00	261,85
Belize	211	92	303	523,7	335,00	261,85
Jamaïque	264	56	320	523,7	335,00	261,85
Barbade	352	60	412	523,7	335,00	261,85
Saint-Kitts	440	80	520	523,7	335,00	261,85
Trinité	440	80	520	523,7	335,00	261,85

Source : extrapolé du Draft Report « Safeguarding the benefits of the ACP-EU Sugar Protocol in the context of the EPA negotiations », 20 février 2007. Le prix potentiel du sucre en 2015 spécifié dans la dernière colonne suppose que, suite au cycle de 2013 des réformes de la PAC, le prix de référence du sucre sera réduit à 50 % du niveau pré-réforme.



Pour sa part, la Jamaïque (où le sucre représente 14,2 % des exportations totales vers l'UE) cherche à privatiser son industrie du sucre dans un cadre de diversification des flux de revenus de la production de canne à sucre. Avec le déclin économique, le processus initial de privatisation a fait face à des difficultés. Par la suite, deux entreprises locales ont repris un certain nombre d'entreprises d'État en vertu d'un leasing à long terme, alors que les efforts pour vendre les entreprises d'État restantes à l'entreprise sucrière italienne Eridania ont échoué en décembre 2009.

Tant le Belize (où le sucre représente 34,6 % des exportations totales vers l'UE) que la Guyane (où il compte pour 50,9 % des exportations totales vers l'UE) cherchent à réduire les coûts de la production de sucre afin de rester des fournisseurs de sucre concurrentiels sur le marché de l'UE. Dans le cas du Belize, ces efforts doivent être soutenus par la conversion de la production nationale pour desservir le marché du sucre du commerce équitable, où des primes peuvent être obtenus. De nouveaux accords de marketing ont été négociés avec Tate & Lyle, qui s'est engagé à transformer l'ensemble de sa gamme de sucre de consommation directe en sucre « commerce équitable » au cours des prochaines années. Cependant, des litiges concernant l'utilisation de la prime « commerce équitable » ont généré des divisions parmi les producteurs de cannes, qui pourraient gêner le processus de certification « commerce équitable » et l'offre concurrentielle de sucre du commerce équitable. Des investissements conséquents sont également nécessaires dans le raffinage pour contribuer à diversifier efficacement les flux de revenus provenant de la production de cannes. La crise financière mondiale a compliqué ce processus de mobilisation des investissements. Au Belize, où une divergence de vues importante existe quant à la meilleure utilisation du financement des mesures d'accompagnement de l'UE, des acteurs de l'industrie se concentrent sur des mesures d'amélioration des revenus et de réduction des coûts, et la CE et le gouvernement favorisent apparemment des interventions générales en matière d'infrastructures routières et de renforcement de capacités dans les institutions de l'État.

La République dominicaine est le pays des Caraïbes ayant le plus à gagner dans l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents, car un investissement important de l'UE a été attiré pour développer et améliorer l'efficacité de la production de sucre.

Un grand domaine de préoccupation potentielle pour les exportateurs de sucre des Caraïbes (notamment la Guyane) est le processus de restructuration d'entreprise induit par la réforme ayant lieu dans le secteur du sucre de l'UE. Il s'agit d'un processus de consolidation des entreprises de sucre européennes, compte tenu du fait qu'elles se concurrencent pour des parts de marché dans les États membres de l'UE où la production de betterave sucrière a été arrêtée ou nettement réduite. Ce processus répond également à la globalisation des activités des entreprises de sucre européennes, de nouvelles alliances stratégiques se développant (Maurice et Suedzucker, Illovo et Associated British Foods) afin de proposer un accès direct pour des exportations de sucre ACP restructurées vers un marché de l'UE en pleine évolution. Actuellement, le secteur guyanais du sucre n'a pas encore identifié son partenaire commercial à long terme pour maximiser les flux de revenus de la vente de sucre sur le marché de l'UE, dans le nouveau contexte de marché créé par le processus de réforme du secteur du sucre de l'UE. Le secteur guyanais du sucre pourrait donc potentiellement être bloqué dans l'approvisionnement de sucre brut aux raffineurs traditionnels et, donc, vulnérable aux pleins effets des réductions du prix du marché induites par la réforme.

#### **2.2.4 Le secteur du riz : quelle future valeur aura l'accès préférentiel ?**

L'octroi de quotas transitoires élargis pour le riz (29 % en 2008 et 72 % en 2009) et ensuite de l'accès en pleine franchise de droits et de contingents doit être considéré dans le cadre d'une baisse située entre 17,3 % et 19,7 % du prix unitaire enregistré des exportations de riz de Guyane et du Surinam entre 2000 et 2007. Il faut cependant aussi considérer cela dans le contexte du programme régional caribéen du riz de 24 millions d'euros, mis en œuvre pour soutenir l'amélioration de la compétitivité de la production régionale de riz.

Durant les six premiers mois d'application du nouvel accord, les exportations de riz combinées des fournisseurs traditionnels caribéens de Guyane et du Surinam ont chuté de près de 11,3 %, sachant que celles du Surinam ont augmenté et celles de Guyane ont baissé de manière plus marquée. Cependant, les premières exportations de riz de la République dominicaine vers l'UE ont aussi été réalisées durant la saison 2007/2008, à savoir 25 038 tonnes de riz décortiqué, ainsi que l'expédition de deux lots de 12 000 tonnes et 20 000 tonnes pour une arrivée après octobre 2008.

**Tableau 2 : Secteur caribéen du riz : rapport importations/consommation (en %)**

	<b>2005/2006 (%)</b>	<b>2006/2007 (%)</b>	<b>2007/2008 (%)</b>	<b>2008/2009 (%)</b>	<b>2009/novembre 2010 (%)</b>
Ratio importations/consommation	64,15	52,76	55,18	47,21	52,29

Source : extrait de USDA FAS, *Grain: World markets and trade*, Circular series FG 01-10, janvier 2010.

L'impact actuel de la mise en œuvre progressive de l'accès en totale franchise de droits et de contingents doit être considéré dans le cadre des prix du marché de l'UE suivant largement les tendances de prix des marchés mondiaux, étant donné qu'il n'y a maintenant pas d'avantages importants en termes de prix à retirer de la fourniture du marché de l'UE par rapport aux marchés régionaux ou mondiaux. Compte tenu de la dépendance de la région à l'égard des importations de riz, il y a clairement une marge considérable pour l'expansion de la production nationale de riz pour les marchés régionaux. La question qui se pose est de savoir si la relation actuelle entre les prix du marché de l'UE et ceux du marché mondial pour le riz est temporaire ou structurelle : si elle est structurelle, les taux de fret et de change vont probablement de plus en plus jouer un rôle déterminant dans le choix des marchés d'exportation, tant que les prix élevés actuels du marché mondial prévalent.

Avec l'introduction d'accords de licences d'importation moins restrictifs permettant des exportations d'une plus grande variété de types de riz, de nouvelles opportunités pour le marketing des exportations de riz vers l'UE apparaissent. La République dominicaine semble cependant la mieux placée de tous les exportateurs de riz du CARIFORUM pour exploiter ces opportunités, compte tenu de sa capacité à proposer une offre plus cohérente. Vu les écarts de prix importants pour les différents types de riz selon la nature et la qualité du riz produit, l'évolution des modèles de production pour proposer des variétés de riz de « luxe » prisées par les consommateurs de l'UE pourrait bien être nécessaire pour garantir un commerce du riz rentable avec l'UE à long terme. Une aide de départ ainsi qu'un soutien financé au moyen de ressources publiques pour mettre en œuvre les ajustements commerciaux et de production nécessaires pourraient s'avérer indispensables, si ce défi doit être relevé.

**Tableau 3 : Exportations de riz décortiqué ACP vers l'UE (en tonnes)**

	<b>2004/05</b>	<b>2005/06</b>	<b>2006/07</b>	<b>2007/08</b>
Guyane	109 068	80 210	117 597	98 679
Surinam	21 694	14 437	13 642	19 699
République dominicaine				25 038
<b>Sous-total pour CARIFORUM</b>	<b>130 762</b>	<b>94 647</b>	<b>131 239</b>	<b>143 416</b>
Exportations ACP en pourcentage des importations totales de l'UE (%)	19,54	14,19	15,90	15,08
<b>Total des importations de l'UE</b>	<b>688 689</b>	<b>698 177</b>	<b>857 022</b>	<b>989 449</b>

Source : extrait des tableaux de « Complementary data to the report from the Commission to the Council on the operation of the agreement concluded in the framework of the GATT Article XXVIII procedure in the rice sector », CEC, Bruxelles, 30 juin 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/marchés/riz/publi/com2009\\_314\\_workdoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/marchés/riz/publi/com2009_314_workdoc_en.pdf)

### 2.2.5 Le secteur du rhum : leçons d'une restructuration réussie

L'expérience de l'ajustement du secteur du rhum dans les Caraïbes met, cependant, en évidence la marge de progression au-delà des préférences commerciales dans les relations commerciales avec l'UE. La conception et la gestion du programme des Caraïbes concernant le rhum étaient déléguées à une association industrielle responsable bien gérée, qui a développé en concertation avec ses membres une vision stratégique pour le repositionnement en fonction du marché du secteur du rhum des Caraïbes au vu de l'évolution des marchés mondiaux du rhum. Pour soutenir cette stratégie, un programme complet et intégré de soutien des initiatives d'ajustement de la production et du commerce a été conçu et mis en place sous la gestion d'un organisme dirigé par des entreprises du secteur. La conception et la gestion du programme ont été assurées en étroite concertation avec des structures régionales du CARIFORUM et les gouvernements nationaux, et avec le soutien actif des services de la Commission européenne, qui s'est engagée avec toutes les autres parties à concrétiser cette initiative innovante.

Alors que le programme touche à sa fin, le succès de sa stratégie de marketing, le soutien du renforcement des capacités consacrées à la conception de produits ainsi que la gestion et la mise en œuvre du programme, le capital mobilisé pour soutenir l'ajustement de la production, la réduction des coûts et les mesures d'amélioration de compétitivité par le biais d'un système de partage des coûts géré efficacement, sont autant d'éléments qui ont posé les bases d'une industrie caribéenne du rhum pouvant envisager un avenir rentable au-delà de la durée des préférences commerciales traditionnelles.

Des leçons importantes peuvent être tirées de cette expérience pour d'autres secteurs alimentaires et agricoles des Caraïbes faisant face soit à l'érosion de la valeur de préférences commerciales traditionnelles, soit à des défis d'ajustement de la production et du commerce découlant des programmes de libéralisation commerciale initiés par le biais de la signature de l'APE CARIFORUM-UE. Ces leçons concernent :

- la conceptualisation et la conception de stratégies proactives en fonction du marché, basées sur le secteur privé, pour le repositionnement de la production des Caraïbes au vu de l'évolution des réalités des marchés mondiaux ;
- la redéfinition nécessaire du rôle des secteurs public-privé dans le processus d'ajustement, le secteur public jouant de plus en plus un rôle de facilitation ;
- ce qui doit être fait pour mettre le secteur privé « aux commandes » dans la conception et la mise en œuvre de programmes, tout en maintenant une implication efficace des autorités publiques dans la région et de la Commission européenne ;
- la manière de gérer efficacement les programmes de soutien d'ajustement de la production et du commerce, y compris par le biais de mécanismes de soutien efficaces pour la mise en œuvre du programme, et la promotion et la réalisation d'une vision stratégique plus vaste ;
- le mode de gestion des problèmes les plus courants en vertu de ces programmes (liés aux offres et à l'adjudication), par le biais d'initiatives préalables pour aborder complètement ces problèmes à l'avance.

### 2.3 Le problème des règles d'origine

En termes de règles d'origine, alors que certaines améliorations ont été apportées pour certains produits alimentaires et agricoles comme les biscuits, les confitures, les gelées, les jus de fruits et autres boissons, ces améliorations n'ont pas nécessairement été conformes aux attentes finales des négociateurs caribéens (voir encadré ci-dessous). Néanmoins, les fabricants de produits alimentaires caribéens espèrent qu'ils pourront désormais exporter en franchise de droits une gamme légèrement plus large de produits alimentaires à valeur ajoutée que ce n'était le cas précédemment.

### Négociations sur les règles d'origine

Dès le départ, les négociateurs du CARIFORUM ont eu le sentiment que les négociations APE doivent permettre une analyse des règles d'origine appliquées afin d'aborder les préoccupations des exportateurs du CARIFORUM et de promouvoir la hausse des exportations de biens du CARIFORUM en vertu des conditions d'accès préférentiel au marché. On pensait que ces objectifs pouvaient être atteints dans la structure de règles d'origine utilisée en vertu de l'Accord de Cotonou, qui reposait largement sur une approche fondée sur une « modification des sous-rubriques tarifaires ».

Pour sa part, la CE a présenté une proposition pour un changement important et radical de la structure et des exigences détaillées des règles d'origine, sur la base de critères généraux d'ajout de valeur et de la suppression de la certification d'origine, avec la substitution de l'enregistrement des exportateurs et les changements des procédures de vérification.

En fin de compte, les règles d'origine dans l'APE CARIFORUM-UE ont maintenu la structure des règles d'origine de l'Accord de Cotonou, avec quelques ajustements relativement mineurs. Un changement important est cependant que les règles d'origine s'appliquent maintenant à la production et au commerce dans les deux sens.

Pour une gamme de produits contenant du sucre et pour le riz, aucun « cumul » ne sera autorisé entre les États du CARIFORUM après le 1<sup>er</sup> octobre 2015. Les matières premières utilisées doivent être originaires du pays d'où le produit final est exporté afin d'« être originaire », et donc de bénéficier de l'accès en franchise de droits. Cela implique cependant un engagement à réviser les règles d'origine « dans les cinq premières années après l'entrée en vigueur de cet accord, avec comme objectif de simplifier les concepts et méthodes utilisés [...] au regard des besoins de développement des États du CARIFORUM ». Cet engagement permet l'élaboration ultérieure des règles d'origine dans des domaines spécifiques où les exportateurs de produits alimentaires et agricoles des Caraïbes peuvent faire face à des règles d'origine restrictives et donc perdre les avantages de l'accès en franchise de droits et de contingents accordés en vertu de l'APE.

**Tableau 4 : Produits exclus du « cumul » jusqu'en 2015**

Sucre	Produits de cacao	Préparations à base de café
Préparations alimentaires spécifiées de farines, de semoules, d'amidons, de féculés ou d'extraits de malt (NC 19019099)	Préparations alimentaires relevant du code NC 21069098	Préparations utilisées dans l'industrie des boissons relevant du code NC 33021029
Préparations à base de thé	Sirops sucrés aromatisés ou additionnés de colorants	

Source : Commission Européenne.

## 2.4 Problèmes sanitaires et phytosanitaires (SPS)

Le Chapitre 5, Titre 1, Partie II, qui traite des problèmes d'agriculture et de pêche, comprend un certain nombre de dispositions liées aux problématiques SPS. Selon le briefing du CRNM sur « Agriculture and Fisheries sectors in the EPA » (Secteurs de l'agriculture et de la pêche dans l'APE), dans le domaine des mesures SPS « l'APE n'exige pas du CARIFORUM qu'il assume tout engagement supplémentaire à ceux en vertu des accords de l'OMC pertinents ». Cependant, les deux parties se sont engagées à utiliser une notification d'« avertissement » de toute « mesure envisagée qui pourrait affecter le commerce entre eux » et de problèmes émergeant dans le domaine SPS et des barrières techniques au commerce (BTC).

Le CARIFORUM s'est engagé à désigner une « autorité compétente » dans chaque État membre et à canaliser toutes les informations pertinentes par le biais d'un organisme régional représentatif. Pendant ce temps, la CE s'est engagée à aider le CARIFORUM dans les domaines suivants : l'harmonisation des normes techniques, le renforcement des capacités dans des domaines techniques spécifiques, le partage de l'expertise, le soutien de la participation du CARIFORUM à des organismes internationaux d'établissement de normes. La CE a également

pris des engagements spécifiques de coopération dans le domaine de « l'adoption de normes de qualité liées à la production alimentaire et au marketing » et en termes de soutien à la conformité avec différentes normes. Le fait que ces engagements d'aide au développement de la CE s'étendront à la fourniture d'une aide publique aux entreprises du secteur privé pour atteindre la conformité aux normes UE requises n'est pas clair. L'extension de cette aide publique est une composante complémentaire à l'application de normes SPS et de sécurité alimentaire de plus en plus strictes dans l'UE même. En effet, les gouvernements des États membres de l'UE considèrent cette aide publique aux opérateurs du secteur privé comme essentielle, afin d'éviter de porter préjudice à la compétitivité en matière de coûts des producteurs de l'UE sur les marchés de l'UE et sur les marchés internationaux.

## 3 Engagements de libéralisation alimentaire et agricole du CARIFORUM et dispositions d'aide au développement

### 3.1 Exclusions de produits

En termes d'exclusions de produits, quelque 65 % de toutes les lignes tarifaires à six chiffres exclues des engagements tarifaires de libéralisation du CARIFORUM sont des produits alimentaires, agricoles et de la pêche (représentant 45 % des lignes tarifaires alimentaires concernées). Par conséquent, selon le CRNM, quelque 75 % de la valeur des produits alimentaires, agricoles et de la pêche importés de l'UE sur la période 2002 à 2004 « continueront à impliquer des taxes ». Les principaux produits alimentaires et agricoles exclus du processus de désarmement tarifaire comprennent :

- volaille vivante, fraîche, congelée ou surgelée ;
- (viande de) bœuf, porc et agneau vivants, frais, congelés ou surgelés ;
- viandes traitées et préparées de ces animaux et quelques autres ;
- graisse animale ;
- produits laitiers ;
- œufs ;
- une grande gamme de fruits et légumes frais, congelés, surgelés (y compris tomates traitées) ;
- café ;
- maïs et produits de maïs, blé et produits de blé (notamment pâtes) ;
- huile d'olive, huile de palme et huile de tournesol ;
- sucre et substituts de sucre ; bonbons, confiserie et chocolats ;
- confitures et gelées et conserves de fruits ;
- jus de fruits conservés et surgelés ;
- ketchups, soupes et sauces ;
- eau minérale ;
- bière, vins et spiritueux ;
- cigares, cigarettes et produits de tabac.

La plupart des exportations de l'UE vers la région sont des exportations de produits alimentaires à valeur ajoutée, sachant que les principales exportations alimentaires de l'UE sont les produits laitiers (lorsque les navires de croisière et les yachts sont exclus, les produits laitiers sont la troisième plus grande exportation de l'UE aux Caraïbes, représentant environ un quart de toutes les exportations alimentaires et agricoles de l'UE) et les produits alimentaires à base de blé (HS



1901). Malgré leur nature à valeur ajoutée, ces produits sont des bénéficiaires importants de subventions à l'exportation de l'UE (en vertu des dispositions non visées à l'annexe I), et comme ces produits sont exclus d'engagements tarifaires de libéralisation, ils sont de même exclus de tout engagement sur l'élimination des restitutions à l'exportation de l'UE pour des produits destinés aux marchés des Caraïbes. Cela est malheureux car les secteurs des produits laitiers, de la volaille et des viandes ont été identifiés comme des domaines potentiels pour une concurrence accrue de l'UE en vertu de l'APE.

**Tableau 5 : Engagements de démantèlement tarifaire CARIFORUM pour les produits alimentaires, agricoles et de la pêche**

	Nombre de lignes tarifaires	Lignes tarifaires agricoles en pourcentage du total (%)
Total de lignes tarifaires 1-24 (poissons compris)	721	100
– dont exclues	324	45
– dont démantelées après		
0 an	34	5
5 ans	18	2
10 ans	156	22
15 ans	50	7
20 ans	69	10
25 ans	70	10

Source : Caribbean-EC EPA : Agriculture and fisheries sectors in the EPA, CRNM Brief No. 3200.3/EPA-01(08).

Le principal marché pour les exportations alimentaires et agricoles de l'UE est la République dominicaine, qui représente environ 31 % des exportations totales de l'UE vers la région, suivie par Trinité-et-Tobago (près de 13 %), la Jamaïque, Haïti et le Surinam (tous près de 9 à 10 %). Un certain nombre de ces pays ont également une production importante de produits potentiellement concurrentiels, où des subventions à l'exportation de l'UE et des systèmes de paiements d'aide directe continuent à soutenir la production et les exportations de l'UE à des niveaux plus élevés qu'en l'absence de ces programmes d'aide publique.

### 3.2 Les engagements de base en matière de démantèlement tarifaire du CARIFORUM

Les engagements de démantèlement tarifaire qui ont été pris sont répartis sur une longue période, conformément à la position extrêmement défensive prise par le CARIFORUM dans les négociations. Selon le CRNM, « les produits qui doivent être libéralisés durant la période initiale (après un moratoire de trois ans) sont essentiellement ceux sur lesquels les tarifs appliqués sont déjà nuls ou faibles ». La libéralisation des tarifs sur des produits alimentaires et agricoles est donc « fortement concentrée en fin de période », la plupart des réductions tarifaires n'étant terminées qu'après 10 ans, alors qu'un délai allant jusqu'à 25 ans est autorisé pour certains produits avant que les tarifs n'aient pas été complètement démantelés.

À travers une gamme de secteurs, il est probable que, pour certains composants de marché, l'UE ne représente pas de menace concurrentielle majeure, alors qu'une menace importante pour le marché pourrait apparaître pour certains composants de marché. Un défi majeur consiste maintenant à identifier de quelle catégorie les produits agricoles et alimentaires fabriqués localement relèvent, et de restructurer la production locale pour s'éloigner des composants de marché où la concurrence devrait s'intensifier en conséquence de la mise en œuvre de l'APE (ou de l'évolution des politiques d'aide agricole de l'UE), pour se tourner vers des parties du marché où la menace concurrentielle devrait être moins prononcée. Par exemple, dans le secteur de la

viande de volaille, la concurrence pourrait augmenter dans les morceaux de poulet surgelés de basse qualité, compte tenu de la préférence des consommateurs européens pour le filet de poulet, avec une restructuration de la production locale pour se concentrer sur les produits de poulet à valeur ajoutée, proposant un marché plus sûr à long terme.

### 3.3 Les dispositions de sauvegarde

Concernant les dispositions de sauvegarde, alors que des dispositions de sauvegarde agricoles spéciales distinctes avaient été initialement recherchées par les négociateurs du CARIFORUM, compte tenu du degré élevé d'exclusion et des longs calendriers de démantèlement tarifaire convenus dans l'APE, il a été accepté que les sauvegardes pour les produits agricoles soient traitées dans les dispositions générales de sauvegarde. Le CRNM a cependant argumenté que ces dispositions reconnaissent encore les circonstances particulières dans lesquelles les produits agricoles ont été commercialisés. Pour ce faire, une définition large des circonstances dans lesquelles les mesures de sauvegarde peuvent être invoquées a été incluse. Le type de mesures de sauvegarde qui peuvent être prises comprend : une suspension des réductions tarifaires ultérieures, une hausse des taxes jusqu'à un niveau inférieur au taux NPF, ou une introduction de quotas tarifaires pour le produit concerné. Ces mesures peuvent être maintenues jusqu'à deux ans, avec une nouvelle extension potentielle de deux ans.

Dans son analyse de l'APE CARIFORUM-UE, la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes a soutenu que, alors que « l'accord comprend de nombreuses clauses qui peuvent être utilisées pour protéger les producteurs nationaux », de graves problèmes peuvent être rencontrés dans l'invocation effective de ces clauses pour éviter de porter préjudice aux producteurs opérant sur le marché intérieur face à des importations excessives. Il faut donc considérer à quel point ces dispositions de sauvegarde s'avèrent utiles en pratique pour protéger les producteurs du CARIFORUM des augmentations des importations de produits alimentaires et agricoles dans une époque d'instabilité accrue des prix sur les marchés alimentaires mondiaux.

### 3.4 L'engagement de démantèlement des subventions à l'exportation

Alors que l'UE a pris un engagement en vue d'éliminer les subventions à l'exportation sur tous les produits agricoles pour lesquels le CARIFORUM a convenu de démanteler les tarifs, un grand nombre des produits exclus des engagements de démantèlement tarifaire du CARIFORUM sont des bénéficiaires importants des subventions à l'exportation de l'UE (notamment les produits laitiers, pour lesquels les subventions de l'UE à l'exportation ont été augmentées pendant un certain temps en 2008/2009 en réaction aux faibles prix du marché mondial).

En outre, la mise en œuvre des engagements sur l'élimination des subventions à l'exportation sur les produits couverts par l'APE s'avérera difficile concernant les produits alimentaires à valeur ajoutée relevant des dispositions non visées à l'annexe I (à savoir les produits alimentaires traités contenant les matières premières couvertes en vertu de la PAC de l'UE, dont les prix peuvent être supérieurs aux prix du marché mondial). D'un point de vue administratif, il est très difficile de refuser le paiement de la restitution à l'exportation sur ces produits sur la base du pays de destination finale. Par ailleurs, cette catégorie d'exportation de produits alimentaires et agricoles de l'UE bénéficie d'un des taux de croissance des exportations les plus élevés de l'UE, étant donné que la trajectoire suivie par la politique de l'UE tend à encourager l'expansion de ces exportations de produits alimentaires à valeur ajoutée.

Dans ce contexte, la valeur qu'auront ces engagements spécifiques de l'UE dans la réduction des exportations de produits de l'UE bénéficiant des subventions à l'exportation, qui concurrencent des industries CARIFORUM existantes ou émergentes, n'est pas claire du tout.

### 3.5 Le traitement des outils politiques commerciaux non tarifaires

L'APE CARIFORUM impose également des restrictions concernant l'utilisation d'une gamme d'outils politiques commerciaux non tarifaires, qui ont traditionnellement été déployés pour soutenir le développement des secteurs alimentaire et agricole. Par exemple, l'accord APE engage les membres du CARIFORUM à l'élimination des droits d'exportation dans les trois ans de la signature de l'accord. Cet engagement concernera principalement la Guyane, où des droits d'exportation sont appliqués aux mélasses et sucres non raffinés.

L'article traitant de l'« interdiction des restrictions quantitatives » exige l'élimination des arrangements de licences d'importation dès l'« entrée en vigueur de cet accord ». Comme pour d'autres aspects de l'accord APE, l'impact de ces dispositions variera considérablement entre les pays. Par exemple, le gouvernement de la République dominicaine s'est engagé à l'élimination de restrictions commerciales et à un système tarifaire transparent, étant donné que l'aide gouvernementale se concentre de plus en plus sur des programmes d'aide financière ciblés. Par contre, les gouvernements de l'Organisation des États des Caraïbes orientales utilisent davantage les licences d'importation pour surveiller et réguler les flux commerciaux agricoles. Les implications de l'application de cette disposition diffèrent donc considérablement. Cela est en effet possible par le biais de l'application de ces dispositions, traitant des quotas et licences d'importation, plutôt que par les engagements de démantèlement tarifaire *per se* qui ont d'abord un impact sur les secteurs alimentaire et agricole dans les pays CARIFORUM.

En vertu de l'APE CARIFORUM-UE, aucune disposition spécifique n'a été prévue concernant la protection des industries naissantes, étant donné que les gouvernements sont limités quant à l'utilisation de dispositions générales de sauvegarde qui ne peuvent être appliquées que pendant les dix premières années après l'entrée en vigueur de l'accord et qui, si appliquées, peuvent être maintenues pendant un maximum de huit ans. Cela contraste avec les efforts, en vertu des autres APE intérimaires, pour lier la durée des dispositions spécifiques de protection des industries naissantes à la date d'établissement de l'industrie naissante concernée.

Un accord a également été atteint sur l'extension de la protection des indications géographiques (IG) à d'autres produits alimentaires et agricoles, et pas seulement les vins et les spiritueux. Cependant, cela couvre uniquement les IG protégées dans leur pays d'origine. La CE s'est engagée à aider les gouvernements du CARIFORUM à développer leurs propres IG, dans le but formulé d'obtenir la protection IG pour le sucre roux cristallisé guyanais et le café Blue Mountain jamaïcain.

### 3.6 Les dispositions d'aide au développement

Au final, en termes d'aide aux ajustements liés à la mise en œuvre de l'APE dans les secteurs alimentaire et agricole, un rapport d'étude du Parlement européen (PE) a soutenu qu'il y avait potentiellement suffisamment d'aide de l'UE disponible pour répondre aux besoins d'ajustement liés à l'APE (coûts de mise en œuvre, ajustement fiscal, ajustement des exportations et ajustements économiques nationaux), malgré l'absence de tout engagement financier contraignant dans l'APE. Ce rapport d'étude affirme que « au moins 580 millions d'euros seront affectés pour soutenir l'APE CARIFORUM-UE », provenant du Programme indicatif régional (PIR), des programmes indicatifs nationaux (PIN), de l'assistance du programme des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre, et des fonds non utilisés en vertu du cadre spécial d'assistance en faveur des fournisseurs ACP de bananes. Les allocations à verser aux pays caribéens au titre du programme de mesures d'accompagnement pour la banane récemment annoncé de 200 millions d'euros doivent y être ajoutées.

Cependant, le rapport d'étude du PE note que ce n'est le cas que si ces ressources financières sont efficacement ciblées sur des domaines prioritaires liés à l'APE. Dans ce contexte, trois études de cas nationales révisées par le service de recherche du PE suggèrent qu'il peut y avoir une discordance entre les domaines ciblés pour le soutien et les besoins hautement prioritaires

des économies caribéennes. Par conséquent, le rapporteur du PE conclut que, en vertu des arrangements actuels, « rien ne garantit » que les ressources d'aide disponibles « seront appliquées de manière appropriée et en temps voulu ». Cela serait particulièrement le cas concernant l'aide pour soutenir les ajustements du commerce et de la production en fonction du marché et basés sur le secteur privé, pour les producteurs caribéens servant les marchés internationaux, locaux et régionaux.

Alors que quelque 72,6 millions d'euros sur les 165 millions d'euros alloués au PIR des Caraïbes en vertu du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) sont consacrés au « soutien APE », ce montant semble principalement concentré sur le renforcement des capacités des institutions régionales et la mise en œuvre de l'APE. On ne sait pas bien dans quelle mesure des fonds seront mis à disposition, au titre du PIR du 10<sup>e</sup> FED, des programmes de soutien à l'ajustement du commerce et de la production basés sur le secteur privé, en fonction du marché et concentrés sur le plan sectoriel. En outre, selon les représentants de la CE accrédités localement, « le CARIFORUM/Secrétariat du CARICOM a été incapable de faire une proposition valable pour lancer la mise en œuvre de ces fonds », le CARIFORUM ne faisant qu'« une proposition préliminaire qui [a été] évaluée » en décembre 2009. C'est pourquoi, selon le délégué de la CE pour la Jamaïque, le gouvernement jamaïcain a affecté 11,25 millions d'euros de ses propres fonds alloués au niveau national à la mise en œuvre de l'APE (5,3 % des ressources totales disponibles pour la Jamaïque durant la période actuelle de programmation).

Cela fait partie d'une tendance plus générale vers l'utilisation d'une partie des fonds programmés au niveau national pour soutenir la mise en œuvre de l'APE. Selon le document régional de stratégie du 10<sup>e</sup> FED, trois programmes sont élaborés pour aborder les ajustements liés à l'APE dans la sphère de la réforme de l'administration publique et de la gouvernance, trois programmes concernent les besoins d'infrastructures généraux de l'APE, et cinq programmes visent à répondre aux problèmes de compétitivité. Il faut ajouter à cela les programmes permanents soutenant les besoins d'ajustement liés à l'alimentation et à l'agriculture dans les secteurs du rhum, du sucre, des bananes et du riz, ainsi que les programmes généraux de développement commercial et du secteur privé (voir tableau A.4 en annexe).

Conformément à la conclusion de l'atelier CTA/ECDPM intitulé « Strengthening agricultural trade strategies: towards a Caribbean agenda » de novembre 2008, il est indispensable de garantir que les besoins de soutien d'ajustement dans les secteurs alimentaire et agricole soient pleinement intégrés dans les processus de programmation d'aide. Cela doit être fondé sur une définition claire des éléments suivants :

- les priorités et les objectifs spécifiques d'aide à la restructuration étendue aux programmes en fonction du marché, basés sur le secteur privé, spécifiques au secteur ;
- les rôles respectifs du gouvernement et du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre de mesures de soutien d'ajustement de la production et du commerce, les gouvernements jouant principalement un rôle de facilitation ;
- les rôles respectifs des autorités nationales et régionales, dans une reconnaissance de la primauté des processus d'ajustement basés sur le secteur qui sont proches de ceux qui produisent et commercialisent ;
- le rôle que peuvent jouer légitimement les programmes d'aide financés par des fonds publics dans le soutien des processus d'ajustement du commerce et de la production en fonction du marché et basés sur le secteur privé ;
- une analyse fondamentale des mécanismes de fourniture d'aide utilisés pour soutenir un ajustement du commerce et de la production, pour tirer parti des meilleures pratiques dans la région et garantir que les mécanismes de fourniture d'aide soient plus favorables au secteur privé.

À l'avenir, cela constitue un agenda d'action conséquent aux fins d'un déploiement efficace de l'aide de la CE disponible pour soutenir les ajustements du commerce et de la production des secteurs alimentaire et agricole dans les Caraïbes.



## Annexes

Tableau A.1 : Part des produits alimentaires et agricoles en pourcentage des exportations totales vers l'UE-27 en 2007 (par ordre de la valeur plus élevée des exportations alimentaires et agricoles vers le marché de l'UE)

Pays	Pourcentage du total (%)	Valeur du total (milliers d'euros)	Principaux produits exportés
République dominicaine	33,7	121 581 54 730 43 452 23 120 9 961 6 786 4 799 4 130 <b>Total 268 559</b>	15,5 % – Bananes (0803) 6,8 % – Alcool éthylique non dénaturé (2208) 5,4 % – Cacao en fèves et brisures de fèves, brut ou torréfié (1801) 2,9 % – Cigares (y compris ceux à bouts coupés), cigarettes, etc. (2402) 1,2 % – Dattes, figues, etc. (0804) 0,8 % – Autres légumes, frais ou réfrigérés (0709) 0,6 % – Café, même torréfié (0901) 0,5 % – Beurre de cacao, graisse et huile (1804)
Bahamas	19,2	<b>151 663</b>	19,2 % – Alcool éthylique non dénaturé (2208)
Guyane	73,1	102 980 36 028 6 667 2 234 <b>Total 147 909</b>	50,9 % – Sucre de canne (1701) 17,8 % – Riz (1006) 3,3 % – Alcool éthylique non dénaturé (2208) 1,1 % – Fruits, noix (2008)
Jamaïque	20,8	72 638 15 581 9 984 7 470 <b>Total 105 673</b>	14,2 % – Sucre de canne (1701) 3,1 % – Alcool éthylique non dénaturé (2207) 2,0 % – Alcool éthylique non dénaturé (2208) 1,5 % – Bananes (0803)
Belize	78,3	34.101 32 462 10 015 1.582 601 <b>Total 78 761</b>	34,6 % – Sucre de canne (1701) 32,9 % – Jus de fruits (2009) 1,6 % – Mèlasses (1703) 0,6 % – Agrumes (0805)
Surinam	10,0	18 312 4 481 1 740 <b>Total 24 533</b>	7,5 % – Bananes (0803) 1,8 % – Riz (1006) 0,7 % – Autres légumes, frais ou réfrigérés (0709)
Barbade	52,8	15 914 5 505 <b>Total 21 419</b>	39,2 % – Sucre de canne (1701) 13,6 % – Alcool éthylique non dénaturé (2208)
Sainte-Lucie	42,2	19 200 319 271 257 <b>Total 20 047</b>	40,4 % – Bananes (0803) 0,7 % – Autres légumes, frais ou réfrigérés (0709) 0,6 % – Melons (0807) 0,5 % – Fraises, framboises fraîches, etc. (0810)*
Trinité-et-Tobago	1,2	<b>Total 12 289</b>	1,2 % – Sucre de canne (1701)
Saint-Vincent	9,4	<b>9 023</b>	9,4 % – Bananes (0803)
Dominique	63,8	4 889 752 553	43,9 % – Bananes (0803) 6,8 % – Beurre de cacao, graisse et huile (1804) 5,0 % – Alcool éthylique non dénaturé (2208)

Pays	Pourcentage du total (%)	Valeur du total (milliers d'euros)	Principaux produits exportés
		341 242 230 75 <b>Total 7 082</b>	3,1 % – Préparations pour sauces et sauces préparées (2103) 2,2 % – Autres légumes, frais ou réfrigérés (0709) 2,1 % – Huiles essentielles (3301) 0,6 % – Agrumes (0805)
Haïti	11,3	2 050 526 514 205 <b>Total 3 295</b>	7,0 % – Café, même torréfié (0901) 1,8 % – Cacao en fèves et brisures de fèves, brut ou torréfié (1801) 1,8 % – Écorces d'agrumes (0814) 0,7 % – Plantes et parties de plantes (1211)
Grenade	34,7	1 191 189 86 49 28 25 <b>Total 1 568</b>	26,4 % – Noix muscade, macis, amomes et cardamomes (0908) 4,2 % – Cacao en fèves et brisures de fèves, brut ou torréfié (1801) 1,9 % – Autres légumes, frais ou réfrigérés (0709) 1,1 % – Alcool éthylique non dénaturé (2208) 0,6 % – Huiles ou graisses végétales fixes, huile de jojoba (1515) 0,5 % – Dattes, figes, etc. (0804)*
Antigua-et-Barbuda	0,8	<b>1 108</b>	0,8 % – Chevaux vivants (0101)
Saint-Kitts-et-Nevis	2,9	62 42 28 <b>Total 132</b>	1,4 % – Bière faite à base de malt (2203) 0,9 % – Café, même torréfié (0901) 0,6 % – Légumes à cosse, écosés ou non (0708)

Source : extrait des pages pays de [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc\\_138666.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138666.pdf)

\* Alors que ces exportations spécifiques sont mentionnées dans le profil statistique commercial de la CE entre les Caraïbes et l'UE, il a été suggéré par des observateurs informés dans la région qu'il peut s'agir de réexportations ou d'anomalies statistiques.

**Tableau A.2 : Tendances des exportations de bananes des Caraïbes vers l'UE pour les années sélectionnées (en tonnes)**

	1992	1996	2001	2002	2004	2005	2006	2007	Évolution 1992-2007 (%)
Sainte-Lucie	122 066	106 670	34 727	49 313	42 874	28 243	36 733	30 497	– 75,0
Saint-Vincent	71 320	44 176	30 829	32 522	23 969	15 895	17 239	11 249	– 84,2
Dominique	5 606	39 307	18 062	17 802	12 401	13 182	13 591	7 458	– 85,5
Grenade	6 015	2 007	591	557	406	-	-	-	– 100,0
Jamaïque	74 827	89 610	42 985	40 600	28 660	11 654	31 866	18 372	– 75,4
Surinam	29 950	27 160	28 731	7 000	19 277	35 261	45 153	54 353	+ 81,5
Rép. dom.	38 516	61 371	86 064	97 227	101 000	145 000	176 752	206 212	+ 435,4
Belize	28 494	54 109	51 609	38 178	80 000	74 000	73 207	61 175	+ 114,7
<b>Total</b>	<b>42 804</b>	<b>424 410</b>	<b>293 598</b>	<b>283 199</b>	<b>308 587</b>	<b>32 235</b>	<b>394 541</b>	<b>389.316</b>	<b>– 7,9</b>

Source : extrait des pages pays sur <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/> pour différentes années.

**Tableau A.3 : Valeur unitaire enregistrée des exportations de bananes des Caraïbes (2001-2007)**  
(en euros par tonne)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sainte-Lucie	695,0	710,4	645,1	650,9	650,5	653,5	629,6
Saint-Vincent	695,4	710,7	644,4	656,6	651,4	652,5	654,2
Dominique	684,0	705,4	634,3	656,0	618,9	642,2	655,5
Belize	580,7	597,8	501,4	438,0	641,3	483,9	530,6
Jamaïque	774,8	733,3	521,4	394,3	395,4	413,7	406,6
Surinam	679,0	607,7	-	311,3	357,6	368,4	336,9
Rép. dom.	587,9	628,2	532,7	566,7	582,7	623,3	604,1

Source : extrait de pages des pays sur <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/> pour différentes années.

**Tableau A.4 : Soutien de la CE aux ajustements du commerce et de la production dans les Caraïbes**

Programmes spécifiques au secteur	€
Programme <b>Rhum</b> régional des Caraïbes	70 000 000
Programme <b>Riz</b> régional des Caraïbes	24 000 000
<b>Programme des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre (2006-2010)</b>	
Barbade (2007-2010)	34 677 000
Belize	45 147 000
Guyane	84 170 000
Jamaïque	77 547 000
Saint-Kitts-et-Nevis	42 286 000
Trinité-et-Tobago	41 643 000
<b>Cadre spécial d'assistance en faveur des fournisseurs de banane (1999-2006)</b>	
Saint-Vincent	40 510 000
Sainte-Lucie	56 805 810
Dominique	41 810 000
Grenade	4 000 000
Belize	21 770 000
Jamaïque	33 640 000
Surinam	17 470 000
<b>Sous-total</b>	<b>635 475 810</b>
<b>Programmes généraux</b>	
Agence de développement des exportations des Caraïbes	10 500 000
Programme de développement du secteur privé et du commerce des Caraïbes	2 600 000

Source : compilé par l'auteur à partir de sources Internet variées.

Remarque : Il faut ajouter à ces programmes des allocations permanentes au Programme des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre 2009-2013 et les allocations des pays des Caraïbes en vertu du programme des mesures d'accompagnement de la banane récemment établi.

**Tableau A.5 : Priorités du programme des mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre des Caraïbes**

<b>Jamaïque</b>	
Objectif :	Développer une industrie du sucre durable dirigée par le secteur privé, en partie par le biais de la diversification des flux de revenus de la production de la canne à sucre et la privatisation de l'industrie ; diversifier les opportunités rurales de revenus ; soutenir les ajustements sociaux dans le secteur du sucre.
Support :	Soutien budgétaire général (50 %) et soutien budgétaire sectoriel (50 %) (soutien total 2007-2010 : 77,547 millions €)
<b>Guyane</b>	
Objectif :	Réduire les coûts et améliorer la compétitivité de la production de sucre et diversifier les flux de revenus de la canne à sucre.
Support :	Soutien budgétaire général (soutien total 2007-2010 : 84,17 millions €).
<b>Belize</b>	
Objectif :	Augmenter la rentabilité de la production de sucre, du traitement et du transport, et soutenir les opportunités alternatives de revenus en zones rurales.
Support :	Interventions basées sur des projets (soutien total 2007-2010 : 45,147 millions €).
<b>Barbade</b>	
Objectif :	Restructuration du secteur du sucre et diversification de la base économique, avec financement de mesures d'accompagnement de l'UE concentré sur la diversification de la base économique, avec uniquement un soutien technique limité étendu à la restructuration du secteur du sucre.
Support :	Soutien budgétaire ciblé (soutien total 2007-2010 : 34,677 millions €).
<b>Saint-Kitts-et-Nevis</b>	
Objectif :	Promouvoir la diversification économique et réduire la pauvreté dans les régions dépendantes du sucre.
Support :	Soutien budgétaire général (soutien total 2007-2010 : 42,286 millions €).
<b>Trinité-et-Tobago</b>	
Objectif :	Améliorer la compétitivité d'une industrie du sucre dirigée par le secteur privé, promouvoir la diversification économique dans les régions dépendantes du sucre et aborder l'impact social et environnemental plus large du secteur de l'ajustement du sucre. Le soutien des mesures d'accompagnement de la CE est concentré exclusivement sur la diversification économique, l'ajustement social et l'amélioration de l'impact environnemental.
Support :	Soutien budgétaire sectoriel non ciblé (soutien total 2007-2010 : 41,643 millions €).

Source : résumé compilé des programmes indicatifs multi-annuels des pays concernés.

**Tableau A.6 : Caraïbes : consommation de riz, production, importations, stocks de clôture (en tonnes)**

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/novembre 2010	Variation (%)
Consommation intérieure (variation annuelle)	1 732 000	1 829 000 + 5,6 %	1 863 000 + 1,9 %	1 737 000 - 6,8 %	1 922 000 + 10,7 %	+ 11
Production (variation annuelle)	685 000	798 000 + 16,5 %	796 000 - 0,25 %	882 000 + 10,8 %	938 000 + 6,3 %	+ 36,9
Importations (variation annuelle)	1 111 000	965 000 - 13,1 %	1 028 000 + 6,5 %	820 000 - 20,2 %	1 005 000 + 22,6 %	- 9,5
Stocks de clôture (variation annuelle)	225 000	178 000 - 20,9 %	134 000 - 24,7 %	109 000 - 18,7 %	106 000 - 2,75 %	- 52,9

Source : USDA FAS, *Grain: World markets and trade*, Circular series FG 01-10, janvier 2010.  
<http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2010/01-10/grainfull01-10.pdf>

## Sources d'information

### Documents sur les Caraïbes

Point d'accès au site Web du Bureau des négociations commerciales (BNC, auparavant Caribbean Regional Negotiating Mechanism [CRNM]), proposant un accès complet au texte complet des APE Caraïbes-UE.

<http://www.crnw.org/>

Point d'accès pour le téléchargement de Briefs BNC/CRNM traitant du commerce de biens en vertu de l'APE CARIFORUM-CE.

[http://www.crnw.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=124&Itemid=95](http://www.crnw.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=124&Itemid=95)

CNRM. Briefing, « Update on the CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement to the 88th session of the ACP Council of Ministers », 15-18 décembre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CRNM\\_EN\\_151208\\_ACP\\_Update-on-the-CARIFORUM-EC-EPA.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CRNM_EN_151208_ACP_Update-on-the-CARIFORUM-EC-EPA.pdf)

### Documents de la Commission européenne

CE, DG Commerce. « Introduction to the CARIFORUM-EC EPA », octobre 2008.

<http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2009/09/introduction-to-the-cariforum-epa.pdf>

CE, DG Commerce. Fact sheet, « CARIFORUM-EU EPA Trade in Goods », octobre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_1410208\\_EC\\_Cariforum-EC-EPA-Trade-in-Goods.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_1410208_EC_Cariforum-EC-EPA-Trade-in-Goods.pdf)

CE, DG Commerce. Fact sheet, « CARIFORUM-EU EPA: development support », octobre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC\\_EN\\_1410208\\_EC\\_Cariforum-EC-EPA-Development-Support.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_1410208_EC_Cariforum-EC-EPA-Development-Support.pdf)

### Analyses indépendantes

Commonwealth Secretariat/ODI. Final report, « Analysis of contents of the CARIFORUM and Pacific ACP Economic Partnership Agreements and challenges ahead », décembre 2008.

<http://www.thecommonwealth.org/files/185769/FileName/CFTC-EAD-BCWG-208FinalReport.pdf>

CTA/ECDPM. Point of access for analysis of the wider lessons for aid deployment arising from the Caribbean rum programmes, octobre 2009.

<http://www.cta.int/en/About-us/What-we-do/Agricultural-Trade-Programme/Main-areas-of-work/International-agricultural-trade-negotiations/Aid-for-Trade-and-Agriculture-workshop-SADC-region>

ICTSD. « Comparing safeguard measures in regional and bilateral agreements ». Issue paper, n° 22, juin 2009.

<http://ictsd.net/downloads/2009/07/safeguardweb.pdf>

UN ECLAC. « The CARIFORUM-EU EPA: an assessment of issues related to market access, safeguards and implications for regional integration », réf. LC/CAR/L.181, 26 novembre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECLAC\\_EN\\_261108\\_ECLAC\\_The-CARIFORUM-EU-EPA-an-assessment-of-issues-relating-to-market-access-safeguards.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECLAC_EN_261108_ECLAC_The-CARIFORUM-EU-EPA-an-assessment-of-issues-relating-to-market-access-safeguards.pdf)



## Accord de l'OMC sur l'agriculture : implications pour les pays ACP

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>112</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>114</b>
2.1 Négociations agricoles à l'OMC	114
2.2 Progrès dans les domaines spécifiques préoccupant les ACP	117
2.3 Développements dans le processus de règlement des différends à l'OMC	122
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>123</b>
3.1 La question du soutien interne	123
3.2 La question des subventions à l'exportation	123
3.3 Accès au marché : érosion des préférences, mécanisme de sauvegarde spéciale, accès en franchise de droits et de contingents et « cycle gratuit »	124
3.4 Les problèmes du secteur du coton	124
3.5 Les problèmes des produits agricoles	125
3.6 Les besoins des petites économies vulnérables	125
3.7 Les incidences du différend sur le bœuf aux hormones	125
3.8 Les incidences d'une résurgence de la contestation du régime sucrier	125
<b>Sources d'information</b>	<b>127</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA intitulée « Accord de l'OMC sur l'agriculture : implications pour les pays ACP » a initialement été publiée en janvier 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en avril 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP** : analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2009 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) fournit le cadre international régissant les relations commerciales de l'UE et des ACP au sens large, donnant notamment des orientations en matière de politique tarifaire et d'utilisation des mesures de promotion des exportations. Elle établit également des disciplines pour le déploiement du soutien interne au secteur agricole non seulement dans l'UE, mais également dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont les politiques ont un impact sérieux sur les pays ACP. En conséquence, il existe toute une série de problématiques à l'OMC qui affectent à la fois les relations ACP-UE en matière de commerce agricole et la valeur de l'accès préférentiel au marché européen dont bénéficient les pays ACP. Les développements à l'OMC peuvent également avoir un impact sur les efforts des membres ACP visant à promouvoir l'intégration régionale et diversifier leurs partenaires commerciaux. Ainsi, les développements entourant l'accord de l'OMC sur l'agriculture ont à la fois des conséquences directes et indirectes sur les relations ACP-UE en matière de commerce agricole.

Traditionnellement, les préoccupations agricoles des pays ACP portaient sur cinq domaines : la possibilité de conserver le droit d'utiliser certains instruments traditionnels de politique commerciale ; le soutien interne ; la concurrence à l'exportation ; l'accès au marché (y compris l'érosion des préférences) ; les problèmes du secteur du coton. Dans le courant de 2007/2008, le problème de la flambée des prix des denrées alimentaires est venu s'ajouter à la liste, les craintes dans ce domaine ayant évolué depuis vers un appel à des initiatives ciblées pour les produits agricoles.

S'agissant de l'utilisation des instruments traditionnels de politique commerciale, les gouvernements ACP veulent conserver une marge de manœuvre pour pouvoir utiliser des instruments politiques tels que les licences d'importation et les taxes à l'exportation en tant que partie intégrante des stratégies de développement agricole ciblées et spécifiques au secteur. L'accent de ces discussions a été progressivement déplacé vers les Accords de partenariat économique (APE) au sein des relations ACP-UE, bien que la question des taxes à l'exportation ait également été portée par l'UE devant l'organe de règlement des différends de l'OMC dans une affaire contre la Chine.

### Mesures de soutien de la « catégorie verte » et de la « catégorie bleue » à l'OMC

Pour mieux comprendre les négociations à l'OMC, il convient de comprendre les concepts de « catégorie verte » et de « catégorie bleue ».

**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. À titre d'exemple, les paiements au titre des programmes environnementaux.

**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.

S'agissant du soutien interne, le groupe ACP a appelé :

- à une réduction réelle et substantielle de l'utilisation du soutien interne qui a un impact sur les résultats commerciaux, ainsi qu'à une révision et une clarification des critères de la catégorie verte, afin d'assurer des effets de distorsion des échanges minimales voire nuls ;
- à mettre fin au soutien *de minimis* pour les économies développées ;
- à introduire des disciplines pour le soutien de la catégorie bleue accordé à des produits spécifiques.

S'agissant de la concurrence à l'exportation, le groupe ACP a appelé :

- à une date butoir crédible pour l'élimination des subventions à l'exportation ;
- à des arrangements en matière d'aide alimentaire tenant compte des besoins des pays en développement qui sont importateurs nets de produits alimentaires et destinataires de l'aide ;
- à des dispositions sur les entreprises commerciales d'État permettant aux pays ACP de continuer à utiliser ces institutions, parce qu'elles sont indispensables à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté.

S'agissant de l'accès au marché, le groupe ACP a appelé :

- à ce que le problème de l'érosion des préférences soit concrètement et complètement résolu, au travers de réductions tarifaires sur des périodes plus longues et de l'apport d'un soutien lié à l'ajustement du commerce ;
- à l'extension de l'accès en franchise de droits et de contingents à tous les pays de l'OCDE et aux pays en développement les plus avancés ;
- à un accès total aux mécanismes de sauvegarde spéciale (MSS) au travers de procédures qui assurent une protection efficace contre les poussées d'importation ;
- à aucune imposition aux pays les moins avancés (PMA) d'engagements obligatoires en matière d'accès au marché (« cycle gratuit »).

S'agissant des problèmes du coton, le groupe ACP a appelé :

- à l'élimination immédiate des subventions à l'exportation ;
- à la réduction progressive du soutien à la production dans le secteur du coton et à son élimination rapide ;
- à 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 ;
- à 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 fluctuants des denrées alimentaires, les ACP réclament des mesures spécifiques pour contrer l'instabilité des prix des produits. Les ACP ont également soutenu les appels des petites économies vulnérables pour que leurs besoins soient pleinement pris en compte dans les dispositions pertinentes de l'accord de Doha. Il s'agit là du tableau général des préoccupations des ACP dans les négociations à l'OMC.

L'approche de l'UE dans le cadre des négociations agricoles à l'OMC est fortement ancrée dans le processus de réforme de la Politique agricole commune (PAC) et elle entend obtenir l'autorisation de l'OMC en vue d'utiliser ces instruments de politique commerciale qui sont essentiels pour la PAC réformée (notamment les paiements découplés). Le glissement d'équilibre entre instruments de politique commerciale et instruments de soutien financier au sein de la PAC définit les paramètres de la position communautaire au cycle de Doha. L'UE essaie à tout prix d'obtenir une certaine tolérance vis-à-vis de son interprétation des concepts de « catégorie bleue » et de « catégorie verte » (voir encadré ci-dessus), qui offrirait ainsi l'aval de l'OMC pour les nouvelles formes de soutien agricole découplé de l'UE.

Au-delà des négociations du cycle de Doha, l'agenda de l'UE à l'OMC est également en pleine mutation. Pour les exportateurs de l'UE, les principales barrières au commerce ne sont plus les droits de douane mais bien toute une série de barrières non tarifaires et les problèmes dits « transfrontières ». À l'avenir, la CE souhaite que l'OMC se penche sérieusement sur la question de l'élimination des barrières non tarifaires et sur la résolution des problématiques

transfrontières qui constituent des barrières au commerce. Il s'agit là de l'agenda défendu par la CE tout au long des négociations APE avec les gouvernements ACP.

## 2 Récents développements

### 2.1 Négociations agricoles à l'OMC

#### 2.1.1 Progrès en 2009/2010

Le projet révisé de modalités de 2008 a consolidé les accords obtenus lors de la réunion ministérielle de juillet 2008. Le document présentait les perspectives du président sur ce qui pouvait être convenu en matière de réduction de droits de douane, de subventions agricoles ayant des effets de distorsion des échanges et d'autres dispositions agricoles. Il proposait :

- une réduction de 80 % du soutien de l'UE ayant des effets de distorsion des échanges, à environ 22 milliards d'euros, sans toucher au soutien de la catégorie verte ;
- une réduction de 75 % des droits de douane les plus élevés des pays développés, mais avec de nombreuses clauses d'exemption permettant aux « droits de douane sur les produits [sensibles] tels que le bœuf, les produits laitiers ou le sucre de rester élevés » ;
- que les pays en développement soient autorisés à classer jusqu'à 5 % des lignes tarifaires en tant que produits spéciaux, qui seraient exemptés de toute réduction à condition que la réduction générale pour les produits spéciaux d'un pays soit de 11 %.

Certaines suggestions ont été formulées en ce qui concerne le mécanisme de sauvegarde spéciale, toutefois elles ont été loin de rallier un consensus. Le texte incluait également « de nouvelles flexibilités pour les pays en développement et proposait des disciplines sur les restrictions à l'exportation », ainsi qu'une proposition pour l'élimination progressive de la « sauvegarde spéciale pour l'agriculture » sur une période de sept ans, une mesure fréquemment utilisée par l'UE pour protéger son secteur sucrier. Le texte ne donnait aucune piste supplémentaire pour la suite à donner aux problèmes du coton. D'après le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD), le nouveau projet était « remarquable pour son nombre d'exceptions spécifiques aux pays et ses clauses d'exemption », un observateur d'un pays en développement se demandant s'il représentait « effectivement un traitement spécial et différencié proposé aux pays en développement ».

Bien que le projet révisé de modalités ait été « généralement bien accueilli », il restait néanmoins toute une série de points en suspens. La CE affirmait cependant que ces questions étaient toutes « solubles » si les ministres se concentraient « sur la poignée de points litigieux en suspens » et décidaient s'il était « possible de trouver des solutions intermédiaires ». C'était là le contexte général dans lequel s'inscrivaient les efforts visant à poursuivre les négociations en 2009.

Tout au long de l'année 2009, l'engagement envers la conclusion des négociations a été réitéré à maintes reprises ; toutefois, malgré d'importantes consultations et de nombreux échanges sur des questions techniques, un consensus sur les principaux problèmes en suspens s'est avéré difficile. Compte tenu de ces difficultés, il a été proposé en mai 2009 de sauter la phase des « modalités » et de passer directement aux « calendriers des engagements nationaux spécifiques sur la réduction des droits de douane et des niveaux de subvention ». Les gouvernements des pays en développement étaient cependant fermement opposés à cette mesure, craignant que les problèmes systémiques restent non résolus (par ex. les effets sur le commerce des programmes de soutien agricole dans les pays de l'OCDE). Pour répondre partiellement à ce débat, le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, proposa l'adoption d'une approche à deux niveaux pour la conclusion des négociations à l'OMC. Il appelait à la poursuite des négociations

techniques mais proposait que les « membres effectuent une sorte de “test de résultat” » qui leur permettrait de « clarifier entre eux l'utilisation des flexibilités et, par ce biais, la valeur de l'accord ».

Dans le cadre de cette approche à deux niveaux, le président des négociations sur l'agriculture a organisé des petites consultations de groupe sur une série de questions controversées portant sur l'accès au marché, notamment « les conditions en vertu desquelles les membres peuvent être autorisés à établir de nouveaux contingents tarifaires ; les règles sur les produits “sensibles” que les importateurs seraient en droit de protéger des réductions tarifaires en échange d'un accès au marché étendu par le biais de quotas ; la simplification tarifaire et les plafonds tarifaires ». Ces discussions ont fait suite aux précédentes négociations sur le soutien interne « qui étaient axées sur la catégorie bleue, qui couvre les aides visant une limitation de la production, ainsi que sur le coton ». Bien que certaines discussions en petit groupe aient produit des résultats, notamment en ce qui concerne le différend de la banane, certains membres de l'OMC craignaient que les résultats de ce processus s'écartent considérablement des textes convenus au plan collectif.

Malgré cette nouvelle approche, et vu l'absence de progrès tangibles, l'accent de la réunion ministérielle prévue pour novembre/décembre 2009 a été réorienté pour se pencher davantage sur les problèmes systémiques liés au fonctionnement de l'OMC dans le contexte du ralentissement économique mondial. Les membres se sont néanmoins engagés à organiser une réunion « d'inventaire » début 2010. Initialement, cet exercice d'inventaire était prévu au niveau ministériel, mais il fut ensuite reprogrammé au niveau des hauts responsables. À la veille de la réunion d'inventaire en mars 2010, l'ICTSD a suggéré que le délai de la fin de l'année pour la conclusion des négociations « semblait déjà perdu d'avance » puisqu'il faudrait neuf mois à compter de la date de l'approbation ministérielle des modalités pour élaborer des calendriers concrets pour les engagements de réduction tarifaire.

S'exprimant à la réunion d'inventaire, le président des négociations sur l'agriculture a fait remarquer que les membres n'ont « pas été en mesure jusqu'à présent d'apporter des réponses à ces questions sur le fond ». Ce point de vue a été relayé par le directeur général Lamy, qui a noté une certaine « frustration » mais qui se consolait en constatant la volonté évidente de certains « d'assembler toutes les ficelles des négociations afin d'arriver à un paquet global ». Le directeur général Lamy affirmait, en référence aux négociations sur l'agriculture, que les divergences dans les positions de négociation étaient maintenant connues, ce qui laissait place à des « concessions », mais que cela exigerait des préparatifs à la fois techniques et politiques pour commencer à élaborer les contours d'un paquet.

### 2.1.2 Craintes concernant les avantages du cycle de Doha

L'ambition du cycle de Doha ayant été réduite et avec l'impact du ralentissement économique mondial, certains se sont demandé quels seraient les principaux bénéficiaires du cycle de Doha. Une analyse de l'OMC et de la Banque mondiale a souligné l'importance du cycle pour limiter les tendances protectionnistes, un point de vue partagé par le directeur général Lamy. Comme l'a souligné l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), dans l'état actuel des choses, certains gouvernements pourraient doubler les droits de douane sur les produits agricoles « tout en respectant les limites de leurs engagements à l'OMC ». Ceci, affirme l'Institut, engendrerait une contraction de 8 % du commerce mondial et une perte de bien-être au niveau mondial de 350 milliards de dollars US. La conclusion du cycle de Doha serait à même d'éviter ce genre de situation. Un accord limiterait également l'utilisation des subventions à l'exportation, ainsi que la possibilité pour les pays de l'OCDE d'augmenter le soutien interne (tout en ne réduisant pas les niveaux réels de soutien interne).

Un point de vue radicalement opposé transparaît dans l'analyse de novembre 2009 du South Centre intitulée « Is development back in the Doha Round? » (Le développement est-il de retour dans le cycle de Doha ?). Cette analyse affirmait que « quelques grands pays en développement



tirent la grande majorité des bénéfices des pays en développement », « l'Afrique subsaharienne et d'autres zones défavorisées s'en sortant encore plus mal après Doha », d'après les estimations antérieures de la Banque mondiale. Plus spécifiquement, l'analyse du South Centre affirme que pour donner corps à la dimension de développement de l'accord il faudra :

- que les États-Unis et l'Europe conviennent de respecter les décisions de l'OMC sur le coton et le sucre, puisque cela donnerait un bon coup de pouce aux agriculteurs en Afrique de l'Ouest et en Amérique latine ;
- accorder davantage d'attention aux préoccupations africaines consistant à « mieux maîtriser les marchés mondiaux des denrées alimentaires de base extrêmement concentrés et volatils »;
- que les nations riches « accordent aux pays les plus pauvres le droit d'exempter les produits de base de leur économie locale [...] des réductions tarifaires » en cas de poussée des importations ;
- que l'importance primordiale du principe du traitement spécial et différencié soit réaffirmée ;
- qu'un moratoire soit décrété pour les accords commerciaux préférentiels Nord-Sud, puisque ceux-ci « limitent la capacité des pays en développement à déployer des politiques efficaces pour le développement ».

Toute une série de questions doivent donc encore être résolues pour que les pays ACP puissent pleinement profiter du cycle de Doha. Toutefois, comme l'a indiqué l'analyse de la Banque mondiale, « il ne faudrait pas laisser les clauses litigieuses empêcher la conclusion d'un accord ». C'est ainsi que plusieurs gouvernements ACP ont tenté d'articuler plus clairement leurs préoccupations tout au long de l'année 2009 dans les divers forums auxquels ils ont participé.

### 2.1.3 La politique commerciale de l'UE et l'OMC : développements en 2009

L'OMC, dans sa révision de 2009 de la politique commerciale de l'UE, a appelé l'UE à libéraliser davantage son secteur agricole au travers d'une simplification de sa structure tarifaire agricole et d'une réduction des droits de douane appliqués (pas uniquement une réduction des droits de douane consolidés). Toutefois, vue sous le prisme ACP, toute réduction accélérée des droits de douane agricoles par l'UE servirait tout simplement à accélérer le processus de l'érosion des préférences, qui constitue une préoccupation majeure des ACP. L'examen de l'OMC s'inquiète du recours de plus en plus fréquent aux restitutions à l'exportation pour répondre aux conditions du marché difficiles créées par le ralentissement économique mondial. Certains membres de l'OMC sont allés plus loin, suggérant que le recours plus fréquent aux restitutions à l'exportation par la CE constituait une « régression vers le passé » et une mesure envoyant « un mauvais signal au plus mauvais moment ». La CE, pour sa part, a souligné la reconnaissance par l'OMC du fait que la réforme de la PAC créait un système davantage orienté vers le marché, ainsi que les éloges de l'OMC pour la position de l'UE à l'égard du commerce multilatéral et les efforts réalisés pour aider les pays en développement à s'intégrer au système commercial international.

Toutefois, certains commentateurs ont affirmé que l'OMC doit encore évaluer pleinement l'impact du système d'aide directe de l'UE sur les décisions de production des agriculteurs et les résultats commerciaux subséquents. Il a même été suggéré que, à la lumière de la décision de l'organe d'appel de l'OMC sur les subventions américaines au secteur du coton, le système de paiement unique à l'exploitation de l'UE ne devrait pas être considéré comme un soutien de la « catégorie verte ». Ces préoccupations, ainsi que l'utilisation par l'UE d'instruments politiques plus traditionnels ayant des effets de distorsion des échanges en réponse aux difficultés économiques actuelles, pourraient bien être en train de contribuer à l'impasse actuelle dans les négociations agricoles à l'OMC.

S'agissant de l'avenir des négociations à l'OMC, la commissaire européenne en charge du commerce a affirmé en juin 2009 que « l'avenir des négociations commerciales multilatérales n'impliquera pas les cycles classiques de réduction tarifaire » mais qu'il sera « davantage centré sur les relations ». Plus précisément, « des avantages futurs seront obtenus de l'identification des barrières non tarifaires qui étouffent le commerce des biens » et des services. Dans ce contexte, l'avenir du commerce multilatéral consistera davantage « à lever les barrières non tarifaires – règlements, règles et comportements qui entravent les échanges commerciaux » – plutôt qu'en des négociations tarifaires traditionnelles.

Ces questions non tarifaires et « transfrontières » soulignées par la commissaire en charge du commerce en juin 2009 reflètent la trajectoire qui s'est développée au sein du processus de négociation des APE intérimaires. Les barrières non tarifaires et les problématiques « transfrontières » sont devenues le principal point d'achoppement d'un certain nombre d'APE intérimaires, mettant en exergue le type de difficultés auxquelles la CE devra faire face lorsqu'elle essaiera d'aborder ces questions dans un contexte multilatéral, à l'OMC.

## 2.2 Progrès dans les domaines spécifiques préoccupant les ACP

### 2.2.1 Soutien interne : flexibilités et impacts

La question du niveau de flexibilité octroyé aux pays développés en matière d'utilisation du soutien interne est une question à plusieurs facettes. Celle-ci a pris de l'importance au cours de ces 18 derniers mois, puisque l'UE a eu recours à des niveaux importants d'aide directe afin de protéger les agriculteurs de l'UE des pires effets du ralentissement économique, une manœuvre totalement conforme avec ses engagements à l'OMC étant donné le « niveau d'eau » (c'est-à-dire la différence entre les niveaux de soutien actuellement déployés et les plafonds de l'OMC en matière de soutien conformément aux règles de l'OMC) dans les engagements existants de l'UE.

Une analyse publiée par l'ICTSD en septembre 2009 a fait remarquer qu'en réponse à la pression pour réduire les formes de soutien ayant des effets de distorsion des échanges les gouvernements tendent « à subventionner leurs producteurs de plus en plus » via les formes de soutien de la catégorie verte, puisque ce soutien est considéré comme n'ayant aucun effet de distorsion des échanges et qu'il n'est soumis à aucun plafond quantitatif. Toutefois, le document note que de plus en plus d'éléments tendent à prouver que les « paiements de la catégorie verte peuvent affecter la production et le commerce, nuire aux agriculteurs dans les pays en développement et causer des dommages environnementaux ». Le document affirme que les études existantes suggèrent que les « subventions de la catégorie verte encouragent la production agricole en créant un flux de revenus garantis et la perception d'un risque inférieur pour les revenus des agriculteurs, ce qui encourage potentiellement une surproduction ». Il est ajouté que le « subventionnement croisé, qui se produit lorsque des subventions au profit de certaines cultures financent indirectement les pertes d'une autre culture ou de la production totale, a pour effet de dissuader certains producteurs d'abandonner la production », « encourageant les agriculteurs à produire ce qu'ils ne produiraient pas dans d'autres circonstances ». Ces craintes se sont accentuées avec la décision de l'UE en janvier 2010 d'autoriser l'exportation de 500 000 tonnes supplémentaires de sucre hors quota (voir section 2.3.2. pour plus de détails).

Ces points de vue doivent être envisagés dans le contexte des appels de plus en plus fréquents en 2009 à ce que « la catégorie verte soit amendée de façon à mieux refléter les préoccupations des pays en développement », notamment la crainte que « les programmes de la catégorie verte pourraient causer plus de distorsions que prétendu à la production et au commerce ». L'UE, les États-Unis et les membres du G10 sensibles aux importations se sont toutefois opposés à toute réforme en ce sens.

Il convient de noter qu'il existe des divergences de point de vue considérables entre l'UE et le Groupe africain sur la problématique de la catégorie verte, le seul domaine de convergence évident étant la nécessité de se montrer flexibles quant à l'utilisation des mesures de la catégorie verte pour apaiser les nouvelles craintes non commerciales. C'est dans ce contexte que les gouvernements ACP cherchent à progresser sur la question du soutien interne au sein des négociations agricoles à l'OMC.

Lors de la réunion d'inventaire de mars 2010, le président des négociations sur l'agriculture a formulé certaines observations sur la question des flexibilités en matière d'utilisation du soutien interne par les économies développées. S'agissant du soutien de la catégorie bleue, le président des négociations sur l'agriculture a affirmé « qu'aucun travail de préparation technique supplémentaire n'est requis pour qu'une décision finale puisse être prise ». Il ne manquait plus dès lors qu'un accord sur les chiffres indiqués dans le texte entre crochets (c'est-à-dire le texte dont la mise en œuvre des engagements est suspendue jusqu'à ce que les clauses litigieuses soient résolues). Sur la question des flexibilités accordées aux pays développés dans le traitement des produits sensibles, il a été noté que le Japon et le Canada souhaitent un plafond supérieur à 4 % des lignes tarifaires pour la limite du nombre de produits pouvant être désignés en tant que « produits sensibles ». Nul ne sait précisément si les autres membres seraient d'accord avec cela et, si oui, quelle rétribution serait requise en termes d'expansion des contingents tarifaires.

Il convient de préciser que les craintes sous-jacentes concernant le « changement de catégorie » (c'est-à-dire le déplacement du soutien public d'une catégorie soumise à des restrictions à l'OMC à une catégorie ne faisant l'objet d'aucune restriction ou de restrictions plus limitées), les effets sur la production et le commerce des paiements de la catégorie verte, et l'effet cumulé des différents types de subventions sur les décisions de production des agriculteurs, n'ont pas été abordées comme il se doit par l'exercice d'inventaire de mars 2010. Il s'avérera extrêmement difficile de rallier un consensus sur ces questions sous-jacentes vu la situation économique actuelle.

### **2.2.2 Éliminer toutes les formes de subvention à l'exportation**

Les paramètres d'un accord sur l'élimination des subventions à l'exportation sont en place, à condition que cet accord couvre tous les aspects du soutien à l'exportation actuellement utilisé et qu'il fasse partie d'un accord plus large à l'OMC. Bien que la commissaire européenne en charge de l'agriculture, Mariann Fischer Boel, ait déclaré précédemment qu'elle ne voyait aucune place aux subventions à l'exportation dans la PAC au-delà de 2013, les conséquences du ralentissement économique pour certains produits importants pour le secteur agricole de l'UE ont été telles que la CE a eu de nouveau recours aux subventions à l'exportation. Dans ce contexte, vu la pression croissante pour le maintien des instruments traditionnels de gestion du marché dans la PAC future, il semble maintenant peu probable que l'UE renonce à utiliser les subventions à l'exportation en dehors d'un accord plus large à l'OMC.

### **2.2.3 Accès au marché : érosion des préférences, mécanisme de sauvegarde spéciale, accès en franchise de droits et de contingents et « cycle gratuit »**

Le débat s'est intensifié durant l'année 2009 sur la manière de réconcilier les propositions conflictuelles sur le traitement des « produits tropicaux » et des « produits soumis à l'érosion des préférences » (par ex. les bananes et le sucre). Dans le courant de l'année 2009, la Banque mondiale a publié un rapport se penchant spécifiquement sur la question de l'érosion des préférences. Celui-ci passait en revue la valeur actuelle de l'accès préférentiel, les incidences de l'érosion des préférences dans le cadre des différents scénarios et les réponses politiques possibles aux défis rencontrés. Dans l'ensemble, le rapport soulignait l'importance des accords préférentiels de l'UE pour les PMA et d'autres pays en développement (notamment les ACP), l'UE représentant 40 % des préférences commerciales des pays du Quad (les États-Unis, le Japon, le Canada et l'UE) pour les pays en développement. Le rapport notait que si, au niveau

agrégé, pour l'ensemble des pays en développement, les pertes de l'érosion des préférences sont compensées par les gains commerciaux de la libéralisation multilatérale, « pour quelques pays dépendants des préférences, les réformes mondiales profondes auront des coûts importants », tous ces pays en développement étant des membres ACP (même si tous les membres ne sont pas affectés de la même façon). Les pays les plus affectés sont les quelques économies insulaires tributaires d'une gamme limitée de produits, notamment le sucre et les bananes. Toutefois, la Banque mondiale a noté que la réforme agricole interne de l'UE et la multiplicité des accords de libre-échange érodaient également la valeur des préférences.

En termes de réponse politique, le document de la Banque mondiale préconise :

- d'aborder les priorités de négociation des pays dépendants des préférences dans d'autres domaines des négociations de l'OMC, plutôt que de freiner le processus de libéralisation commerciale multilatérale ;
- d'adopter certaines solutions commerciales telles que l'amélioration des règles d'origine, pour améliorer l'usage de l'accès préférentiel de façon à compenser l'impact économique de l'érosion des préférences ;
- la mise en œuvre de nouveaux accords préférentiels d'accès au marché par les importateurs non OCDE ;
- l'« aide pour le commerce » pour aider les pays à ajuster et à exploiter les opportunités commerciales restantes et émergentes.

À la fin 2009, dans le cadre de l'accord sur la banane, les gouvernements latino-américains et ACP ont convenu de « promouvoir conjointement » une approche concernant les produits dits « tropicaux » et les produits soumis au traitement de « l'érosion des préférences » dans le cadre des négociations du cycle de Doha en cours. Cette approche retardera les réductions tarifaires des produits soumis au traitement de « l'érosion des préférences » : « l'UE, les ACP et les pays préconisant une ouverture plus rapide du commerce des produits tropicaux présenteront des plans pour ces réductions à l'OMC ». Si un accord est obtenu à l'OMC dans le cadre d'un accord plus large, les réductions seront alors mises en œuvre.

Un accord avait été obtenu à cette époque par ces parties – les gouvernements de l'UE, d'Amérique latine et des ACP – sur la manière de rédiger une liste complète des « produits soumis à l'érosion des préférences », qui seraient soumis à « des abaissements tarifaires plus modérés et graduels » (sur une période de dix ans plutôt que sur cinq ans). Une lettre contenant cet accord avait d'ailleurs été envoyée au directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, et au président des négociations sur l'agriculture, David Walker, le 15 décembre 2009. Conformément à la proposition figurant dans la lettre, l'UE serait autorisée à traiter le sucre soit comme un produit « sensible », soit comme un produit « soumis à l'érosion des préférences ». Si le sucre venait à être traité comme un produit sensible, les réductions tarifaires et les nouveaux contingents tarifaires seraient introduits par tranches annuelles égales sur une période de sept ans. Si le sucre venait à être traité en tant que produit soumis à l'érosion des préférences, les droits de douane seraient réduits sur une période de huit ans, les deux premières années étant exemptées de toute réduction.

Il demeure quelques divergences sur les produits spécifiques devant être traités comme des « produits soumis à l'érosion des préférences ». Au-delà des bananes, « les produits tels que les fleurs, le sucre, les fruits et jus de fruits, l'arrow-root, l'huile d'arachide et le tabac figurent sur la liste des produits pour lesquels les parties à l'accord ont convenu d'accorder un traitement préférentiel », en tant que produits subissant une érosion des préférences. Certains membres de l'OMC sont « irrités » par les produits qui ont été sélectionnés pour être inclus dans cette liste de produits subissant une érosion des préférences, « en raison de divergences significatives par rapport aux modalités convenues à l'OMC en décembre 2008 ». Un responsable a qualifié



l'accord sur « l'érosion des préférences » comme étant un « accord plurilatéral qui devait être multilatéralisé ». Il n'y a également encore aucun accord sur les pays qui devraient être désignés en tant que « membres accordant des préférences » et donc être éligibles à faire usage de ces dispositions. L'exercice d'inventaire de mars 2010 a offert la possibilité de « multilatéraliser » l'accord « plurilatéral » conclu à la mi-décembre 2009, cependant certains membres ont continué à exprimer quelques réserves concernant l'impact que l'accord existant pourrait avoir sur leurs intérêts. Des consultations techniques supplémentaires ont par conséquent été jugées nécessaires.

La nature du mécanisme de sauvegarde spéciale pour les produits agricoles auquel les pays en développement pourraient avoir recours, plus particulièrement son efficacité opérationnelle pour résoudre le problème des « poussées d'importation et des chutes des prix », est un domaine qui préoccupe au plus haut point les ACP. Cette question du mécanisme de sauvegarde spéciale a d'ailleurs été la pierre d'achoppement des négociations de l'OMC en 2008. Toutefois, d'après l'analyse publiée dans le *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, bien que le « mécanisme de sauvegarde spéciale engendre des droits de douane supplémentaires conséquents », ceux-ci « n'ont pas trop d'effets de distorsion des échanges même lorsque les taux consolidés d'avant Doha sont dépassés ». L'analyse note que, dans de nombreux pays en développement, « les droits de douane consolidés et appliqués sont très similaires, ce qui rend quasi impossible de ne pas dépasser les droits de douane consolidés d'avant Doha lorsque le mécanisme de sauvegarde spéciale est déclenché ». Elle note en outre que « les PMA qui n'ont pas à consentir de réductions tarifaires et qui présentent des écarts plus importants entre les droits de douane consolidés et les droits appliqués gagneront d'importantes marges de manœuvre avec le mécanisme de sauvegarde spéciale ». L'analyse affirme enfin que la « question de savoir si les pays en développement devraient ou non être autorisés à dépasser leurs droits de douane consolidés d'avant Doha dépend fondamentalement du produit négocié, de l'ampleur de la réduction des droits de douane consolidés et de l'écart entre droits de douane appliqués et consolidés ». Cela signifie que l'importance du mécanisme de sauvegarde spéciale pour les pays en développement, y compris les ACP, sera en fin de compte déterminée par l'issue des négociations qui sont toujours en cours, même si, compte tenu des conséquences économiques limitées de l'octroi d'une plus grande flexibilité aux pays en développement, il s'agit là d'un domaine où « il ne faudrait pas laisser les clauses litigieuses empêcher la conclusion d'un accord ».

S'exprimant lors de la réunion d'inventaire en mars 2010, le président des négociations sur l'agriculture a fait remarquer qu'un nombre substantiel de contributions avaient été reçues sur les aspects techniques du mécanisme de sauvegarde spéciale, notamment sur les flexibilités à accorder aux petites économies vulnérables, les problèmes de saisonnalité, les vérifications croisées de prix et de volume et le mécanisme de sauvegarde spéciale uniquement basé sur le prix. Cela traduit la complexité et la nature « politiquement chargée » de ce problème. Malgré ces remarques, le président des négociations sur l'agriculture a conclu que des discussions techniques supplémentaires étaient nécessaires avant de pouvoir rallier un consensus sur le mécanisme de sauvegarde spéciale.

En ce qui concerne l'élargissement de l'accès en franchise de droits et de contingents aux PMA par tous les pays de l'OCDE et les pays plus avancés, il existe déjà un accord de principe. Le débat porte essentiellement sur l'étendue de ce principe. Il convient de noter à cet effet que l'exclusion ne fût-ce que d'une poignée de lignes tarifaires, bien sélectionnées, pourrait fortement miner les bénéfices de l'accès en franchise de droits et de contingents.

S'agissant de la possibilité d'accorder un « cycle gratuit » aux PMA, qui n'exigerait aucune réduction tarifaire de leur part, il semble que ce principe ait été globalement accepté. Néanmoins, dans le cas de l'UE, ce principe n'est tout simplement pas appliqué dans le cadre du développement de relations bilatérales avec les pays ACP les moins avancés. Dans le cadre des



APE (intérimaires), la CE a insisté pour que les PMA participent pleinement aux engagements d'élimination tarifaire convenus à l'échelon régional.

#### 2.2.4 Problèmes rencontrés dans le secteur du coton

Si les dispositions relatives au mécanisme de sauvegarde spéciale constituaient la raison officielle de la suspension des négociations de l'OMC en 2008, d'aucuns pensaient que les problèmes du secteur du coton étaient la véritable cause et que les États-Unis étaient réticents à l'idée de débattre cette question politiquement sensible lors d'une année électorale. Pourtant, le projet de modalités de juillet 2008 n'aurait affecté qu'une « faible partie du soutien américain », puisque le soutien déclaré par les États-Unis « ne représente qu'une faible proportion de leurs subventions totales ». L'analyse publiée par l'ICTSD en novembre 2009 explorant l'impact des dispositions sur le coton du projet de modalités au titre de six scénarios différents a noté que « la réforme des subventions et des droits de douane sur le coton dans le cycle de Doha pourrait potentiellement avoir des impacts significatifs sur les prix, la production et la structure des échanges et finalement contribuer au développement économique de l'hémisphère sud ». Toutefois, elle note que la probabilité d'une telle issue est fortement tributaire de la profondeur des réformes politiques adoptées par les États-Unis et l'UE : le document notait qu'à ce jour « les réformes intérieures unilatérales dans l'UE et aux États-Unis ont eu un impact limité, voire nul, sur les marchés mondiaux du coton », le découplage n'ayant pas affecté les décisions de production des agriculteurs de l'UE. Le document concluait que « les membres de l'OMC doivent rééquilibrer de toute urgence les règles commerciales actuelles permettant aux pays développés de fortement subventionner la production nationale, de faire baisser les prix mondiaux, d'inciter les agriculteurs à abandonner certains types de production et de gâcher les perspectives de développement économique dans les pays en développement. L'adoption de réformes ambitieuses du soutien interne pour le coton serait une mesure importante vers la mise en place d'un système commercial juste et orienté vers le marché ». Cela constitue donc le contexte dans lequel les producteurs de coton des ACP tentent d'avancer dans les négociations de l'OMC sur l'agriculture.

Lors de la réunion d'inventaire de mars 2010, le président des négociations sur l'agriculture a noté que la question des subventions au secteur du coton restait sujette à controverse, ajoutant que les membres n'avaient apporté aucune contribution « technique ou de fond » sur la question.

Cependant, une avancée semble avoir été constatée sur la question du coton en avril 2010, les États-Unis et le Brésil négociant un accord qui pourrait empêcher les mesures de représailles du Brésil qui avaient été autorisées par l'OMC dans sa décision de 2009 sur le différend sur le coton opposant les États-Unis et le Brésil. Cet accord s'articule autour de trois éléments :

- une offre de 147,3 millions de dollars US par an faite au Brésil sous la forme d'un fonds d'assistance technique ;
- un engagement à apporter des changements à un programme de crédit à l'exportation encourageant les acheteurs étrangers à acheter du coton américain ;
- un engagement à ouvrir le marché américain aux importations de viande du Brésil.

#### 2.2.5 La nécessité d'élaborer des dispositions sur les produits agricoles

Les craintes des ACP concernant les produits agricoles étaient d'abord focalisées sur la flambée des prix des denrées alimentaires. Toutefois, ces craintes ont évolué pour englober la volatilité des prix sur les marchés des produits agricoles. En général, la question de l'instabilité des prix des produits agricoles n'est pas un sujet majeur de discussion au sein de l'OMC. La situation des denrées agricoles particulières telles que le coton, ou des denrées s'inscrivant dans le débat opposant « produits soumis à l'érosion des préférences » et « produits tropicaux », tels que les

bananes et le sucre, sont les thématiques sujettes à d'intenses discussions. Toutefois, ce sont là des questions relativement distinctes comparées aux discussions et actions portant sur la régulation des marchés des produits agricoles en général à l'heure d'une forte instabilité des prix.

### **2.2.6 Répondre aux besoins des petites économies vulnérables**

Les discussions se sont poursuivies sur la nécessité de répondre aux besoins des petites économies vulnérables au travers des diverses dispositions du texte des modalités. Toutefois, puisqu'il s'agit avant tout d'intégrer des flexibilités dans une large fourchette de dispositions, les progrès dans ce domaine sont tributaires d'un accord sur les dispositions spécifiques dans lesquelles ces flexibilités doivent être intégrées (par ex. l'application du mécanisme de sauvegarde spéciale dans le cas des petites économies vulnérables). À ce jour, les progrès sur ces questions sont contenus par l'absence de progrès dans l'ensemble.

## **2.3 Développements dans le processus de règlement des différends à l'OMC**

### **2.3.1 Le règlement du différend sur le bœuf aux hormones opposant l'UE aux États-Unis**

Le 6 mai 2009, l'UE et les États-Unis sont parvenus à un accord provisoire en vue de résoudre le différend de longue date autour du bœuf aux hormones de croissance. Cet accord a établi un quota pour le bœuf traditionnel de qualité supérieure (sans hormones de croissance) et a éludé la question de savoir si « l'hormone de croissance oestradiol-17 est nocive pour la santé humaine ». Certains exportateurs ont cependant critiqué l'accord, affirmant que le nouveau quota d'importation est défini de telle sorte qu'il ne serait réservé qu'aux exportateurs américains et qu'il serait « discriminatoire à l'égard de leurs exportations ». La CE affirme pour sa part que le « nouveau contingent tarifaire pour le bœuf sans hormones de qualité sera non discriminatoire et ouvert à tous les pays pouvant satisfaire aux exigences », un point de vue partagé par les États-Unis.

### **2.3.2 Le régime sucrier à nouveau contesté**

L'annonce faite par la CE le 27 janvier 2010 de son intention d'autoriser l'exportation de 500 000 tonnes supplémentaires de sucre hors quota au cours de la campagne de commercialisation jusqu'au 31 juillet 2010, bien au-delà des 1,35 million de tonnes pour lesquelles des licences d'exportation ont été délivrées, a ravivé le débat sur les effets du subventionnement croisé des systèmes de soutien agricole de l'UE. Les gouvernements brésilien, australien et thaïlandais se sont opposés à cette décision de l'UE, affirmant que ces exportations font *de facto* l'objet d'un subventionnement croisé et qu'elles enfreignent donc la décision de l'OMC de 2005. Aussi, les gouvernements brésilien, australien et thaïlandais envisagent de déposer une plainte conjointe contre l'UE à l'OMC.

La CE affirme pour sa part que la « situation actuelle sur le marché mondial est exceptionnelle », les prix du sucre du marché mondial « atteignant actuellement des niveaux record, bien supérieurs au prix du marché pour le sucre de l'UE sous quota ». Ceci, affirme la CE, permet à l'UE d'exporter du sucre hors quota sans devoir recourir aux subventions à l'exportation ou au subventionnement croisé et implique que les exportations de l'UE peuvent dépasser le plafond de l'OMC pour les exportations soutenues par des restitutions à l'exportation, « sans enfreindre les engagements en matière de subventions pris par l'UE à l'OMC ».

À ce jour, bien que les trois gouvernements les plus concernés aient porté la question devant l'OMC, ils s'abstiennent pour l'heure de prendre une quelconque mesure de représailles à l'égard de l'UE, préférant poursuivre les négociations avec la CE dans le but de résoudre le problème. Cela est dû en partie au fait qu'ils ont réalisé que la CE n'enfreint pas techniquement la décision

du panel de l'OMC. Cependant, les producteurs de sucre du Brésil, de Thaïlande et d'Australie s'interrogent sur les effets de l'aide directe de l'UE sur la production, qui semble soutenir la production de sucre de l'UE à un niveau supérieur à celui qu'elle pourrait atteindre sans ces paiements. Ils remettent également en question la classification de ces paiements au sein de la catégorie verte, même si la CE insiste sur la conformité de ces paiements avec les règles de l'OMC. La baisse de 32 % du prix du sucre brut et de 26 % du prix du sucre blanc qui est survenue sur les marchés mondiaux du sucre après l'annonce de l'exportation de 500 000 tonnes supplémentaires de sucre hors quota de l'UE est considérée par les exportateurs de sucre brésiliens, thaïlandais et australiens comme un parfait exemple de cette réalité sous-jacente.

Ce point soulève la question épineuse des effets sur la production et le commerce des programmes de soutien interne de l'UE, qui sont actuellement classés en tant que mesures de la catégorie verte n'ayant aucun effet de distorsion des échanges. Il s'agit là d'une question majeure non résolue dans les négociations à l'OMC et une question ayant des incidences profondes pour les ACP, compte tenu de l'intensité de leur relation commerciale agricole avec l'UE.

### 3 Implications pour les pays ACP

#### 3.1 La question du soutien interne

Bien que la réforme de la catégorie verte reste à l'agenda des négociations de Doha, sa portée a été progressivement limitée. Les restrictions quant à l'utilisation du soutien de la catégorie verte sont plus susceptibles d'apparaître dans le cadre des panels et processus de règlement des litiges à l'OMC, plutôt que dans le cadre des négociations.

La question fondamentale de savoir si les mesures de la catégorie verte devraient être un « instrument d'ajustement temporaire » ou si elles devraient exercer « une fonction permanente de correction des défaillances du marché et de fourniture de biens publics » semble être pertinente au-delà des négociations de l'OMC. Si les mesures de la catégorie verte constituent un instrument d'ajustement temporaire, l'on peut donc préconiser de lier l'élimination progressive de l'usage des instruments de politique commerciale (droits à l'importation, licences d'importation, etc.) par les gouvernements ACP à l'élimination progressive de l'usage des mesures de la catégorie verte par l'UE : étant donné que la plupart des gouvernements ACP ne sont pas dans la capacité de financer ces mesures de la catégorie verte, les seules mesures équivalentes qui soient à leur portée sont les instruments de politique commerciale.

#### 3.2 La question des subventions à l'exportation

Étant donné le regain d'intérêt pour les restitutions à l'exportation en réponse au ralentissement économique mondial, les gouvernements ACP sont en droit de réclamer non seulement l'exclusion de ces produits des engagements d'élimination tarifaire mais également de conserver le droit de prendre des mesures de sauvegarde spéciale contre les importations. Toutefois, ces droits devraient être revendiqués indépendamment du débat sur les restitutions à l'exportation, puisque cet instrument politique devient moins important à mesure que l'écart entre les prix de l'UE et du marché mondial se rétrécit avec la mise en œuvre des réformes de la PAC et la pression à la hausse sur les prix mondiaux des denrées agricoles à moyen terme. Ce sont de plus en plus les effets sur la production et les résultats commerciaux consécutifs à l'aide directe qui inquiètent (par ex. dans le secteur du sucre).

### 3.3 Accès au marché : érosion des préférences, mécanisme de sauvegarde spéciale, accès en franchise de droits et de contingents et « cycle gratuit »

La question de l'érosion des préférences se pose non seulement dans le contexte de l'accord de Doha, mais également dans le cadre du règlement des différends commerciaux à l'OMC et de la conclusion d'accords commerciaux préférentiels bilatéraux entre l'UE et toute une série de pays en développement plus avancés. Ces développements réduisent les marges des préférences tarifaires dont bénéficient les exportateurs ACP bien plus rapidement que l'impasse des négociations à l'OMC. L'exemple le plus récent est l'accord de zone de libre-échange conclu avec la Colombie et le Pérou, qui a octroyé des quotas annuels pour les exportations de sucre vers l'UE de 62 000 tonnes et 22 000 tonnes respectivement (avec une augmentation annuelle de 3 % des quotas), et une réduction des droits de douane sur les bananes de 75 €/tonne d'ici 2020 (29 € de plus que l'accord de décembre 2009 pour résoudre le litige de la banane après deux années supplémentaires seulement). Des accords similaires avec les pays d'Amérique centrale sont prévus pour mai 2010 (octroyant 250 000 tonnes supplémentaires d'accès pour les exportations de sucre) et des négociations avec le groupe Mercosur sont en cours, ce qui signifie que l'érosion des préférences dans les domaines ayant un intérêt capital pour les ACP survient de plus en plus souvent en dehors d'un contexte OMC.

Cela ne fait qu'accentuer la nécessité d'adopter une approche complète de l'érosion des préférences. Bien que la Banque mondiale ait préconisé une approche à quatre niveaux pour aborder le problème de l'érosion des préférences, peu d'éléments indiquent qu'une telle approche est imminente. Rien ne laisse présager l'adoption de règles d'origine préférentielles pour les économies dépendantes des préférences, et en réalité, l'UE fait davantage pression pour une harmonisation des règles d'origine à travers tous les accords commerciaux. Par ailleurs, rien n'indique une accélération de l'octroi d'un accès préférentiel aux économies dépendantes des préférences par d'autres pays de l'OCDE et d'autres pays développés plus avancés. En outre, si le soutien à l'ajustement fourni par l'UE est actuellement étendu aux ACP dont les exportations sont sujettes à l'érosion des préférences (par ex. dans le secteur du sucre et de la banane), peu d'éléments indiquent que ce soutien cible véritablement des mesures spécifiques d'ajustement de la production et du commerce. De telles mesures pourraient par exemple aider les fournisseurs ACP à maîtriser les normes de qualité des produits agricoles de plus en plus strictes, ou renforcer la position des organisations de producteurs au sein des chaînes d'approvisionnement caractérisées par des inégalités criantes en termes de pouvoir commercial. Dans ce contexte, une approche plus conjointe semblerait appropriée pour contrer les problèmes de l'érosion des préférences des ACP.

### 3.4 Le problème du secteur du coton

Les conclusions du président des négociations sur l'agriculture à la réunion d'inventaire de mars 2010 suggèrent que les problèmes du secteur du coton n'ont jamais été aussi loin d'être résolus, même si les membres ont réaffirmé qu'ils restaient déterminés à trouver une solution qui traite la question du coton « de manière ambitieuse, rapide et spécifique ». Pourtant, il semblerait que les consultations au niveau ministériel aient « permis de mieux cerner les perspectives de chacun ». Comme noté dans l'analyse de l'ICTSD de novembre 2009, l'adoption de réformes ambitieuses du soutien interne dans le secteur du coton est une condition indispensable pour que les producteurs de coton ACP soient en mesure de retirer des bénéfices significatifs du cycle de Doha.

La conclusion d'un accord États-Unis-Brésil pour éviter toute mesure de représailles est peu susceptible de porter ses fruits rapidement comme le souhaitent les pays ACP, puisque le problème systémique des effets des subventions du secteur du coton sur la production et le commerce ne pourra être fondamentalement abordé que lors de la révision de 2012 de la « Farm

Bill ». Ce qui est remarquable, cependant, c'est comment il est possible d'« acheter » les plaignants avec une assistance technique et des concessions d'accès au marché dans d'autres domaines, afin d'éviter toute nouvelle contestation relative à ces problèmes systémiques. Ces accords ne permettront malheureusement pas de résoudre les problèmes systémiques qui préoccupent tant les gouvernements ACP.

### 3.5 Les problèmes des produits agricoles

Si l'UE accorde une attention politique considérable aux moyens par lesquels elle peut protéger au mieux les agriculteurs de l'UE des pires effets de l'instabilité mondiale des prix, afin de ne pas « miner la base de production », une attention bien moindre est accordée à cette même question dans les relations agricoles entre les ACP et l'UE et à l'OMC. Pour pallier cette lacune, l'UE gagnerait à étendre sa politique sur le fonctionnement des chaînes alimentaires à l'échelon international. Des discussions sont en cours dans l'UE à l'échelle de chaque secteur pour déterminer comment aborder au mieux « les tensions significatives dans les relations contractuelles entre les acteurs de la chaîne, provenant de leur diversité et des inégalités dans le rapport de force » et le « manque de transparence des prix tout le long de la chaîne alimentaire ». L'adoption d'une telle approche à l'échelle internationale semblerait appropriée pour ces denrées agricoles pour lesquelles une poignée de multinationales dominant le commerce mondial et pour lesquelles les possibilités d'abus d'une position commerciale dominante sont considérables. À l'instar des initiatives actuelles prises par l'UE dans le secteur laitier, cette approche pourrait se pencher sur les relations contractuelles, le pouvoir de négociation et la transparence dans la formation des prix.

### 3.6 Les besoins des petites économies vulnérables

Bien que l'absence de progrès sur les détails des dispositions litigieuses dans les négociations agricoles générales ait retardé l'élaboration des dispositions et mesures spécifiques pour répondre aux besoins des petites économies vulnérables, il convient de noter que des avancées dans un domaine particulier des négociations ne seront pas nécessairement synonyme de satisfaction des besoins des petites économies vulnérables. C'est pourquoi il y a de l'intérêt des petites économies vulnérables de veiller à ce que leurs intérêts spécifiques soient pris en compte dans toute avancée vers un consensus sur des dispositions spécifiques.

### 3.7 Les incidences du différend sur le bœuf aux hormones

Le règlement du différend opposant l'UE et les États-Unis sur la viande de bœuf aux hormones comporte potentiellement des incidences systémiques, puisque l'accès au contingent est basé sur le « système de production » utilisé. Cette approche fondée sur le système de production pour définir quels producteurs sont éligibles pour accéder au contingent pourrait en principe être appliquée à travers toute une série de secteurs. Par exemple, elle pourrait être utilisée pour créer un contingent tarifaire spécial en franchise de droits de douane pour les bananes du commerce équitable, le système de production utilisé étant le critère déterminant pour assurer l'accès au contingent tarifaire. Toutefois, étant donné que pratiquement tous les pays ACP jouissent aujourd'hui d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché de l'UE soit au titre des APE (intérimaires), soit au titre de l'initiative « Tout sauf les armes », cela profiterait exclusivement aux fournisseurs non ACP. Les gouvernements ACP gagneraient donc à suivre de près les développements à cet égard, afin d'éviter que ce problème ne vienne s'ajouter au processus d'érosion des préférences qui est en cours.

### 3.8 Les incidences d'une résurgence de la contestation du régime sucrier

Obtenir l'aval de l'OMC quant à la nature « sans effet de distorsion des échanges » des mesures de la catégorie verte est une des « lignes rouges » les plus importantes de l'UE dans les



négociations de Doha. À ce jour, l'UE a réussi à éviter toute discussion quant aux effets sur la production et le commerce de ses mesures de la catégorie verte à la table de négociations. Toutefois, les craintes concernant l'impact commercial de la décision de l'UE d'exporter 500 000 tonnes supplémentaires de sucre hors quota ont à nouveau soulevé la question des effets sur la production et le commerce du système de paiement unique découplé de l'UE, un système qui revêt une importance capitale pour la trajectoire sous-jacente de la PAC. Dans ce contexte, le fait est que, pour éviter toute contestation des mesures de la catégorie verte à l'OMC, l'UE devra progressivement élargir les accords préférentiels d'accès au marché aux plaignants potentiels. Une telle manœuvre ne servirait qu'à exacerber le processus d'érosion des préférences qui est en cours. Ceci met en exergue l'importance capitale de maîtriser de manière proactive les défis de l'ajustement de la production et du commerce dans les secteurs des économies ACP les plus touchés par le processus de l'érosion des préférences.

## Sources d'information

### Vue d'ensemble du cycle

Banque mondiale. « Conclude Doha: It matters ». Policy Research Working Paper. Réf. WPS5135, novembre 2009.

[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2009/11/18/000158349\\_20091118112934/Rendered/PDF/WPS5135.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2009/11/18/000158349_20091118112934/Rendered/PDF/WPS5135.pdf)

### Questions agricoles dans les négociations de l'OMC

OMC. Projet révisé de modalités concernant l'agriculture (texte complet). Réf. TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008.

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/agchairtxt\\_dec08\\_a\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agchairtxt_dec08_a_f.pdf)

WTO. « Guide non officiel du projet de modalités révisé concernant l'agriculture », 9 décembre 2008.

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_modals\\_dec08\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_modals_dec08_e.pdf)

### Questions sur le coton

ICTSD. « How would a trade deal on cotton affect exporting and importing countries? », 12 novembre 2009.

<http://ictsd.org/downloads/2009/11/jales-draft.pdf>

### Soutien interne

ICTSD. « Agricultural subsidies in the WTO green box: Ensuring coherence with sustainable development goals ». Information Note, n° 16, septembre 2009.

<http://ictsd.net/downloads/2009/10/green-box-web-1.pdf>

### Mécanisme de sauvegarde spéciale

*The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 10, n° 1, 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Jason%20&%20Karl\\_EN\\_0109\\_Estey%20Centre%20Journal\\_Triggers,%20Remedies%20and%20Tariff%20cuts%20Impact%20of%20SSM%20for%20developing%20countries.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Jason%20&%20Karl_EN_0109_Estey%20Centre%20Journal_Triggers,%20Remedies%20and%20Tariff%20cuts%20Impact%20of%20SSM%20for%20developing%20countries.pdf)

### Érosion des préférences

B. Hoekman, W.J. Martin et C.A. Primo Braga, éd. World Bank, document analytique, « Quantifying the value of preferences and potential erosion losses », juillet 2008.

[http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch01\\_Intro.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch01_Intro.pdf)

F. Candau et S. Jean, éd. World Bank, document analytique, « What are EU trade preferences worth for sub-Saharan Africa and other developing countries? », juillet 2008.

[http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch03\\_candau\\_Jean\\_EU\\_preferences.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch03_candau_Jean_EU_preferences.pdf)

B. Hoekman et S. Prowse, éd. World Bank, document analytique, « Economic policy responses to preference erosion: From trade as aid to Aid for Trade », juillet 2008.

[http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch11\\_Hoekman\\_Prowse\\_Trade\\_Aid\\_Aid\\_for\\_Trade.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch11_Hoekman_Prowse_Trade_Aid_Aid_for_Trade.pdf)

D. van der Mensbrugghe, éd. World Bank, document analytique, « The Doha Development Agenda and preference erosion: Modelling the impacts », mai 2008.

[http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch09\\_Mensbrugghe\\_Doha\\_and\\_Preference\\_Erosion.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch09_Mensbrugghe_Doha_and_Preference_Erosion.pdf)

P. Low, R. Piermartini et J. Richtering, éd. World Bank, document analytique, « Non-reciprocal preference erosion arising from MFN liberalisation in agriculture: What are the risks? », non daté.

[http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch08\\_Low\\_Agriculture\\_Preferences.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1235150721870/ch08_Low_Agriculture_Preferences.pdf)

### Politique commerciale de l'UE

OMC. Communiqué de presse et point d'entrée pour l'examen OMC de la politique commerciale de l'UE. Réf. Press/TPRB/314, 6 et 8 avril 2009.

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tp314\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tp314_f.htm)

### Position ACP

ACP. Déclaration à la septième conférence ministérielle de l'OMC. Réf. ACP/61/045/09/Final, 13 novembre 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ACP\\_EN\\_131109\\_ACP\\_ACP%20Declaration%20on%20the%207th%20WTO%20Ministerial%20Conference.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ACP_EN_131109_ACP_ACP%20Declaration%20on%20the%207th%20WTO%20Ministerial%20Conference.pdf)

## La réforme de la Politique agricole commune de l'UE : implications pour les pays ACP

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>130</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>132</b>
2.1 Le cycle de réforme de la PAC de 2013 : préoccupations politiques et débats	132
2.2 Réforme de la PAC de 2013 : le débat sur les instruments politiques	133
2.3 Consolidation de la politique de développement rural	135
2.4 Promotion d'une politique de qualité des produits agricoles de l'UE	136
2.5 Préoccupations concernant le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement	137
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>138</b>
3.1 Débats politiques, instruments politiques et instabilité des prix	138
3.2 Soutien public au lancement des produits, différenciation des produits et ajustement du commerce	139
3.3 Différenciation des produits et politique de qualité des produits agricoles de l'UE	140
3.4 Fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement agricole	140
<b>Sources d'information</b>	<b>142</b>



### À propos de cette note de synthèse

La note de synthèse du CTA intitulée « Réforme de la Politique agricole commune de l'UE : enjeux pour les pays ACP » a initialement été publiée en juin 2008 sur le site Agritrade, suivie par une mise à jour en août 2009, ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP** : analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

Les notes de synthèse de 2008 et 2009 sont disponibles sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux

Le processus de réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE est en cours depuis 1993 et a impliqué d'importants cycles de réforme (1992, 2000 et 2005), des révisions à mi-parcours et des réformes sectorielles. Parmi les principaux résultats de cette réforme, citons :

- une transition progressive d'un système de soutien des prix à un système d'aide directe aux agriculteurs ;
- une transition progressive des prix déterminés administrativement et de la régulation de la production (quotas de production, stocks d'intervention) à des prix davantage déterminés par le « marché » et les niveaux de production ;
- une transition progressive de l'utilisation des instruments de politique commerciale (par exemple : droits de douane, contingents tarifaires, licences d'importation, subventions à l'exportation) à l'utilisation de programmes de soutien financier aux organisations d'agriculteurs, au stockage privé, etc. ;
- le développement et l'expansion progressive de programmes de politique de développement rural, axés sur le soutien aux investissements plutôt que sur le subventionnement ;
- une production axée sur la « qualité » plutôt que sur la « quantité » ; cette politique ouvrant progressivement la voie à la libéralisation des importations, mais à des prix européens bien inférieurs ;
- l'élaboration de nouvelles initiatives politiques et le recours à des politiques plus vastes pour gérer les conséquences « adverses » des processus de formation des prix davantage « basés sur le marché ».

Ce sont là les résultats d'un programme d'ajustement structurel du secteur alimentaire et agricole européen, mis en œuvre sur une période de temps relativement étendue (18 années déjà écoulées et toujours en cours) et visant à transformer la base de son engagement en fonction de l'économie mondiale à l'heure de la libéralisation commerciale. Le but ultime du processus de réforme est d'atteindre la parité entre les prix de l'UE et ceux du marché mondial, tout en protégeant les agriculteurs européens de l'instabilité des prix et en les équipant pour bénéficier de la hausse des prix des denrées alimentaires sur le marché mondial. Cette politique est mise en œuvre avec une extrême prudence puisque l'UE conserve des mesures et des instruments politiques traditionnels jusqu'à ce que les producteurs européens soient à même de survivre sans recourir à ces instruments politiques.

Du point de vue des pays ACP, le processus de réforme de la PAC a eu et continue d'avoir des incidences importantes. Les facteurs importants en termes d'exportations des pays ACP sont les suivants :

- en accordant un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE à un plus grand nombre de partenaires commerciaux, le processus de réforme réduit la valeur de ces préférences commerciales en diminuant les prix agricoles relativement élevés de l'UE, et dans certains cas même en excluant les fournisseurs ACP du marché de l'UE (par exemple les exportateurs de bœuf de qualité inférieure) ;
- en mettant l'accent sur la qualité et la sécurité des denrées alimentaires, le processus augmente les coûts d'exportation sur le marché de l'UE pour les producteurs ACP, dans certains cas en érodant les revenus nets engrangés par les exportateurs ACP (par exemple dans le secteur horticole) ;



- le processus de réforme a des incidences importantes sur la distribution de la production agricole orientée vers les exportations à travers les ACP et sur différents modes de production au sein des ACP, certains petits exploitants luttant pour rester dans les chaînes d'approvisionnement orientées vers les exportations ;
- le processus soulève également de plus en plus de questions quant au fonctionnement des chaînes d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne l'impact de l'inégalité de pouvoir dans la distribution des revenus le long de la chaîne d'approvisionnement.

Les facteurs clés en termes de production ACP pour les marchés intérieurs et régionaux sont les suivants :

- le processus de réforme augmente la compétitivité des prix à l'exportation des produits agricoles de l'UE et, surtout, des produits à forte valeur ajoutée de l'UE, au détriment des producteurs ACP cherchant à développer des activités locales de transformation à plus forte valeur ajoutée (par exemple pour les produits alimentaires à base de céréales) ;
- le processus est en train de transformer la politique de l'UE sur l'utilisation des instruments traditionnels de politique commerciale à l'appui du maintien et de la promotion de la production agricole, donnant lieu à une série de « clauses litigieuses » dans les négociations d'APE intérimaires (par exemple faut-il encore tolérer ou abolir l'utilisation des licences d'importation ?) ;
- le processus pourrait même être en train de contribuer à une instabilité des prix au niveau mondial en diminuant le niveau des stocks alimentaires publics, réduisant ainsi le rapport stocks-utilisation et alimentant la spéculation sur les prix, au détriment des producteurs et consommateurs africains.

#### Effets externes de la PAC : perspectives divergentes

En juin 2008, la CE a publié un mémorandum sur la PAC, présentant son point de vue sur ses effets externes. Le mémorandum affirme que la PAC « n'encourage plus la surproduction de produits inutiles ». D'après la CE, les excédents de l'UE « appartiennent au passé », la PAC ne nuisant pas au commerce, et « 90 % de nos paiements directs étant classés par l'OMC comme non générateurs de distorsions commerciales ».

Le mémorandum rejette les accusations selon lesquelles la PAC est responsable de la crise alimentaire, puisque les réformes ont renforcé le rôle directeur du marché pour la production agricole de l'UE. Il a été reconnu que l'UE « ne peut soutenir la concurrence de pays comme le Brésil en ce qui concerne les produits de base » mais le mémorandum affirme que l'UE a un avantage concurrentiel « dans la production de produits alimentaires transformés à valeur élevée ». Dans ce contexte, il est souligné que l'UE demeure engagée envers le maintien de « relations commerciales bilatérales équilibrées ». Le mémorandum rejette les suggestions selon lesquelles « les restitutions à l'exportation de la PAC détruisent les moyens de subsistance des agriculteurs dans les pays en développement ». Il souligne que le budget des restitutions à l'exportation ne représente que 3,5 % du budget d'il y a 15 ans, les principales destinations concernées par ces restitutions étant « le bassin méditerranéen et le reste de l'Europe ». Par ailleurs, « seule une part minimale des produits subventionnés est destinée à l'Afrique ». Il souligne en outre que ces subventions « sont de moins en moins nécessaires car nos prix sont maintenant alignés sur les prix du marché mondial », les restitutions à l'exportation étant décrites comme une « politique du passé ».

L'analyse du Groupe d'économie mondiale (GEM) de la Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po) offre un point de vue nettement différent des effets externes de la PAC. Dans un document publié en novembre 2009, le GEM affirmait que la PAC « oriente toujours la production vers des produits et des activités qui bénéficient d'une forte assistance » ; promeut une « production plus élevée des secteurs de la transformation agricole et alimentaire dans l'UE d'environ 8 % et 6 % respectivement ; engendre une « production de céréales dans certaines régions d'Afrique plus faible

qu'elle ne le serait sans la PAC » ; « réduit le bien-être mondial d'environ 45 milliards de dollars US », aux dépens de « la plupart des économies en développement et moins développées qui protègent bien moins leur secteur agricole que l'UE ».

## 2 Récents développements

### 2.1 Le cycle de réforme de la PAC de 2013 : préoccupations politiques et débats

Le processus formel de discussion du cycle 2013 de réforme de la PAC débutera avec la présentation d'une « communication en 2010 (en été ou au début de l'automne) lançant un débat public ». Celui-ci sera suivi par « des propositions juridiques à la mi-2011, ainsi que par des propositions financières ». Les discussions sur les options de réforme sont cependant déjà en cours. Il convient de faire une distinction entre améliorer la trajectoire de la réforme de la PAC et repenser fondamentalement l'objectif et les instruments de la Politique agricole commune. De nombreuses propositions de la Commission pour améliorer l'efficacité de la PAC au sein de sa trajectoire existante doivent être envisagées dans le contexte des options radicales basées sur le libre marché débattues dans certains forums.

Dans la branche réformiste, il est possible d'identifier trois grands « courants de préoccupations ». Le premier consiste à assurer que « les crises ne minent pas notre base de production ». Cet aspect a pris de l'importance en 2009 avec la crise économique. La commissaire à l'agriculture a affirmé que, si l'UE laissait sa base de production être endommagée par les crises périodiques sur les marchés mondiaux de produits alimentaires et agricoles et laissait « le plus gros de la production alimentaire mondiale concentré dans quelques régions du monde », ce serait « jouer avec le feu », car une épidémie ou des mauvaises conditions climatiques dans ces zones de production pourraient tout simplement « provoquer la débâcle des marchés mondiaux de denrées alimentaires ». Cela doit être envisagé dans le contexte d'une augmentation escomptée de 70 à 100 % de la demande mondiale pour des produits alimentaires au cours des prochaines années. La CE affirme que la future PAC doit par conséquent continuer de jouer un rôle de « filet de sécurité » afin d'assurer le maintien de la base de production intérieure de l'UE à l'heure d'une forte instabilité des prix et de crises périodiques du marché. La conclusion de la CE à cet égard est qu'une « déréglementation complète » du secteur agricole ne serait tout simplement pas indiquée.

La fonction de filet de sécurité, toutefois, doit être pondérée par le désir de donner aux agriculteurs la liberté de « répondre de manière compétitive et créative aux signaux du marché ». Le deuxième grand courant de préoccupation politique concernant la poursuite de la réforme de la PAC s'interroge sur la meilleure manière de soutenir la « capacité de l'agriculture européenne à répondre vigoureusement aux signaux de marché » et « [améliorer] la compétitivité » des producteurs européens alimentaires et agricoles sur les marchés européen et international. Pour ce faire, l'aide directe constitue le principal instrument pouvant être utilisé au niveau de la production, mais des mesures ciblées supplémentaires (notamment au titre de certains programmes de développement rural de l'« axe 1 ») et des instruments politiques (par exemple une politique de qualité des produits agricoles plus clairement articulée) sont également jugés nécessaires.

Le troisième courant de préoccupation a trait aux nouveaux défis posés en ce qui concerne la promotion de la « préservation des milieux ruraux et de l'environnement », l'amélioration de la « qualité de vie dans les zones rurales » et la réponse aux « défis cruciaux de développement tels que le changement climatique ». Cela a donné lieu au concept de « croissance verte », un concept qui devrait inspirer davantage les interventions en matière de politique de développement rural de l'UE (notamment au titre des dépenses supplémentaires du bilan de santé de la PAC).

Les discussions autour de ces trois courants de préoccupations mènent à une conclusion politique importante, à savoir que, si « les marchés jouent un rôle essentiel dans la fourniture des

produits alimentaires », la politique doit continuer à « protéger notre base de production contre les crises et les préjudices physiques ». Il ne s'agit pas d'une politique en faveur d'une autosuffisance alimentaire mais bien d'une « politique d'assurance ». La nature des instruments politiques mis en place et la manière dont ils sont utilisés en pratique sont donc essentielles à cet égard.

Cet accent, toutefois, n'implique pas la poursuite d'une politique commerciale plus restrictive puisque l'UE affirme s'être engagée dans une « approche ouverte du commerce ». Cet engagement constitue en fait le fondement du processus en cours de réforme de la PAC, l'accent n'étant pas uniquement mis sur la promotion d'une production agricole de qualité mais également sur le soutien d'activités de transformation à plus forte valeur ajoutée des matières premières agricoles nationales mais aussi des matières premières importées, à destination du marché de l'UE et du marché international. Cela transparaît dans la prépondérance des produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée dans le commerce total de produits alimentaires et agricoles de l'UE.

Outre l'option réformiste, nous trouvons une approche radicale de la réforme de la PAC basée sur le libre-échange. Cette perspective radicale préconise un ciblage plus efficace des ressources financières sur des objectifs de politique publique clairement énoncés et une transition fondamentale du subventionnement traditionnel de l'agriculture vers un soutien à la fourniture de « biens publics ». Cette approche appelle à l'abolition progressive de l'aide directe versée aux agriculteurs et à son remplacement par des dépenses sociales ciblant davantage les populations plus pauvres des zones rurales, et réclame également une définition plus claire de ce qui devrait être fait à l'échelon national et de l'UE. Ce point de vue a été clairement énoncé dans une déclaration des principaux économistes agricoles publiée en novembre 2009.

Dans cette même perspective, certains ont affirmé que les « agriculteurs européens devraient se joindre aux industriels pour réclamer un remaniement du budget européen post-2013 pour consacrer davantage d'investissements à la recherche et au développement ». Pour l'heure, toutefois, rien n'indique qu'une telle alliance est susceptible de se nouer : l'organisation des agriculteurs européens et de leurs coopératives COPA-COGECA s'est fortement opposée à la déclaration des économistes agricoles, affirmant que les préoccupations en matière de sécurité alimentaire ne devraient pas être minimisées et appelant au maintien à la fois de l'aide directe et des instruments traditionnels de gestion du marché au sein de la PAC réformée. La commissaire à l'agriculture s'est également opposée à cette approche radicale, épinglant une « insolvabilité technique de plusieurs agriculteurs en raison de l'importance que revêt le soutien pour les revenus des agriculteurs » comme conséquence de l'abolition de la PAC.

## 2.2 Réforme de la PAC de 2013 : le débat sur les instruments politiques

L'un des grands sujets de discussion est sans conteste l'avenir de l'aide directe. Depuis son introduction en 1993, le système de l'aide directe a été progressivement réformé pour supprimer le lien entre aide directe et niveaux de production (ce que l'on a appelé le découplage). Le principal vecteur de cette transition a été le « système de paiement unique par exploitation », qui a été progressivement étendu pour couvrir de plus en plus de produits agricoles, les « paiements couplés » étant progressivement éliminés.

Quelques années plus tard, la question qui se pose est de savoir si l'aide directe devrait ou non être exclusivement liée à la fourniture de biens publics clairement définis, ou si elle doit continuer à jouer un rôle de soutien des revenus. La commissaire en charge de l'agriculture est favorable à sa fonction de filet de sécurité, puisque cela évite des « formes de soutien des revenus ayant davantage d'effets de distorsion des échanges ». Dans ce contexte, le débat porte essentiellement sur le niveau de l'aide directe et la nature des « biens publics » à fournir. Du point de vue de la Commission, parmi les principaux objectifs publics figure le fait de faire en sorte que l'agriculture soit maintenue un peu partout dans l'UE et d'éviter une « intensification supplémentaire et une industrialisation de l'agriculture ». Pour ce faire, il semble que l'aide directe pourrait avoir sa place au sein de la PAC au-delà de 2013, mais avec un rééquilibrage de

l'aide directe entre les États membres et un meilleur ciblage du soutien sur des objectifs politiques clés.

La Commission estime que les « instruments de marché ont encore leur place dans la PAC », puisque « les instruments de marché doivent fournir un filet de sécurité en temps de crise ». Dans ce contexte, la Commission préconise « quelque chose de semblable à notre système d'intervention ». Le recours à un soutien au stockage privé est lui aussi considérablement étendu. Pour la CE, le défi politique consiste à veiller à ce que ces « filets de sécurité » n'influencent pas « les attentes au jour le jour sur le marché » et ne dictent pas les prix.

S'agissant des restitutions à l'exportation, la CE estime que cet instrument politique ayant des effets de distorsion des échanges doit être progressivement éliminé, et est prête à s'engager sur la question à l'OMC, l'année 2013 ayant été fixée comme le délai pour leur élimination. Toutefois, il convient de noter qu'en janvier 2009, en réaction à des prix relativement bas sur le marché mondial, les restitutions à l'exportation ont été réintroduites pour le beurre, le fromage et le lait en poudre entier et écrémé (des restitutions qui avaient été nulles depuis juin 2007, en raison des prix mondiaux soutenus), pour un coût de 600 millions d'euros supplémentaires (pour les restitutions à l'exportation et pour une augmentation du soutien au stockage privé). Cet événement prouve que l'UE souhaite encore utiliser ces instruments ayant des effets de distorsion des échanges lorsque les conditions de marché l'imposent. Les décisions politiques de l'UE à cet égard sont davantage animées par des considérations pragmatiques que par un dogme idéologique.

La CE est également en train de reconsidérer l'utilisation des quotas de production en tant qu'instrument de régulation du marché. Après le bilan de santé de la PAC, l'UE s'est engagée à abolir les quotas de production de lait en 2015, éliminés progressivement par le biais d'une expansion graduelle des quotas actuels en cinq tranches annuelles de 1 % entre 2009/2010 et 2013/2014 (avec des dispositions spéciales pour l'Italie, qui connaîtra une augmentation immédiate de 5 %). La Commission a également évoqué la possibilité d'abolir les quotas de production dans le secteur du sucre, ceci devant s'inscrire dans le cadre du cycle de réforme 2013. Cette mesure pourrait avoir un impact direct sur les exportateurs de sucre ACP, puisque cela pourrait nécessiter une réduction supplémentaire du prix de référence de l'UE pour le sucre, une mesure qui, compte tenu de l'abolition du prix garanti pour le sucre ACP à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012, pourrait influencer le processus de formation des prix dans le secteur du sucre au détriment des exportateurs de sucre ACP.

Au-delà de ces instruments politiques traditionnels, la CE envisage également d'étendre ou d'explorer de nouveaux instruments politiques dans le cadre d'une approche visant à « aider les agriculteurs à s'aider eux-mêmes ». Cela pourrait inclure, par exemple, les points suivants :

- aider les organisations de producteurs à faire un meilleur usage des marchés à terme pour améliorer la prévisibilité des prix ;
- axer davantage les dépenses de développement rural de l'« axe 1 » sur les interventions les plus avantageuses d'un point de vue économique ;
- développer et consolider la politique de qualité des produits agricoles, ainsi qu'étendre et cibler plus précisément les activités promotionnelles associées sur les marchés de pays tiers ;
- développer des instruments politiques pour relever les nouveaux défis politiques : promouvoir la protection environnementale et la préservation des milieux ruraux, améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et examiner comment l'agriculture peut contribuer positivement à la préparation et à la gestion du changement climatique.

Dans l'ensemble, la Commission est favorable au maintien de la trajectoire actuelle de la PAC, mais avec une définition plus précise des instruments politiques et un rééquilibrage de leur utilisation, permettant également le développement de nouveaux instruments pour relever les



nouveaux défis. Le concept de rééquilibrage doit être envisagé à différents niveaux : l'un de ces niveaux est assez évident et a trait au rééquilibrage de la distribution des avantages des mesures politiques à travers les États membres de l'UE. Toutefois, un rééquilibrage plus fondamental est en cours, notamment le rééquilibrage de l'utilisation des instruments de politique commerciale et de politique financière au sein du paquet politique général composant la PAC.

Enfin, il faut se rendre à l'évidence que l'abandon du soutien des prix exigera sans doute d'autres initiatives politiques pour pallier les déséquilibres de pouvoir au sein des chaînes d'approvisionnement alimentaire, dans un contexte de formation des prix de plus en plus fondé sur le marché. Ceci s'est imposé comme une nouvelle grande thématique politique de l'UE en 2009.

### 2.3 Consolidation de la politique de développement rural

La CE entend augmenter plus encore les dépenses de développement rural dans le cadre de l'abandon du subventionnement de l'agriculture de l'UE au profit de l'investissement dans la compétitivité future du secteur alimentaire et agricole de l'UE. Ces préoccupations concernant la compétitivité doivent également être mises en perspective avec les préoccupations grandissantes sur le changement climatique et l'impact environnemental des activités agricoles. Dans ce contexte, la CE envisage de promouvoir les investissements dans les technologies, l'innovation et les compétences visant à « retirer le plus possible des ressources utilisées dans le processus de production », ce qui s'inscrit semble-t-il dans la nouvelle approche proposée de la « croissance verte ».

Depuis 2000, on a beaucoup insisté sur les investissements en faveur de la restructuration de la production agricole et alimentaire de l'UE en vue de desservir les segments de produits de première qualité des marchés de l'UE et du reste du monde. Les révisions de la mise en œuvre des programmes de développement rural de l'UE, cependant, révèlent des difficultés dans la mise en œuvre de cette stratégie. De fait, un rapport de la Cour des comptes publié en 2006 a révélé que l'attention accordée aux projets financés et aux résultats atteints était insuffisante. C'est ainsi qu'en avril 2009 la commissaire à l'agriculture a lancé un appel à un déploiement plus ciblé, en consacrant « le plus de fonds possible à des mesures “actives” qui soutiennent la modernisation et la restructuration », et a également appelé les États membres à adopter une « approche plus sélective basée sur les priorités, canalisant les fonds vers les domaines les plus porteurs ».

La révision de juillet 2008 des instruments de développement rural a révélé que certains types de mesures « sont plus ou moins susceptibles de déboursier des fonds rapidement ou comme prévu ». Cela engendrait une situation dans laquelle les administrateurs de programme à l'échelon de l'État membre concevaient des programmes de développement rural qui pouvaient être rapidement déboursés et mis en œuvre, ce qui, à son tour, donnait lieu à une situation où les objectifs sous-jacents du soutien à la transformation structurelle du secteur alimentaire et agricole local étaient éclipsés. Cela laisse entendre que la CE, dans le cadre de sa politique de développement rural, a du mal à déployer efficacement l'aide publique à l'appui des ajustements de la production, malgré un accent politique très clair à cet égard.

D'après un rapport de la Cour des comptes publié en juillet 2009, des difficultés similaires ont également été rencontrées dans le cadre de programmes conçus pour promouvoir l'ajustement du commerce via un soutien à l'information et aux mesures promotionnelles. Néanmoins, la CE cherche à étendre considérablement le soutien aux activités promotionnelles pour les produits alimentaires et agricoles sur les marchés de pays tiers, en particulier lorsque ces activités mettent en avant les aspects liés à la qualité de la production européenne (qu'il s'agisse de normes en matière d'hygiène ou de sécurité des denrées alimentaires, d'avantages nutritionnels, de techniques de production favorables à l'environnement ou au bien-être animal, de spécificités géographiques ou autres aspects de la différenciation de la qualité). La CE envisage également d'appliquer des critères de sélection de programme plus rigoureux pour clairement promouvoir certains types d'ajustements du commerce et de la production. Ceci est dans une certaine



mesure déjà d'application, 50 % à peine des projets soumis pour financement en 2006-2008 ayant été approuvés, contre 100 % au cours de la période 2001-2002.

Ces orientations et plans composent un agenda de réforme substantiel à mettre en œuvre par la CE et ses États membres au cours des prochaines années. Le respect de cet agenda déterminera le rythme auquel l'UE achèvera le processus de transition de la production de gros volumes de denrées agricoles en vrac, soutenus par des niveaux élevés de subventions, à la production de produits alimentaires et agricoles différenciés et de qualité soutenus par des niveaux élevés d'investissements publics pour le démarrage.

## 2.4 Promotion d'une politique de qualité des produits agricoles de l'UE

Depuis quelques années maintenant, dans le cadre du processus de réforme de la PAC, la CE entend faire évoluer la production des produits agricoles et alimentaires européens de la « quantité » vers la « qualité », de l'approvisionnement des marchés des « achats de nécessité » vers les marchés des « achats de première qualité ». Ce faisant, la CE tente de suivre les tendances de consommation puisque, avec la hausse des revenus, la plus forte croissance de la demande en produits alimentaires et agricoles est enregistrée dans les produits de première qualité ou de luxe, dont la grande majorité se différencie par des attributs qualitatifs des produits d'achats de nécessité plus sensibles au niveau des prix. Cet accent sur la qualité est conçu pour permettre aux producteurs européens d'éviter le défi de compétitivité des prix posé par les fournisseurs des pays en développement avancés, les producteurs de l'UE ne pouvant tout simplement pas faire concurrence par rapport aux prix des denrées agricoles en vrac à l'heure de la libéralisation du commerce agricole. La politique de qualité des produits agricoles est par conséquent considérée comme la pierre angulaire de la future PAC ; de fait, la commissaire en charge de l'agriculture a décrit la qualité comme l'arme la plus puissante de « nos agriculteurs et producteurs de denrées alimentaires face à la concurrence internationale ».

Cette phase de transition dans la structure de la production de l'UE est largement financée par les dépenses de développement rural de l'« axe 1 ». Toutefois, certaines études ont révélé que, pour être efficaces, ces dépenses doivent être guidées par une politique de qualité des produits agricoles plus rigoureuse. La dimension de la qualité dans la politique de l'UE est en cours de révision et de développement. Cela a commencé le 15 octobre 2008 avec le lancement d'un processus de consultation sur la politique de qualité des produits agricoles, et a été consolidé le 28 mai 2009 avec la publication d'une communication formelle. Parmi les propositions spécifiques, citons :

- étendre la labellisation pour inclure l'identification du lieu de production d'un produit ;
- créer un registre de toutes les indications géographiques (IG), tout en préservant les spécificités des différents systèmes actuellement utilisés ;
- améliorer le fonctionnement du marché unique au titre des divers systèmes de labellisation, en particulier le label biologique ;
- améliorer la protection internationale des IG et la reconnaissance internationale des systèmes de qualité de l'UE dans les pays non UE ;
- promouvoir le développement de « normes internationales pour les normes de commercialisation et les produits biologiques » ;
- développer des directives de « bonnes pratiques » pour les systèmes de certification privés afin de réduire la confusion des consommateurs et la paperasse pour les agriculteurs.

L'un des principaux objectifs de la politique de l'UE au cours de la prochaine période sera de communiquer effectivement la valeur d'une production de qualité aux consommateurs de l'UE afin qu'ils soient prêts à payer plus pour des produits satisfaisant à ces normes de qualité. Au

plan intérieur, il s'agit d'un moyen de différencier les produits de l'UE des produits importés similaires, dont les prix peuvent être sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par les producteurs de l'UE. La Commission estime qu'« à long terme le succès du secteur agricole et alimentaire de l'UE se construira dans une large mesure sur la production de qualité supérieure ».

## 2.5 Préoccupations concernant le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement

Avec plusieurs accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux en cours, l'UE se dirige vers une plus grande libéralisation du commerce agricole. Dans ce contexte, les développements de prix constatés dans toute une série de secteurs sont de plus en plus susceptibles de se répercuter sur les marchés de l'UE au cours de la prochaine période. Étant donné la plus grande instabilité des prix attendue sur les marchés mondiaux au cours des prochaines années, la récente « viscosité » des prix à la consommation en réponse à la baisse des prix des denrées agricoles à la consommation a soulevé quelques craintes concernant le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire, incitant la Commission à publier une communication en la matière en octobre 2009. Le rapport a révélé des « tensions significatives dans les relations contractuelles entre les acteurs de la chaîne, provenant de leur diversité et des inégalités dans le rapport de force », ainsi qu'un « manque de transparence des prix tout le long de la chaîne alimentaire ».

Si le temps de réaction de la Commission a été dicté par l'ampleur de la crise économique mondiale et la divergence subséquente entre les prix des producteurs et des consommateurs, son examen et sa communication abordent des questions qui se sont posées en tant que préoccupations politiques dans le cadre de la mise en œuvre du processus de réforme de la PAC. Plus simplement, le démantèlement des prix déterminés administrativement et protégés des tendances de prix mondiales a révélé des inégalités dans la distribution du pouvoir commercial le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire – des inégalités de pouvoir qui pourraient, craint-on, dans le contexte d'une détermination des prix agricoles par le « marché », miner la base de production dans toute une série de secteurs agricoles de l'UE (notamment, le plus inquiétant, le secteur laitier). Il s'agit là de l'aspect plus profond des discussions politiques actuelles de l'UE sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Dans ce contexte, la CE a diffusé en octobre 2009 une communication proposant des « actions concrètes pour améliorer les performances de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE ». Ces propositions visent en partie à améliorer les « relations commerciales entre les acteurs de la chaîne » dans l'intérêt de toutes les personnes concernées. Une importance particulière est accordée à la nécessité de stimuler le pouvoir de négociation des « agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement ». La communication a proposé plus spécifiquement de :

- « promouvoir des relations durables et basées sur le marché entre les acteurs de la chaîne alimentaire », en identifiant « les pratiques contractuelles déloyales découlant des asymétries dans les rapports de force » et en surveillant « des abus éventuels », en travaillant avec les autorités nationales chargées de la concurrence pour vérifier le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et en établissant des « contrats standard avec les parties prenantes des différents secteurs » ;
- « accroître la transparence tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire » en établissant un « instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires », en améliorant « la supervision du marché des produits agricoles dérivés » afin de « limiter la volatilité et la spéculation ». La Commission invite à « mettre en place des services de comparaison des prix des denrées alimentaires » pour permettre aux consommateurs de comparer les prix de différents distributeurs ;

- « encourager l'intégration du marché intérieur pour les denrées alimentaires et la compétitivité de tous les secteurs de la chaîne alimentaire » par la suppression des mesures « susceptibles d'entraver les échanges transfrontaliers » et qui « obligent » les distributeurs à s'approvisionner au niveau local.

L'initiative de la CE sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE a été saluée par les organisations d'agriculteurs de l'UE, mais elles ont appelé à l'introduction de toute urgence de « mesures bien plus fortes », étant donné que le marché alimentaire en Europe est dominé par les grands distributeurs et que la part perçue par les agriculteurs sur le prix à la consommation continue à être érodée.

Un rapport sur l'efficacité de ces mesures est prévu pour la fin 2010. Les résultats de ce rapport pourraient alimenter des propositions pour une action future dans le cadre du cycle 2013 de réforme de la PAC.

### 3 Implications pour les pays ACP

#### 3.1 Débats politiques, instruments politiques et instabilité des prix

Dans le courant de l'année 2009, la commissaire européenne en charge de l'agriculture a préconisé de limiter l'exposition de la production agricole aux forces de marché, dans l'intérêt d'objectifs de politique publique plus généraux. Elle a par ailleurs rappelé la nécessité de maintenir la base de production, malgré les crises périodiques sur les marchés mondiaux. La volonté de « protéger la base de production contre les crises et les préjudices physiques » est commune à plusieurs gouvernements ACP. De fait, au vu de la forte instabilité des prix mondiaux, certains gouvernements ACP voudraient aller plus loin et affirment que la politique agricole, y compris la politique en matière de commerce agricole, ne devrait pas simplement protéger la base de production mais devrait promouvoir le développement de la base de production nationale et régionale dans le secteur alimentaire et agricole.

Si, dans le cadre de la transition vers une plus grande libéralisation tarifaire dans le secteur alimentaire et agricole, l'UE assure cette protection par l'utilisation d'instruments de soutien financier, les gouvernements ACP eux n'ont bien souvent pas la capacité budgétaire pour utiliser ces instruments financiers et continuent d'être tributaires des instruments de politique commerciale. Dans ce contexte, certaines questions fondamentales se posent, plus particulièrement :

- Quels outils politiques les gouvernements ACP peuvent-ils déployer de manière réaliste pour protéger et soutenir le développement de la base de production dans les secteurs alimentaire et agricole, étant donné les revenus limités de la plupart des gouvernements ACP ?
- Quels outils politiques sont les plus à même de protéger et promouvoir les secteurs alimentaire et agricole dans les circonstances très différentes des pays et régions ACP ?
- Quels outils politiques les gouvernements ACP devraient-ils être autorisés à continuer à utiliser afin de protéger et développer la base de production de leurs secteurs alimentaire et agricole ?
- Qu'est-ce que cela implique pour les accords de libre-échange actuellement négociés qui sont conçus pour donner libre cours aux forces du marché dans les secteurs alimentaire et agricole des différentes économies ACP ?

L'UE entamant sa libéralisation tarifaire agricole de manière pragmatique, il est évident, à la lumière de sa volonté sous-jacente de maintenir la base de la production agricole et de son développement progressif d'instruments financiers alternatifs et autres instruments de soutien,

qu'un équilibre doit être obtenu entre les objectifs plus généraux de politique intérieure et les politiques commerciales mondiales d'envergure. Il s'agit là d'un point que plusieurs gouvernements ACP approuveraient, puisqu'ils partagent l'avis de la CE selon lequel la transition du secteur alimentaire et agricole doit se faire « sur une longue période ». Dans ce contexte, il semblerait judicieux de se montrer plus tolérant à l'égard du recours aux instruments de politique commerciale (tels que les licences d'importation, la protection des industries naissantes et les sauvegardes spéciales) qui sont déployés dans le cadre d'initiatives politiques plus générales conçues pour soutenir et promouvoir le développement de la base de production alimentaire et agricole dans les pays ACP.

### 3.2 Soutien public au lancement des produits, différenciation des produits et ajustement du commerce

Réorienter la production vers les marchés de produits de première qualité permet, à plusieurs égards, à certains producteurs ACP d'éluder le défi posé par les exportateurs agricoles des pays en développement plus avancés, à l'heure d'une accélération de l'érosion des préférences. Toutefois, comme le démontre l'expérience de l'UE en matière de développement rural, le lancement et la mise en œuvre de programmes novateurs à l'appui de la transition vers les marchés différenciés de produits de première qualité se heurtent parfois à des problèmes majeurs. Cela découle en grande partie de la nécessité de redéfinir les rôles des acteurs du secteur public et privé au sein du processus de transition : pour l'UE, le processus de redéfinition a pris du temps et il est d'ailleurs toujours en cours.

Bon nombre des leçons tirées de l'examen de l'expérience de l'UE en matière de développement rural dans le cadre de la conception et de l'administration des programmes de soutien à la restructuration ont directement trait à l'expérience acquise dans le cadre du programme de mesures d'accompagnement en faveur de pays signataires du protocole sucre. La plus importante est sans doute la nécessité de résister à la facilité d'une approche « traditionnelle » de l'utilisation de l'aide pour relever les défis de l'ajustement du commerce et de la production. Dans le cas des programmes du secteur du sucre (et également, dans une certaine mesure, des programmes du secteur de la banane), la tendance est clairement au déploiement de l'aide sous des formes traditionnelles (pour les projets d'infrastructure routière et de soutien budgétaire) alors que la nature des défis de l'ajustement orientés vers le marché et basés sur le secteur privé qui se posent semble réclamer une approche différente. L'expérience interne de l'UE suggère cependant que relever ces nouveaux défis devrait être une tâche encore plus ardue. S'agissant des calendriers établis pour l'engagement et l'utilisation de fonds programmés annuellement, il semble donc nécessaire de faire preuve d'une flexibilité plus importante que celle qui transparaît dans le programme de mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre.

L'expérience interne de l'UE en matière de développement rural suggère également la nécessité d'examiner ce qui marche véritablement en termes d'engagement du secteur privé dans la conception et la gestion des processus d'ajustement de la production et du commerce basés sur le secteur privé et orientés vers le marché dans les pays ACP. Au sein des ACP précisément, nous pouvons citer l'expérience du programme pour le développement du secteur du rhum dans les Caraïbes, dans lequel les associations de producteurs ont joué un rôle majeur tant dans la conception que dans la gestion d'un programme de soutien à l'ajustement de la production et du commerce d'un montant de 70 millions d'euros. Ce programme a permis d'améliorer l'efficacité du secteur et a promu une transition de la production caribéenne vers la production et l'exportation de rhums de marque et de qualité supérieure, au détriment de la production et l'exportation de rhum en vrac non différencié. Cela permet à l'industrie caribéenne du rhum d'éluder le défi des prix posé par les producteurs de rhum en vrac à bas prix, en limitant ses volumes de production pour se concentrer sur les consommateurs plus soucieux de la qualité et qui sont prêts à payer plus pour des produits de marque et de qualité supérieure. Il s'agit là d'un type de programme novateur d'ajustement de la production et du commerce que les producteurs et exportateurs devront davantage mettre en place pour s'ajuster à la fois aux changements politiques de l'UE (par ex. la réforme du régime sucrier de l'UE) et à la mise en œuvre des

accords de partenariat économique. L'« aide pour le commerce » de l'UE pourrait jouer un rôle très important pour « amorcer la pompe » du processus d'ajustement de la production et du commerce nécessaire.

### 3.3 Différenciation des produits et politique de qualité des produits agricoles de l'UE

En termes d'impact de la politique de qualité des produits agricoles de l'UE sur les pays ACP, la CE s'est concentrée sur les conséquences des systèmes de certification privés. Ces derniers, dit-on, « peuvent faciliter l'accès des pays en développement au marché de l'Union européenne », en particulier en incitant « les pays en développement à moderniser leur chaîne d'approvisionnement en vue de l'exportation » et en améliorant la qualité des produits mis en vente sur le marché intérieur. La CE reconnaît également que « les exigences des systèmes privés peuvent se révéler difficiles à respecter pour certains producteurs dans certains pays en développement » et affirme que, « eu égard aux coûts de mise en conformité, l'aide des bailleurs de fonds internationaux est importante pour que les petites et moyennes entreprises, ainsi que les petits exploitants, des pays en développement puissent participer aux systèmes de certification ». En dépit de ces inquiétudes, la CE « n'est pas favorable, à ce stade, à l'introduction de dispositions législatives qui régiraient les systèmes de certification privés et nationaux ».

Cela, cependant, n'est qu'une facette des effets externes de la politique de qualité des produits agricoles en pleine mutation de l'UE, puisque des questions plus fondamentales sont également en jeu. Les fournisseurs ACP traditionnels dont la position ne leur permet pas de faire concurrence sur les prix aux exportateurs des pays en développement plus avancés devront faire très attention à l'évolution de la politique de qualité des produits agricoles de l'UE, et veiller à ce que les normes établies ne créent pas des barrières aux fournisseurs ACP desservant les segments de première qualité et à valeur élevée du marché de l'UE. De fait, la présentation des propositions communautaires spécifiques étant prévue pour 2010, une analyse détaillée de l'impact probable des diverses options politiques de l'UE sur les producteurs ACP dans chacun des domaines à l'examen (normes de commercialisation IG, « spécialités traditionnelles garanties » et systèmes de certification tels que l'agriculture biologique) pourrait s'avérer utile. Cette analyse pourrait aborder des questions telles que :

- Quelles sont les incidences d'une labellisation du « lieu de production », par opposition à l'utilisation d'un label indiquant que les exigences de l'UE ont été satisfaites ?
- Quelles seront les incidences pour les producteurs de bœuf ACP du développement des systèmes de labellisation du bien-être animal ?
- Quelles pourraient être les incidences de la mise en place potentielle d'un système de labellisation officiel de l'empreinte carbone de l'UE, et quels critères seraient utilisés pour déterminer l'empreinte carbone d'un produit ?
- Quelles seront les incidences pour les producteurs et exportateurs ACP de produits biologiques de l'introduction d'un logo biologique de l'UE obligatoire pour tous les produits biologiques cultivés/élevés dans l'UE à compter de 2010 ?
- Quelles seront les incidences pour les producteurs biologiques des pays ACP des propositions pour la reconnaissance mutuelle des normes biologiques avec les pays non UE ?

### 3.4 Fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement agricole

Les préoccupations de l'UE concernant le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire résonnent fortement dans les pays ACP, où les inégalités de pouvoir peuvent



impliquer que les producteurs agricoles ACP n'obtiennent qu'un maigre pourcentage de la valeur de vente finale des produits alimentaires et agricoles qu'ils cultivent ou produisent. Pour les gouvernements ACP, cela peut poser problème aussi bien dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire nationales/régionales que dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire internationales.

S'agissant des chaînes d'approvisionnement internationales, un bon exemple serait le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement de la banane. En décembre 2009, la CE a confirmé avoir envoyé « une communication de griefs en vertu de la réglementation antitrust à un certain nombre d'entreprises actives dans l'importation et la commercialisation de bananes, concernant leur participation présumée dans un cartel ». En janvier 2010, des rapports de presse ont annoncé l'éclatement d'une nouvelle guerre des prix de la banane entre les supermarchés, le prix de vente au détail des bananes ayant été réduit de près de 22 % dans les supermarchés britanniques. Puisque le « pouvoir d'achat des chaînes de supermarchés » semble éclipser l'ancien pouvoir des grandes entreprises bananières, la position des fournisseurs de bananes ACP semble de plus en plus précaire dans un marché de l'UE en proie à l'érosion des marges des préférences tarifaires ACP.

Si l'UE utilisait généralement la législation en matière de concurrence pour gérer les abus de position dominante des importateurs de bananes, il semble que « la législation en matière de concurrence n'ait pas encore évolué pour couvrir les abus de pouvoir d'achat au sommet de la chaîne d'approvisionnement ». Dans ce contexte, certains gouvernements ACP (par exemple les États du CARIFORUM) pourraient envisager de solliciter une enquête conjointe avec la CE sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement de la banane en vue d'identifier des mesures concrètes pour renforcer la position commerciale des fournisseurs de bananes ACP au sein des chaînes d'approvisionnement desservant le marché de l'UE.

Le secteur du sucre connaît lui aussi un processus similaire d'érosion de la valeur des préférences tarifaires traditionnelles et une concentration croissante du pouvoir entre les mains d'une poignée d'entreprises sucrières européennes, ce pourquoi des enquêtes similaires sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement et leur impact sur la formation des prix pourraient également être envisagées dans le secteur du sucre au cours des prochaines années.

Les études et les réponses politiques de l'UE aux inégalités de pouvoir le long des chaînes d'approvisionnement à l'échelon national et régional peuvent apporter des enseignements importants pour les pays ACP dans leurs propres efforts visant à renforcer la position de négociation des producteurs agricoles dans les chaînes d'approvisionnement nationales et régionales. Cependant, il faut reconnaître que les gouvernements ACP font généralement face à d'importantes restrictions quant aux types d'instruments politiques qu'ils peuvent utiliser pour gérer les inégalités dans les rapports de force au sein des différentes chaînes d'approvisionnement dans lesquelles sont engagés les producteurs nationaux. Autrement dit, les instruments de politique commerciale, comme les licences d'importation, sont souvent le seul moyen disponible pour traiter les inégalités de rapports de force tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Citons par exemple le secteur horticole namibien, où les licences d'importation ont été utilisées dans le cadre d'une politique plus vaste destinée à encourager un plus grand approvisionnement local en fruits et légumes par les principaux distributeurs et négociants. Cette politique a permis d'augmenter l'approvisionnement national de fruits et légumes pour la consommation locale de 5 % à 25 % en seulement cinq ans. Dans ce cadre, il est indispensable que la CE adopte une approche bien plus nuancée de l'abolition des barrières non tarifaires au commerce au titre des APE intérimaires, en laissant une plus grande liberté d'utilisation de ces types d'instruments politiques dans le cadre de stratégies de développement sectorielles plus générales.

## Sources d'information

### Réforme de la PAC : perspectives de la CE

CE. *Europa Press Releases Rapid*, discours de la commissaire Mariann Fischer Boel sur les futurs défis posés à la PAC, Speech/09/554, 25 novembre 2009.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/554&format=HTML&age d=0&language=EN&guiLanguage=en>

### Points de vue des agriculteurs et coopératives de l'UE

COPA-COGECA. Point d'accès à une série de communiqués de presse.  
<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=HomePage>

### Réforme de la PAC : la perspective radicale

« Reform the CAP », site Web sur la réforme de la PAC.  
<http://www.reformthecap.eu/home>

### Politique de développement rural de l'UE

Université de Gloucestershire. Rapport final, « Review of rural development instruments: DG Agri project 2006-G4-10 », juillet 2008.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rurdev/full\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rurdev/full_report_en.pdf)

### Politique de qualité des produits agricoles de l'UE

CE. Communication sur la politique de qualité des produits agricoles, Com(2009) 234 final, 28 mai 2009.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009\\_234\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234_en.pdf)

CE. Document de travail des services de la Commission : résumé de l'analyse d'impact sur la politique de qualité des produits agricoles, SEC(2009) XXX final, 2009.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009\\_234/ia\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_summary_en.pdf)

CE. Analyse d'impact de la communication sur la politique de qualité des produits agricoles (texte complet), version 08-04-09, 2009.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009\\_234/ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_en.pdf)

### Fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE

CE. Mémoire sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE, Memo/09/483, 28 octobre 2009.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/483&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

CE. Communication sur « Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe » (version provisoire), Bruxelles, Com(2009) 591, 28 octobre 2009.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16061\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf)

### Analyse d'impact de la PAC

The German Marshall Fund of the United States. Analyse politique sur les défis à long terme posés à l'agriculture européenne et la nécessité pour de nouvelles politiques publiques et privées, 19 octobre 2009.  
[http://www.gmfus.org/doc/Messerlin%20Policy%20Brief\\_Final.pdf](http://www.gmfus.org/doc/Messerlin%20Policy%20Brief_Final.pdf)

## Accès au marché européen : principaux enjeux pour les pays ACP

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>144</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>145</b>
2.1 Accès au marché européen	145
2.1.1 La stratégie commerciale agroalimentaire de l'UE au sens large	145
2.1.2 Impact de l'accès en franchise de droits et de contingents	146
2.1.3 Évolution du régime SPG	147
2.2 Développements du marché dans l'UE	148
2.2.1 La politique de qualité des produits agricoles de l'UE	148
2.2.2 Les tendances du marché pour les produits biologiques	149
2.2.3 Le développement du marché du commerce équitable	150
2.2.4 Les normes volontaires privées	152
2.2.5 Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement	153
2.2.6 La tendance vers une convergence des prix à long terme	153
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>154</b>
3.1 Intérêts commerciaux offensifs de l'UE	154
3.2 Accès en franchise de droits et de contingents	154
3.3 L'alternative SPG+	155
3.4 La politique de qualité des produits agricoles	155
3.5 Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement	156
3.6 Les règles d'origine : une question non résolue	156
<b>Sources d'information</b>	<b>157</b>

### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA intitulée « Accès au marché européen : principaux enjeux pour les pays ACP » a initialement été publiée en janvier 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP** : analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).



## 1 Contexte et principaux enjeux

L'accès au marché pour les exportations agricoles ACP vers l'UE est désormais régi par trois régimes commerciaux :

- l'initiative Tout sauf les armes (TSA) en faveur de tous les pays moins avancés ;
- les APE intérimaires (APEI) et un APE complet, paraphés ou signés, avec les gouvernements de certains pays ACP ;
- le régime du Système de préférences généralisées (SPG) standard, applicable à tous les pays en développement éligibles mais qui constitue le seul cadre commercial pour 10 pays ACP non catégorisés comme pays les moins avancés (PMA) dont les gouvernements n'ont pas paraphé d'APE intérimaires.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009, les quotas transitoires au titre de l'initiative TSA et des divers APEI ont été abolis. Cela signifie que tous les PMA et les pays dont les gouvernements ont paraphé ou signé des APE (intérimaires) jouissent désormais d'un accès en franchise de droits et de contingents pour toutes les exportations de produits alimentaires et agricoles vers l'UE. L'accès en franchise de droits et de contingents accordé est aujourd'hui uniquement limité par les règles d'origine appliquées, les restrictions spécifiques sur les exportations vers les territoires d'outre-mer de l'UE et les diverses dispositions de sauvegarde qui ont été maintenues.

S'agissant de la valeur des dispositions d'accès au marché des pays ACP, l'érosion de la valeur des préférences commerciales, mue principalement par le processus de réforme de la Politique agricole commune (PAC), se poursuit. Le processus général de réforme de la PAC entend réduire l'écart entre les prix de l'UE et du marché mondial. Au fil du temps, cela réduira fortement l'attrait du marché de l'UE par rapport à d'autres marchés de pays tiers, en particulier lorsque la protection tarifaire générale de l'UE sera réduite avec l'alignement des prix européens sur les prix mondiaux (comme cela a été le cas, par exemple, dans le secteur du riz après la mise en œuvre des réformes). À court terme, des marges importantes de préférences tarifaires pourraient subsister, mais celles-ci sont vouées à disparaître progressivement au-delà de 2013. Dans ce contexte, l'importance des préférences d'accès accordées aux fournisseurs ACP déclinera nettement. La situation qui prévaut actuellement dans le secteur du sucre en est une parfaite illustration, puisque des prix mondiaux très élevés, parallèlement à l'introduction du cycle final de réductions du prix de référence de l'UE, ont poussé certains fournisseurs ACP à se rendre compte qu'il « n'est pas rentable à court terme de vendre sur le marché européen ».

Bien que les effets du processus d'érosion des préférences découlant de la réforme de la PAC soient d'une importance capitale, il convient de noter que l'UE mène de front toute une série de négociations d'accords de libre-échange et d'accords d'accès préférentiel. Ces négociations englobent les pays et régions non ACP suivants : Inde, Corée du Sud, Canada, Égypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie, Israël, Autorité palestinienne, Ukraine, Belarus, Chine, Iran, Irak, Kazakhstan, Russie, Serbie, Vietnam, les pays de l'ANASE, l'Amérique centrale, le groupe du Pacte andin, le Mercosur et le Conseil de coopération du Golfe. Les négociations à l'OMC étant au point mort, l'issue de ces processus bilatéraux de négociations de zone de libre-échange (ZLE) pourrait bien être la principale source d'érosion des marges des préférences tarifaires des fournisseurs ACP dans le secteur alimentaire et agricole au cours des prochaines années. Chacun de ces processus de négociation devra être minutieusement évalué pour identifier l'impact probable sur les domaines particuliers dans lesquels les exportateurs ACP individuels jouissent de préférences commerciales.

Outre les problèmes liés à l'érosion de la valeur de l'accès préférentiel des ACP, il existe d'importantes barrières non tarifaires au commerce avec l'UE, notamment celles liées à la trajectoire particulière suivie par la réforme de la PAC en ce qui concerne la production de

qualité et la sécurité des denrées alimentaires. Les obstacles au commerce posés par les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont un point qui inquiète de plus en plus les exportateurs ACP. Autre source d'inquiétude, l'importance grandissante des normes volontaires privées pour déterminer l'accès aux segments les plus avantageux des marchés de l'UE d'un point de vue commercial. Dans le même ordre d'idées, certains craignent l'impact que ces normes volontaires privées peuvent avoir sur les relations commerciales le long de la chaîne d'approvisionnement, en particulier dans le contexte d'une concentration croissante du pouvoir commercial entre les mains des grands distributeurs.

## 2 Récents développements

### 2.1 Accès au marché européen

#### 2.1.1 La stratégie commerciale agroalimentaire de l'UE au sens large

L'UE poursuit actuellement une stratégie agroalimentaire qui, d'une part, 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. Cette politique entend importer de plus en plus de matières premières agricoles à bas prix pour alimenter l'industrie européenne des denrées alimentaires et des boissons, à valeur élevée, axées sur la « qualité » et orientées vers le marché mondial. C'est ainsi que l'UE exporte de plus en plus de denrées alimentaires à forte valeur ajoutée, et que la demande pour des matières premières agricoles importées ne cesse d'augmenter. Si la part de marché de l'UE en termes d'exportation de produits agricoles en vrac ne cesse de décliner, ses exportations de produits alimentaires à forte valeur ajoutée sont, quant à elles, en hausse. Les exportations de produits alimentaires à forte valeur ajoutée représentent aujourd'hui plus des deux tiers des exportations de produits alimentaires et agricoles de l'UE. S'agissant des importations, l'UE reste le plus grand importateur de produits agricoles au monde, avec environ 20 % des importations mondiales de produits agricoles sur la période 2006-2008.

Cette situation sous-tend l'« ouverture » émergente de l'UE au commerce de produits alimentaires et agricoles. Elle explique également l'approche plus active de l'UE pour se procurer des matières premières, notamment l'introduction dans les APEI de dispositions visant à limiter l'utilisation des taxes à l'exportation pour promouvoir les activités locales de transformation alimentaire à plus forte valeur ajoutée. Elle explique également l'accent politique de plus en plus marqué sur la promotion de la reconnaissance internationale de divers types de normes de qualité des produits alimentaires et agricoles de l'UE, depuis les indications géographiques jusqu'aux labels en matière de bien-être animal.

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'accord de libre-échange (ALE), par laquelle la CE souhaite obtenir de vastes engagements sur des domaines liés au commerce, au commerce des services et à la réglementation en matière d'investissements de la part des pays en développement qui ont refusé de négocier ces questions à l'OMC. Un meilleur accès pour les exportations des pays en développement plus avancés sur les marchés de l'UE fera sans doute partie du prix que l'UE est prête à payer pour avancer sur ces questions plus larges liées au commerce. Et cela se fera sans doute aux dépens des préférences commerciales ACP traditionnelles.

D'après l'ancienne commissaire européenne en charge du commerce, Madame Catherine Ashton, « l'avenir des négociations commerciales multilatérales n'impliquera pas les cycles classiques de réduction tarifaire » mais sera « davantage centré sur les relations », les principaux avantages étant « obtenus de l'identification des barrières non tarifaires qui étouffent le commerce des biens » et des services. Par conséquent, de l'avis de l'ex-commissaire Ashton,



« l'avenir du commerce multilatéral consiste à lever les barrières non tarifaires – règlements, règles et comportements – qui entravent les échanges commerciaux ». Ce sont précisément ces questions qui se sont muées en « clauses litigieuses » dans certaines régions ACP lors des dernières étapes des négociations APEI. Certaines de ces clauses litigieuses ont un impact direct sur l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole par les gouvernements ACP à l'appui du développement du secteur alimentaire et agricole local. Ces clauses litigieuses vont des dispositions portant sur les licences d'importation et la production des industries naissantes aux dispositions limitant l'utilisation des taxes à l'exportation. Cela fournit le contexte plus large de l'approche européenne du développement des relations avec les pays ACP dans le secteur agricole et alimentaire.

### 2.1.2 Impact de l'accès en franchise de droits et de contingents

Les restrictions quantitatives sur les exportations de produits alimentaires et agricoles des PMA ACP vers l'UE, aussi bien au titre des APE(I) que de l'initiative TSA, ont été abolies au 1<sup>er</sup> octobre 2009 (excepté pour le riz, dont les restrictions contingentaires ont été abolies le 1<sup>er</sup> janvier 2010). Sous réserve de certaines dispositions de sauvegarde (plus particulièrement dans le secteur du sucre), les gouvernements ayant paraphé ou signé un APE(I) bénéficient maintenant d'un accès en franchise de droits et de contingents pour toutes les exportations alimentaires et agricoles. Une situation semblable s'applique à tous les PMA puisque l'UE a totalement respecté ses engagements pris dans le cadre de la déclaration ministérielle de Hong Kong en 2005, visant à « offrir un accès au marché en franchise de droits et de contingents sur une base durable, pour tous les produits originaires de tous les PMA [...] d'une manière qui assure la stabilité, la sécurité et la prévisibilité ».

En annonçant l'introduction de l'accès en franchise de droits et de contingents, la CE a noté qu'en 2008 près de 25 milliards d'euros de produits ont été importés par l'UE en provenance des PMA, les préférences commerciales du régime TSA ayant généré des économies d'environ 657 millions d'euros en droits d'importation pour les PMA en 2008. Toutefois, les principaux bénéficiaires des préférences TSA ont été les PMA non ACP, notamment le Bangladesh et le Cambodge, puisque les importations du Bangladesh au titre de l'initiative TSA ont « plus que doublé » depuis 2001 (+ 117 %). En outre, les chiffres fournis montrent que 62 % de ces importations sont entrées en franchise de droits au titre du régime de la nation la plus favorisée (NPF) – c'est-à-dire des produits sur lesquels aucun droit de douane n'est appliqué, tandis que 6 % supplémentaires sont entrés en franchise de droits en vertu des APE(I). Étonnamment, 7,4 % des importations étaient encore soumises à des droits NPF, le coût de l'utilisation des préférences dépassant vraisemblablement les avantages tarifaires obtenus grâce au régime TSA. Par conséquent, près de 23,2 % des exportations totales des PMA vers l'UE ont *de facto* bénéficié des nouvelles préférences TSA introduites en 2001.

Au-delà des effets commerciaux du régime TSA, il est important de reconnaître les effets stimulants sur les investissements que l'annonce d'une période de transition clairement définie pour l'introduction d'un accès en totale franchise de droits et de contingents a eu dans certains secteurs. Les effets stimulants sur les investissements ont été le plus fortement ressentis dans le secteur du sucre. Deux des trois grandes entreprises sucrières en Afrique du Sud ont lancé des programmes substantiels d'investissements et d'acquisitions pour augmenter la production de sucre dans les PMA, non seulement en Afrique orientale et australe (Mozambique, Malawi, Zambie et Tanzanie), mais aussi dans les PMA ouest-africains tels que le Mali. Bien qu'en Afrique de l'Ouest ces investissements visent essentiellement à desservir les marchés nationaux et régionaux, dans les PMA d'Afrique orientale et australe, il s'agit essentiellement de profiter des meilleures opportunités d'accès au marché disponibles au titre de l'initiative TSA. Ces investissements ont non seulement stimulé une expansion de la production de sucre dans les PMA mais ont également servi à améliorer l'infrastructure physique et les capacités de gestion, préparant par la même occasion les exportateurs de sucre PMA à faire concurrence sur le

marché de l'UE, au-delà de l'échéance des préférences commerciales traditionnelles du secteur du sucre.

Outre les activités de ces grands acteurs du secteur, des investissements dans la production de sucre sont également en cours en Ouganda, en Éthiopie et au Soudan, principalement en provenance des pays du Golfe. Bien qu'une grande partie de ces investissements soit destinée à garantir l'approvisionnement en matières premières des activités de transformation à forte valeur ajoutée dans les pays du Golfe, la perspective d'un accès en totale franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE a également été un facteur qui a influencé les décisions d'investissement.

Avec l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au titre des APEI, l'investissement a également stimulé la production de sucre dans certains non- PMA, plus particulièrement au Swaziland, dont les exportations de sucre vers l'UE devraient atteindre environ 300 000 tonnes dans les prochaines années. Toute perte de ce type d'accès au titre de l'APEI compromettrait ce nouvel investissement.

En dehors du secteur du sucre, l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au titre de l'initiative TSA a également entraîné de nouveaux investissements dans la production de bananes dans les PMA aux terres fertiles tels que le Mozambique et l'Angola. Cela vient s'ajouter aux effets bénéfiques de l'accès en franchise de droits et de contingents accordé il y a quelque temps déjà au titre de l'initiative TSA sur les structures d'investissement dans les secteurs de l'horticulture et de la floriculture en Afrique orientale et australe.

### 2.1.3 Évolution du régime SPG

Le 22 juillet 2008, le Conseil de l'UE a adopté un règlement prolongeant le Système de préférences généralisées (SPG) jusqu'au 31 décembre 2011. Le règlement a subi trois modifications mineures en ce qui concerne :

- la gradation et la dégradation des pays du système ;
- les procédures d'éligibilité au traitement SPG+ (la date limite de soumission étant le 31 octobre 2008) ;
- l'alignement de l'accès du sucre au titre de l'initiative TSA avec les révisions de la campagne de commercialisation du sucre de l'UE et les engagements de prix minimal pris dans le contexte des négociations d'APE.

Cette révision a également permis de revoir les dispositions d'accès au marché mises en place pour les pays ACP non PMA qui n'avaient pas paraphé ou signé un APE(I). Toutefois, aucune mesure n'a été prise sur la question. De la même manière, le 9 décembre 2008, la CE a présenté le système SPG+ révisé pour la période 2009–2011. Ce nouveau système octroie un accès en franchise de droits pour 6 400 lignes tarifaires. D'après la CE, « le SPG+ représente pour les pays en développement une puissante incitation à ratifier et à effectivement mettre en œuvre un ensemble de règles internationales, définies de manière générale, dans les domaines des droits de l'homme, des normes fondamentales du travail, du développement durable et de la bonne gouvernance ». Trois nouveaux bénéficiaires ont été ajoutés au système et 16 pays en développement sont maintenant éligibles à y adhérer : Arménie, Azerbaïdjan, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Géorgie, Guatemala, Honduras, Mongolie, Nicaragua, Paraguay, Pérou, Sri Lanka et Venezuela. Cependant, une fois encore, aucune mesure n'a été prise pour tenir compte des pays ACP non PMA (tels que le Nigeria) qui n'avaient pas paraphé ou signé d'APE(I). Le seul impact de ces développements d'un point de vue ACP sera d'exacerber l'érosion déjà en cours des préférences commerciales traditionnelles dont ces pays bénéficiaient jusque-là.

## 2.2 Développements du marché dans l'UE

### 2.2.1 La politique de qualité des produits agricoles de l'UE

Dans le cadre du processus de réforme de la PAC, la CE entend 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 première qualité ». Il s'agit là d'un aspect fondamental prévu dans la réforme de la PAC. D'après l'ancienne commissaire à l'agriculture Mariann Fischer Boel, avec l'émergence de puissants nouveaux acteurs sur les marchés agricoles mondiaux, « faire preuve de compétitivité dans le domaine de la qualité n'est pas superflu [...] mais essentiel à la stratégie future de l'UE ». L'ancien commissaire au commerce Peter Mandelson a par la suite reconnu que « l'Europe n'a aucune chance de pouvoir concurrencer des producteurs tiers du Brésil, d'Argentine ou d'ailleurs ». Dans le cadre de la PAC, les considérations en matière de qualité sont par conséquent considérées comme centrales.

La dimension de la qualité de la politique de l'UE est en cours d'examen et de développement. Ce processus a démarré le 15 octobre 2008 avec le lancement d'un processus de consultation sur la politique de qualité des produits agricoles, portant sur trois domaines principaux :

- « les exigences minimales applicables à la production agricole et les normes de commercialisation ;
- les systèmes de qualité existants, et notamment les indications géographiques (IG), les spécialités traditionnelles garanties (STG) et l'agriculture biologique ;
- les programmes de certification concernant la qualité des aliments ».

Le processus de consultation a couvert des questions telles que l'utilisation des logos et des normes de commercialisation, le développement futur de la politique sur les IG de l'UE, et sa politique sur la production biologique, le développement futur des systèmes de certification, y compris la manière dont l'UE devrait aborder les normes volontaires privées. Pour consolider le processus de consultation, une communication formelle sur la « politique de qualité des produits agricoles » et un document du groupe de travail évaluant l'impact des diverses options étudiées ont été publiés le 28 mai 2009. Parmi les propositions spécifiques, citons :

- étendre la labellisation pour inclure l'identification du lieu de production d'un produit ;
- créer un registre de toutes les IG, tout en préservant les spécificités des différents systèmes actuellement utilisés ;
- améliorer le fonctionnement du marché unique au titre des divers systèmes de labellisation, en particulier le label biologique ;
- améliorer la protection internationale des IG et la reconnaissance internationale des systèmes de qualité de l'UE dans les pays non UE ;
- promouvoir le développement de « normes internationales pour les normes de commercialisation et les produits biologiques » ;
- développer des directives de « bonnes pratiques » pour les systèmes de certification privés afin de réduire la confusion des consommateurs et la paperasse pour les agriculteurs.

Les discussions actuelles dans l'UE sur sa politique de qualité des produits agricoles doivent être envisagées à la lumière de la concurrence croissante exercée par les fournisseurs des pays en développement plus avancés sur les producteurs de l'UE, à l'heure des réductions tarifaires et de

la libéralisation du commerce agricole mondial. L'un de ses principaux objectifs est effectivement de communiquer la valeur d'une production de qualité aux consommateurs de l'UE, afin qu'ils soient prêts à payer plus pour des produits satisfaisant à ces normes de qualité. Au plan intérieur, il s'agit d'un moyen de différencier les produits de l'UE des produits importés similaires, dont les prix peuvent être sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par les producteurs de l'UE. L'objectif est de permettre aux producteurs de l'UE de faire concurrence sur le plan de la qualité et non du prix.

Les fournisseurs ACP traditionnels dont la position ne leur permet pas de faire concurrence par rapport aux prix avec les exportateurs des pays en développement plus avancés devront faire très attention à l'évolution de la politique de qualité des produits agricoles de l'UE, et veiller à ce que les normes établies ne créent pas des barrières aux fournisseurs ACP desservant les segments de première qualité et à valeur élevée du marché de l'UE.

### 2.2.2 Les tendances du marché pour les produits biologiques

Le marché européen des produits biologiques constitue un des composants du marché dit de « produits de première qualité ». Il existe aujourd'hui deux principaux segments du marché de l'UE : les « achats de nécessité » et les « achats de produits de première qualité ». On parle d'« achat de nécessité » lorsque le consommateur fonde sa décision d'acheter un produit uniquement sur son prix. En revanche, on parle d'« achat de produits de première qualité » lorsque le consommateur décide d'acheter un produit non pas pour son prix mais pour les attributs liés à sa qualité. D'après une étude financée par la CE, étant donné l'évolution démographique de l'UE, il n'y aura pas d'accroissement de la demande globale en produits agricoles et alimentaires dans les années à venir. En revanche, au fur et à mesure que les citoyens européens deviendront prospères, les modes de consommation alimentaire changeront, les consommateurs privilégiant les produits pratiques et de qualité (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 de tendances de marché très diverses que l'UE tente de faire évoluer la production des produits agricoles et alimentaires européens de l'approvisionnement des marchés des achats de nécessité aux marchés des achats de première qualité.

D'après un rapport de la FAO, avant le ralentissement économique, le segment biologique de la production alimentaire européenne connaissait une croissance annuelle des ventes de 15 à 20 %, cette croissance annuelle de la demande pour des produits biologiques pouvant atteindre jusqu'à 30 % dans certains pays de l'UE. Bien que la crise économique ait ralenti ce taux de croissance, le secteur biologique dans son ensemble s'est montré étonnamment résilient (même si certains secteurs dans certains marchés nationaux ont enregistré des chutes drastiques des ventes), la croissance (à un chiffre toutefois) étant encore de mise pour les produits biologiques dans l'ensemble de l'UE. Le secteur biologique connaît cependant d'importants changements.

Tout d'abord, d'après les rapports de presse parus sur *food navigator.com* le 3 juin 2009, les entreprises alimentaires engagées dans le commerce de produits biologiques recherchent de plus en plus la certification « biologique plus », qui inclut un « approvisionnement éthique, la traçabilité, l'empreinte carbone, la durabilité et la responsabilité sociale de l'entreprise ». L'analyste de marché *Organic Monitor* suggère que les « sociétés alimentaires avisées commercialisent leurs produits biologiques sur la base de ces principes », les consommateurs se montrant ainsi plus enclins à payer des prix plus avantageux. Cela laisse entendre qu'à l'avenir les consommateurs soucieux de leur santé sont susceptibles de regarder au-delà de la nature



biologique du processus de production et de rechercher une conformité à d'autres normes environnementales et sociales.

Étroitement liée à ce développement, nous trouvons une deuxième grande tendance, à savoir le rôle de plus en plus important des organismes commerciaux dans la commercialisation des produits biologiques, dans le cadre de stratégies d'entreprise plus générales. L'émergence de stratégies « biologique plus » souligne les avantages commerciaux recherchés par les principales entreprises au travers de l'approvisionnement éthique et de la surveillance de l'empreinte carbone des produits. Cela soulève également quelques questions quant à la distribution des primes de prix payées par les consommateurs tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Les « sociétés alimentaires avisées » seront-elles les seules à profiter de ces primes de prix payées par les consommateurs ou ces primes seront-elles partagées avec les producteurs qui doivent investir pour se conformer aux différentes normes ? C'est dans ce contexte d'émergence de différentes stratégies que la révision actuelle de la politique de qualité des produits agricoles de la CE doit être envisagée.

Un autre contexte important dans lequel la production biologique doit être envisagée d'un point de vue ACP est la remontée probable des prix des intrants, lorsque l'économie mondiale sortira de l'actuel marasme économique. Dans cette situation, la production biologique pourrait fournir une base plus durable pour les exportations ACP, d'après l'analyse de la CNUCED. Toutefois, si les exportateurs ACP envisagent de développer plus encore la production biologique pour exportation, il ne faut pas oublier que cela exigera un soutien financier de type « amorçage de la pompe » pour la mise en place de systèmes de certification rentables. Il conviendra également de prêter attention au débat sur les « kilomètres alimentaires », qui pourrait potentiellement miner les perspectives des producteurs ACP de desservir avec succès ce segment particulier du marché des achats de première qualité. Dans ce contexte, les ONG de développement telles qu'Oxfam et les organismes environnementaux tels que l'International Institute for Environmental Development (IIED) préconisent désormais le concept de « kilomètres équitables », qui implique de reconnaître que « les choix concernant la provenance des produits alimentaires comportent également des aspects sociaux et éthiques ».

### 2.2.3 Le développement du marché du commerce équitable

Les produits du commerce équitable constituent un autre segment de ce marché dit de « produits de première qualité ». Depuis 1999, l'importance du marché des produits du commerce équitable dans l'UE a été multipliée par 70, la valeur de ce marché atteignant aujourd'hui 1,5 milliard d'euros par an. Le marché du commerce équitable en Europe n'est donc plus un petit marché de niche mais fait partie d'une large fourchette de composants de marché différenciés en termes d'éthique ou de qualité qui jouent un rôle de plus en plus important dans les modèles de consommation actuels.

La forte croissance du marché du commerce équitable dans l'UE s'explique en partie par la mise en place d'une certification commerce équitable reconnaissable. Dans ce contexte de croissance, la CE a adopté le 5 mai 2009 une communication relative au rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce. La communication identifie différents types de systèmes de labellisation commerce équitable en vigueur dans l'UE. Parmi ceux-ci : le commerce équitable proprement dit ; d'autres produits de niche certifiés qui ne participent pas officiellement au commerce équitable (par ex. Rainforest Alliance) ; les produits couverts par des normes de base qui aspirent à se positionner au niveau sectoriel (par ex. le Partenariat éthique pour le thé) ; le reste (les fournitures de matières premières sans nom ou label). Le dénominateur commun de ces systèmes est qu'ils exigent de se conformer à « un vaste ensemble de questions et de conditions qui ont des répercussions sur les producteurs des pays en développement, y compris le versement d'un prix minimal au producteur et le paiement d'une prime à la communauté de ce dernier ».



La communication reconnaît la nature essentiellement volontaire du commerce équitable et des systèmes d'assurance de la durabilité, et affirme que, « pour que les consommateurs puissent faire leurs choix en toute connaissance de cause, les normes et les critères doivent être appliqués de manière transparente ». Cela doit également être soutenu par une surveillance indépendante. Toutefois, la CE considère qu'« une telle réglementation limiterait le dynamisme des initiatives privées en la matière et risquerait de faire obstacle au développement ultérieur du commerce équitable et d'autres systèmes privés, ainsi que de leurs normes ».

Cette approche passive privilégiée par la CE n'offre aucune solution aux questions liées à la distribution des bénéfices le long de la chaîne d'approvisionnement du commerce équitable. Étant donné l'intérêt croissant des multinationales pour la commercialisation de produits du commerce équitable, il s'agit là pourtant d'une question cruciale. L'exemple le plus remarquable à cet égard est sans doute l'entreprise britannique Tate & Lyle, qui a annoncé le 23 février 2008 sa décision de convertir progressivement l'ensemble de sa production de sucre au commerce équitable, à commencer par sa variété de sucre de canne blanc granulé à la fin 2009. Cette décision d'entreprise, décrite comme « la plus importante transition au commerce équitable entamée par une entreprise britannique », doit être envisagée dans un contexte de différenciation croissante des produits et d'intensification de la concurrence sur les marchés sucriers de l'UE.

Bien que les bénéficiaires immédiats de cette transition de Tate & Lyle soient les 6 000 petits producteurs de sucre du Belize, celle-ci soulève néanmoins la question du risque d'abus de la réputation du label commerce équitable, si l'on venait à constater que des entreprises commerciales de cette envergure retirent des bénéfices commerciaux de l'extension de la commercialisation de produits du commerce équitable. La distribution des « primes de prix » payées par les consommateurs pour le sucre commerce équitable le long de la chaîne d'approvisionnement sera cruciale à cet égard. Le consommateur s'attend à ce que la plus grosse partie de cette prime soit versée aux cultivateurs de canne à sucre. Si cela venait à ne pas être le cas, et que la prime payée par les consommateurs dépasse la prime versée aux cultivateurs de canne à sucre, l'intégrité globale du mouvement du commerce équitable pourrait être minée aux yeux des consommateurs. Dans le cadre des stratégies actuelles visant à aborder ce problème, le mouvement du commerce équitable insiste pour qu'aucune majoration des prix ne se produise dans les supermarchés. Ce point risque d'être plutôt délicat dans le secteur du sucre, puisque les réductions du prix garanti de l'UE pour le sucre ACP devraient nettement faire baisser les prix payés aux cultivateurs de canne à sucre ACP au cours de la prochaine période. Les producteurs de sucre ACP désireux de développer les exportations de produits du commerce équitable devront à l'évidence se montrer extrêmement prudents lors des négociations de prix dans le cadre des contrats commerciaux avec les grandes entreprises du secteur. C'est là que les inégalités dans la distribution du pouvoir le long de la chaîne d'approvisionnement pourraient déboucher sur un abus de position dominante.

Étant donné les discussions politiques actuelles au sein de l'UE sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE, et l'élaboration actuelle de la politique de qualité des produits agricoles de l'UE, des directives politiques européennes dans ce domaine seraient peut-être les bienvenues.

Malgré ces défis émergents, certains affirment que les « agriculteurs respectant les exigences de certification devraient être récompensés par des améliorations substantielles des systèmes, par des primes et un meilleur accès au marché ». Cela a de fait été le cas, compte tenu de la croissance phénoménale de ce marché au cours des dix dernières années. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'en dehors de quelques régions il n'y a pas eu de véritable percée en termes d'exportations de produits du commerce équitable de la part des pays ACP africains.

Dans ce contexte, l'appel au soutien du secteur public pour « l'harmonisation des normes, le renforcement des capacités des certificateurs » et le développement de l'infrastructure permettant aux producteurs agricoles d'accéder aux marchés du commerce équitable semble

tout à fait pertinent – en particulier parce que les agriculteurs ont tendance à réaliser plus vite des bénéfices dans le cadre de systèmes de labellisation commerce équitable que dans le cadre de la certification biologique, qui requiert souvent des périodes de transition très longues.

#### 2.2.4 Les normes volontaires privées

Si les normes volontaires privées peuvent faciliter l'accès aux marchés mieux cotés en garantissant aux consommateurs la qualité des produits importés, les avantages en termes de prix peuvent être érodés lorsque ces normes volontaires privées se transforment en normes du secteur. Les fournisseurs ACP peuvent parfois être confrontés à des coûts plus élevés liés à la nécessité de mise en conformité et de certification, alors qu'ils n'en retirent qu'un faible ou aucun avantage en termes de prix. En revanche, la non-conformité à ces normes volontaires privées peut déboucher sur une exclusion pure et simple de ce marché. Dans une telle situation, les coûts de la certification et de la vérification et les exigences, qui parfois se chevauchent, des différents importateurs et distributeurs peuvent prendre une ampleur considérable.

Il est cependant difficile de généraliser, puisque les études suggèrent que l'impact des normes volontaires privées varie considérablement d'une chaîne d'approvisionnement à l'autre, et en fonction de la couverture géographique de l'approvisionnement : par exemple, il existe une grande différence entre la filière anglophone et francophone, étant donné la structure du secteur de la distribution au Royaume-Uni et en France. D'après les recherches entreprises par le Pesticides Initiative Programme (PIP), publiées en mai 2009, les industries qui appartiennent à la filière « anglophone » semblent être soumises à davantage de pressions et rencontrent plus de problèmes que celles fournissant la filière « francophone », et la moitié des entreprises interrogées considère que les « exigences accrues des acheteurs » sont en train de réduire les profits. Il semble également que certaines entreprises ont fait état « d'une baisse de leur bénéfice à plus long terme en raison de l'absence d'amélioration du prix de vente et de l'augmentation des coûts de l'entretien de la certification ». En outre, 20 % des entreprises travaillant avec des petits producteurs certifiés ont indiqué que certains ont « décidé de ne pas renouveler leur certification en dépit du fait qu'ils disposaient des infrastructures, des procédures et des connaissances nécessaires ». Il est assez significatif de constater que ces entreprises où les producteurs choisissaient de ne pas renouveler leur certification étaient concentrées dans des pays où la conformité aux normes était établie depuis quelques années et où le plein impact des coûts récurrents était connu (par ex. le Kenya). Dans ce contexte, on peut se demander si les petits cultivateurs pourront maintenir une certification rentable à long terme.

L'enquête a suggéré :

- « une assistance technique continue à la fois des agences nationales et internationales » ;
- « la mise en place et l'amélioration des pistes d'engagement avec ceux qui définissent et mettent en œuvre les normes volontaires privées, ainsi que les mécanismes pour les ajuster, afin de pouvoir mieux les adapter aux conditions locales » ;
- d'« améliorer le dialogue avec les acheteurs de l'UE afin de s'assurer que leurs politiques créent et favorisent les opportunités de marché » ;
- la « répartition plus équitable des coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement » ;
- une approche plus volontariste des pays en développement en vue de la conformité et la définition de la manière dont cela doit être réalisé.

Au-delà de la question des coûts des normes volontaires privées, certains forums agricoles ont affirmé que les normes volontaires privées (en particulier pour les produits d'origine animale) peuvent miner le travail de normalisation des organismes mandatés et reconnus au niveau

international, en excluant les gouvernements ACP et des pays en développement du processus global de normalisation.

### 2.2.5 Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement

En février 2009, un rapport de la Fairtrade Foundation a souligné les problèmes posés par la concentration croissante des chaînes d'approvisionnement agroalimentaires : les dix principaux distributeurs alimentaires contrôlant près du quart du marché alimentaire mondial, et à peine trois entreprises contrôlant 90 % du commerce mondial des céréales. Compte tenu de la communication de la Commission européenne d'octobre 2009 sur des « actions concrètes pour améliorer les performances de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE » et de l'analyse parallèle de la transmission des prix et des problèmes de concurrence au sein des principales chaînes d'approvisionnement, il serait peut-être utile que l'UE étende ce programme d'actions concrètes aux grandes chaînes d'approvisionnement agricole ACP-UE. Cela pourrait inclure l'identification de « pratiques contractuelles déloyales découlant des asymétries dans les rapports de force » et la surveillance des « abus éventuels » au travers de l'établissement d'une coopération accrue avec les autorités de concurrence dans les pays ACP. Dans les secteurs clés, présentant d'importantes inégalités de pouvoir, elle pourrait éventuellement soutenir le développement de « contrats standard ».

### 2.2.6 La tendance vers une convergence des prix à long terme

Les marchés européens les plus rentables pour les exportateurs ACP étaient généralement ces marchés de produits régis par la PAC, dont les prix restaient élevés grâce à une forte protection tarifaire et des décisions administratives. L'UE a cependant entamé un virage radical et entend maintenant réduire l'écart entre les prix élevés de l'UE et les prix plus bas du marché mondial. Ce processus sera accéléré par la hausse générale des prix escomptée sur le marché mondial des denrées agricoles lorsque l'économie mondiale sortira de la crise économique actuelle.

La deuxième grande tendance des marchés de denrées agricoles est la forte volatilité des prix. Cela ne facilitera pas la parité entre les prix mondiaux et européens (à l'instar des variations du taux de change euro-dollar US). Parfois les prix du marché européen pour les produits en vrac seront supérieurs aux niveaux de prix du marché mondial, tandis qu'à d'autres occasions il y aura peu voire aucune différence. Ce qui est sûr c'est que les marchés de l'UE sont susceptibles de jouir d'une plus grande stabilité des prix que les marchés mondiaux, étant donné la fonction « filet de sécurité » que les politiques agricoles de l'UE entendent jouer.

La troisième grande tendance a trait à la différenciation croissante des produits (sous-entendue ci-dessus), qui exigera de plus en plus que les exportateurs ACP développent leurs capacités de commercialisation et pas seulement leurs capacités à vendre. Cela s'avérera indispensable s'ils veulent pratiquer des prix plus avantageux sur le marché de l'UE.

Tout cela laisse supposer que les exportateurs ACP vont être confrontés à d'innombrables défis, à court et moyen terme, lorsqu'ils tenteront de maximiser leurs recettes d'exportation. Cela exigera sans doute des programmes ciblés de soutien au renforcement des capacités dans des secteurs spécifiques pour aider les exportateurs ACP de produits agricoles et alimentaires à desservir des marchés de plus en plus complexes, aussi bien dans l'UE qu'ailleurs. L'UE a déjà une certaine expérience dans ce type de programme, acquise dans le cadre du programme intégré pour le développement du secteur du rhum des Caraïbes. Les enseignements tirés de ce programme pourraient être utiles pour toute une série d'exportateurs agricoles ACP qui tenteront de s'ajuster aux conditions de marché radicalement changeantes.

## 3 Implications pour les pays ACP

### 3.1 Intérêts commerciaux offensifs de l'UE

Les exportateurs de produits alimentaires et agricoles de l'UE insistent pour que les négociateurs de la CE continuent d'œuvrer pour le retrait des barrières non tarifaires au commerce et pour la résolution des problèmes « derrière la frontière », puisque ceux-ci sont de plus en plus considérés comme les principaux obstacles aux exportations de l'UE. Cela s'applique également aux pays ACP car, si les marchés ACP dans l'ensemble ne sont pas d'une importance capitale pour les exportateurs de produits alimentaires et agricoles de l'UE, dans certains sous-secteurs (par exemple, la farine de blé et les produits à base de blé à forte valeur ajoutée), les marchés ACP ont une importance économique non négligeable, les secteurs européens concernés ayant des intérêts offensifs majeurs dans ces régions faisant l'objet de négociations APE. Cela a donné lieu à une série de clauses litigieuses dans les négociations APEI, puisque les efforts communautaires visant à lever ces barrières peuvent avoir un impact direct sur l'utilisation des instruments politiques au sein des stratégies nationales pour le développement du secteur agroalimentaire (par ex. l'utilisation des licences d'importation, les dispositions en matière de protection des industries naissantes et les taxes à l'exportation). Étant donné les possibilités budgétaires limitées de l'utilisation d'instruments de soutien financier au sein des stratégies de développement du secteur alimentaire et agricole (un instrument de plus en plus privilégié par l'UE), les gouvernements ACP doivent veiller à maintenir une marge de manœuvre politique pour utiliser ces instruments là où ils contribuent assurément à la promotion du développement du secteur alimentaire et agricole.

### 3.2 Accès en franchise de droits et de contingents

L'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents à compter du 1<sup>er</sup> octobre doit être envisagé dans le contexte d'une érosion progressive de la valeur des préférences commerciales traditionnelles au travers de la mise en œuvre de la réforme de la PAC (en particulier dans les secteurs du sucre, du bœuf et de la banane, mais également de l'horticulture). Toutefois, cette érosion de la valeur des préférences commerciales n'a pas le même effet sur tous les fournisseurs ACP. Certains exportateurs ACP sont capables d'exploiter totalement l'accès élargi au marché de l'UE, en dépit de la baisse des prix de l'UE.

Les exportations de sucre du Swaziland sont un bon exemple. Ici, l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents permet d'augmenter le volume des exportations de façon à compenser les baisses de prix, puisque le sucre qui était précédemment vendu sur les marchés non UE à plus faible prix est maintenant de plus en plus écoulé sur le marché européen. De la même manière, les changements intervenus dans les règles en matière d'attribution de licences d'importation pour le sucre ACP permettent à certains exportateurs ACP de trouver de nouveaux débouchés commerciaux pour le sucre à plus forte valeur ajoutée (par ex. Maurice), réduisant ainsi la dépendance à l'égard des exportations de sucre brut et augmentant les recettes engrangées. L'accès en franchise de droits et de contingents et les changements afférents apportés aux licences d'importation permettent par conséquent à certains exportateurs ACP d'identifier de nouveaux débouchés commerciaux plus rentables pour le sucre à plus forte valeur ajoutée. Ceci, cependant, est fortement tributaire des stratégies adoptées par les exportateurs ACP individuels, et notamment des nouvelles alliances d'entreprise qui se nouent.

De la même manière, dans le secteur de la banane, de nouvelles portes s'ouvrent aux exportateurs ACP avec les dispositions d'accès au marché en franchise de droits et de contingents, les changements plus profonds de la politique commerciale (liés au règlement du différend sur la banane à l'OMC) entraînant dans ce cas un repositionnement concurrentiel des fournisseurs ACP. Ici encore l'impact sur les exportateurs ACP individuels de l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents varie en fonction de leur compétitivité sous-



jacente et des stratégies de commercialisation adoptées. Cela souligne l'importance pour les exportateurs ACP de différencier leurs produits de ceux des fournisseurs de pays en développement plus avancés qui se montrent plus compétitifs en termes de prix. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront s'assurer un avenir à long terme pour des exportations rentables vers l'UE et que certains pays spécifiques pourront pleinement exploiter l'accès en franchise de droits et de contingents qui leur est accordé.

Ces exemples indiquent combien il est important d'analyser l'impact de l'accès en franchise de droits et de contingents au niveau du secteur et du pays. Ils soulignent également l'importance de pouvoir bénéficier d'un soutien visant à « amorcer la pompe » des investissements (qu'il s'agisse d'une « aide pour le commerce » ou de fonds mobilisés au niveau national) à l'appui des processus d'ajustement de la production et du commerce qui s'avèrent indispensables pour repositionner les exportateurs ACP dans un contexte commercial en pleine mutation.

### 3.3 L'alternative SPG+

Bien que le SPG+ de l'UE soit ouvert à tous les bénéficiaires éligibles, aucun pays ACP non PMA ayant refusé la signature d'un APEI n'a été ajouté à la liste des bénéficiaires. Le 17 novembre 2009, la CE a émis des directives sur la marche à suivre pour qu'un pays puisse être ajouté à la liste des bénéficiaires du régime SPG+ à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010 (le système sera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011). Les gouvernements des pays ACP non PMA ayant été relégués au régime SPG standard voudront peut-être examiner comment, en vertu de ces directives, ils pourront faire valoir leur droit à figurer dans la liste des bénéficiaires du SPG+ de l'UE à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

### 3.4 La politique de qualité des produits agricoles

La politique de qualité des produits agricoles de l'UE soulève une question fondamentale pour les exportateurs ACP des produits alimentaires et agricoles dont les contraintes de production ne leur permettent pas de faire concurrence sur les prix aux exportateurs de pays en développement plus avancés – en d'autres termes, comment l'élaboration de la politique de la qualité des produits agricoles de l'UE peut-elle éviter de créer des obstacles aux fournisseurs ACP désireux de desservir les marchés de produits de première qualité à valeur élevée ? La présentation des propositions communautaires spécifiques étant prévue pour 2010, une analyse détaillée de l'impact probable des diverses options politiques de l'UE sur les producteurs ACP dans chacun des domaines à l'examen (normes de commercialisation IG, « spécialités traditionnelles garanties » et systèmes de certification tels que l'agriculture biologique) pourrait s'avérer utile. Cette analyse pourrait examiner la compétitivité en termes de prix des fournisseurs ACP désireux de desservir le marché des produits de première qualité ou de luxe de l'UE, et pourrait aborder des questions telles que :

- Quelles sont les incidences d'une labellisation du « lieu de production », par opposition à l'utilisation d'un label indiquant que les exigences de l'UE ont été satisfaites ?
- Quelles seront les incidences pour les producteurs de bœuf ACP du développement des systèmes de labellisation du bien-être animal ?
- Quelles pourraient être les incidences de la mise en place potentielle d'un système de labellisation officiel de l'empreinte carbone de l'UE, et quels critères seraient utilisés pour déterminer l'empreinte carbone d'un produit ?
- Quelles seront les incidences pour les producteurs et exportateurs ACP de produits biologiques de l'introduction d'un logo biologique de l'UE obligatoire pour tous les produits biologiques cultivés/élevés dans l'UE à compter de 2010 ?



- Quelles seront les incidences pour les producteurs biologiques des pays ACP des propositions pour la reconnaissance mutuelle des normes biologiques avec les pays non UE ?

### 3.5 Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement

Une étude récente de la CE sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire pourrait être prolongée de manière fort utile par une évaluation du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire ACP-UE. S'agissant des chaînes d'approvisionnement internationales, un bon exemple serait le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement de la banane. En décembre 2009, la CE a confirmé avoir envoyé « une communication de griefs en vertu de la réglementation antitrust à un certain nombre d'entreprises actives dans l'importation et la commercialisation de bananes, concernant leur participation présumée à un cartel ». En janvier 2010, des rapports de presse ont annoncé l'éclatement d'une nouvelle guerre des prix de la banane entre les supermarchés, le prix de vente au détail des bananes ayant été réduit de près de 22 % dans les supermarchés britanniques. Puisque le « pouvoir d'achat des chaînes de supermarchés » semble éclipser l'ancien pouvoir des grandes entreprises bananières, la position des fournisseurs de bananes ACP semble de plus en plus précaire dans un marché de l'UE en proie à l'érosion des marges des préférences tarifaires ACP. Dans ce contexte, certains gouvernements ACP (par ex. les États du CARIFORUM) pourraient envisager de solliciter une enquête conjointe avec la CE sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement de la banane en vue d'identifier des mesures concrètes pour renforcer la position commerciale des fournisseurs de bananes ACP au sein des chaînes d'approvisionnement desservant le marché de l'UE. Le secteur du sucre connaît lui aussi un processus similaire d'érosion de la valeur des préférences tarifaires traditionnelles et une concentration croissante du pouvoir entre les mains d'une poignée d'entreprises sucrières européennes, ce pourquoi des enquêtes similaires sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement et leur impact sur la formation des prix pourraient également être envisagées dans le secteur du sucre au cours des prochaines années.

### 3.6 Les règles d'origine : une question non résolue

Bien que des améliorations aient été apportées aux règles d'origine pour les produits de la pêche et les textiles, aucune révision fondamentale des règles d'origine applicables aux exportations ACP n'a été entreprise, malgré la volonté des ACP de passer à un système de sous-positions tarifaires (plutôt que le système à valeur ajoutée actuel) pour calculer l'« origine ». Il est possible dans le cadre des divers APE(I) de revisiter la question des règles d'origine, et ces opportunités devraient sans doute être explorées. Toutefois, jusqu'à ce jour, la CE s'est montrée très réticente à l'idée de faire des concessions dans ce domaine, étant donné sa volonté de passer à un système de règles d'origine compatible avec les différents accords de zone de libre-échange de l'UE.

## Sources d'information

### Conditions de marché changeantes de l'UE

CTA/ECDPM. Document présentant le contexte changeant du commerce agricole ACP-UE, réunion de dialogue : « Identifying an "aid for trade" agenda for the agricultural sector » (L'identification d'un agenda de l'« aide pour le commerce » dans le secteur agricole), avril 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CTA\\_EN\\_140408\\_CTA\\_The-changing-context-of-ACP-EU-Agricultural-Trade-Relations.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CTA_EN_140408_CTA_The-changing-context-of-ACP-EU-Agricultural-Trade-Relations.pdf)

### Politique de qualité des produits agricoles

CE. Communication sur la politique de qualité des produits agricoles, Com(2009) 234 final, 28 mai 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009\\_234\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234_en.pdf)

CE. Rapport d'évaluation de l'impact de la communication CE sur la politique de qualité des produits agricoles (version 08-04-09).

[http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009\\_234/ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_en.pdf)

### Fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

CE. Communication sur « Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe » (version provisoire), Bruxelles, Com(2009) 591, 28 octobre 2009.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16061\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf)

### Systèmes TSA/SPG

CE, DG Commerce. Note d'information sur les procédures d'éligibilité au SPG+, 17 novembre 2009.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc\\_145451.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc_145451.pdf)

### Relations UE-ACP en matière de commerce agricole

CE, DG Agriculture. Point d'accès à une série de documents de référence sur tous les aspects du commerce agricole UE-ACP, organisés par région, thème et produit, octobre 2008.

[http://ec.europa.eu/agriculture/external/dev/acp/index\\_en.htm#detail](http://ec.europa.eu/agriculture/external/dev/acp/index_en.htm#detail)

CE, DG Commerce. Point d'accès à toutes les présentations du symposium sur l'accès au marché de l'UE organisé à Paris, décembre 2008.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/december/tradoc\\_141677.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/december/tradoc_141677.pdf)

### Différenciation des produits

Communication CE : « Contributing to sustainable development: the role of fair trade and non-governmental trade-related sustainability assurance schemes » (Contribution au développement durable: le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce), Com(2009) 215 final, 5 mai 2009.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc\\_143089.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc_143089.pdf)

CTA. Point d'accès à un rapport sur les enseignements à tirer de l'expérience du soutien à l'ajustement du commerce et de la production dans le secteur du rhum des Caraïbes dans le contexte de l'érosion des préférences et de l'évolution des marchés mondiaux vers des produits différenciés, et à des documents sur d'autres expériences en matière de différenciation des produits, atelier CTA/ECDPM/GTZ sur « Aide au commerce et agriculture : vers un programme pour la région SADC », octobre 2009.

<http://www.cta.int/en/About-us/What-we-do/Agricultural-Trade-Programme/Main-areas-of-work/International-agricultural-trade-negotiations/Aid-for-Trade-and-Agriculture-workshop-SADC-region>

### Normes volontaires privées

Pesticides Initiative Programme (PIP). Point d'accès à l'enquête PIP sur les exportateurs de fruits et légumes en Afrique subsaharienne, mai 2009.

<http://www.coleacp.org/en/pip/13900-survey-fresh-fruit-and-vegetable-exporters-sub-saharan-africa#attachments>

Centre for International Trade, Economics and Environment (CUTS-CITEE). Document sur les normes dans le secteur alimentaire, 7/2009, 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CUTS\\_EN\\_0509\\_CUTS\\_Standards-in-food-sector.php](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CUTS_EN_0509_CUTS_Standards-in-food-sector.php)

## Enjeux de la sécurité des denrées alimentaires pour les pays ACP

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>160</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>162</b>
2.1 Sécurité des denrées alimentaires et relations commerciales	162
2.2 La révision sur les pesticides arrive à son terme	162
2.3 L'impact des normes volontaires privées	164
2.4 Soutien de l'UE aux initiatives de sécurité des denrées alimentaires	167
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>168</b>
3.1 Sécurité des denrées alimentaires et relations commerciales	168
3.2 Maîtriser les effets de la révision sur les pesticides	169
3.3 Maîtriser les normes volontaires privées	169
<b>Sources d'information</b>	<b>171</b>



### À propos de cette note de synthèse

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux de la sécurité des denrées alimentaires pour les pays ACP » a initialement été publiée en janvier 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en avril 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP :** analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux

Depuis de nombreuses décennies déjà, la sécurité des denrées alimentaires constitue le cheval de bataille de la politique de l'UE. Toutefois, depuis le milieu des années 1990, en réponse à l'éclatement de crises alimentaires majeures, sa politique de sécurité des denrées alimentaires a été plus rigoureusement définie et mise en œuvre. Cela a inclus l'application du principe de précaution au titre du droit alimentaire général de 2002, l'harmonisation des règlements à travers l'UE, l'introduction de systèmes de « traçabilité » au sein des chaînes alimentaires, la mise en œuvre d'un paquet complet de règlements sur l'hygiène, enfin la mise en place d'un règlement complet sur le contrôle des aliments et des aliments pour animaux. Ce dernier règlement pourrait avoir un impact plus important sur les pays ACP, puisque la responsabilité du contrôle et de la vérification de la conformité aux normes de l'UE incombe aux gouvernements des pays exportateurs. Ceci confère *de facto* un rôle central aux autorités publiques dans l'exportation de produits alimentaires et agricoles vers les marchés de l'UE.

Plus récemment, la frontière entre la sécurité des denrées alimentaires de l'UE et la politique de qualité des produits alimentaires de l'UE s'est quelque peu estompée. Ainsi, si les règles relatives au transport et aux pratiques d'abattage des animaux peuvent avoir une dimension de sécurité des denrées alimentaires, elles peuvent également avoir une forte dimension de différenciation en termes de qualité, en permettant aux producteurs satisfaisant à certaines normes d'engranger des primes de prix. Cela est d'autant plus vrai pour les règlements en matière d'étiquetage relatif au bien-être animal, l'objectif explicite étant de permettre aux consommateurs de prendre une décision d'achat en connaissance de cause, tout en permettant de pratiquer des prix plus élevés pour les produits répondant à des normes strictes en matière de bien-être animal.

L'émergence des normes volontaires privées intéresse au plus haut point les pays ACP, puisqu'elles ont des conséquences directes sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement et sur la distribution des revenus le long de cette même chaîne. Dans l'UE, la nécessité de réguler les normes volontaires privées (NVP) suscite le débat, tout comme la nécessité d'harmoniser les normes privées et les normes publiques, et les diverses normes privées entre elles, afin de réduire les coûts de la conformité et de la vérification. La Commission européenne, pour sa part, a soutenu les appels à une meilleure coordination des systèmes de certification privés, mais elle rechigne à jouer un rôle interventionniste dans ce domaine, préférant se cantonner à un rôle de facilitation ou de coordination.

Étant donné l'importance que revêt l'agriculture dans la plupart des pays ACP et l'importance de l'UE en tant que débouché pour les exportations agricoles, les incidences du régime de contrôle de sécurité des denrées alimentaires plus strict mis en œuvre par l'UE ne peuvent être sous-estimées. Tous les produits alimentaires et agricoles doivent se conformer aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE avant de pouvoir être mis en vente sur le marché de l'UE. Cette conformité doit être vérifiée, puisque l'importateur de l'UE a la responsabilité légale d'assurer la sécurité des aliments mis en vente sur le marché de l'UE, et qu'il peut être lourdement sanctionné pour un défaut de conformité.

Dans ce contexte, tant le secteur privé que les décideurs politiques nationaux dans les pays ACP doivent comprendre les différents problèmes de politique commerciale découlant de la nouvelle politique de sécurité des denrées alimentaires de l'UE et développer les réponses politiques appropriées pour résoudre ces problèmes. Cela est d'autant plus vrai que les aspects financiers de la conformité à la sécurité des denrées alimentaires peuvent être commercialement significatifs. Les investissements requis pour assurer la conformité peuvent également affecter la distribution du pouvoir le long des chaînes d'approvisionnement au détriment des principaux producteurs. Les exigences en matière de sécurité des denrées alimentaires peuvent juguler les possibilités de développement structurel de certains sous-secteurs, compliquant le développement d'activités de transformation à plus forte valeur ajoutée en réponse à l'érosion des préférences en cours. Elles peuvent également avoir un effet néfaste sur le développement



du commerce régional de produits alimentaires et agricoles, puisque la quête de reconnaissance de l'« équivalence » aux normes de l'UE dans un pays ferme son marché intérieur aux fournisseurs régionaux (il s'agit d'un problème touchant tout particulièrement le secteur laitier, par exemple). Elles peuvent de même provoquer une interruption des échanges commerciaux avec l'UE en cas de lacunes dans les systèmes de contrôle nationaux. Enfin, elles peuvent provoquer la fermeture *de facto* du marché de l'UE aux exportations de produits alimentaires et agricoles, soit en raison d'une non-conformité aux normes de l'UE, soit parce que les coûts de la conformité dépassent les bénéfices engrangés par les exportations.

Les normes de sécurité des denrées alimentaires plus strictes de l'UE peuvent même avoir des incidences importantes pour les finances publiques, puisque les systèmes nationaux de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires doivent être établis et entretenus pour satisfaire aux exigences de l'UE. Bien que la CE octroie actuellement une aide dans ce domaine, aussi bien au travers de programmes spécifiques (par ex. le Programme initiative pesticides [PIP] du Comité de liaison Europe-ACP [COLEACP] et l'initiative de conformité à la sécurité des denrées alimentaires pan-ACP de 30 millions d'euros) que par le biais de toute une série d'initiatives mises en œuvre à l'échelon national, dans l'ensemble, le niveau de ressources actuellement disponible sera vraisemblablement insuffisant, étant donné l'ampleur du défi posé.

Afin de maîtriser les problèmes de la sécurité des denrées alimentaires, il convient d'aborder cinq domaines distincts : la définition des normes, la conformité technique, les coûts financiers de la conformité et, enfin, les coûts financiers des systèmes de vérification et de contrôle et la nature des accords transitoires. Toutefois, ces défis doivent également être envisagés à la lumière de considérations plus générales liées à la différenciation des produits en fonction de critères de qualité. Dans ce contexte, il est possible d'identifier six domaines spécifiques de réponse politique :

- établir un dialogue efficace sur l'application des normes ;
- aider les entreprises dans le cadre du processus de modernisation et de mise à niveau pour se conformer aux normes de l'UE ;
- satisfaire aux besoins d'information liés à la conformité aux normes et faciliter l'aide technique pour réaliser la conformité ;
- soutenir la mise en place et la mise à niveau de capacités nationales efficaces de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP, via la mise en place d'une facilité de financement spécifique pour le contrôle de la sécurité des denrées alimentaires ;
- établir des systèmes pour le financement des coûts récurrents des autorités nationales de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires ;
- recourir plus souvent aux dérogations temporaires.

L'exportation par l'Europe de fruits et légumes non conformes aux normes du marché de l'UE a éveillé les craintes de certaines régions ACP et notamment de l'Afrique de l'Ouest. Ces produits n'ayant aucune valeur commerciale dans l'UE, le prix de vente a tendance à être trop bas au point de miner les marchés locaux de fruits et légumes. Dans d'autres secteurs, ces exportations ont parfois suscité quelques préoccupations sanitaires en Afrique. Il convient dès lors d'apporter une aide ciblée pour renforcer les capacités de conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires en Afrique, pas seulement pour les produits destinés à l'exportation mais également pour les produits alimentaires placés sur les marchés locaux.

## 2 Récents développements

### 2.1 Sécurité des denrées alimentaires et relations commerciales

Un document de recherche intitulé « European food safety regulation and the developing countries » (La réglementation européenne en matière de sécurité des denrées alimentaires et les pays en développement) a été publié en 2009 par l'Institut danois pour les études internationales (DIIS). Cette analyse tente d'identifier les mesures légales au titre de la politique de sécurité des denrées alimentaires de l'UE qui « sont à l'origine de la majorité des problèmes rencontrés par les exportateurs des pays en développement » et ébauche des solutions éventuelles. Il note que les exigences en matière de sécurité des denrées alimentaires ont été identifiées comme « l'un des grands problèmes affectant les exportations de produits agricoles et alimentaires des pays en développement », la non-conformité à certaines exigences coûtant aux exportateurs africains plus de 1 milliard de dollars par an en produits non exportés. Le document affirme que la structure de base de l'approche de l'UE de la sécurité des denrées alimentaires « ne tient pas compte des conséquences qui dépassent les frontières de la Communauté ». Plus particulièrement, les normes de l'UE ne tiennent pas compte des différentes conditions de production et de certification existant dans les pays en développement.

La crainte existe concernant le fait que les normes de sécurité des denrées alimentaires et les règlements sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'UE puissent être utilisés comme une forme de protection commerciale à l'heure d'une libéralisation tarifaire et d'une instabilité des prix. Il s'agit là d'une crainte particulièrement vive parmi les petits pays en développement, puisque la nature des investissements dans la sécurité des denrées alimentaires, entraînant des frais généraux souvent très élevés quel que soit le volume de production en jeu, implique un fardeau relativement important pour les pays ayant des volumes d'exportation limités. En outre, pour les exportateurs à petite échelle, les problèmes d'un lot individuel peuvent avoir des incidences commerciales sur l'ensemble du secteur. Dans ce contexte, les coûts de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires et aux règlements SPS peuvent constituer une barrière insurmontable pour les nouveaux arrivants. Cela, semble-t-il, pose régulièrement des barrières aux exportations qui, en termes de sécurité des denrées alimentaires à proprement parler, sont injustifiées.

Aussi, le document du DIIS propose trois mesures spécifiques « pour rendre ces barrières plus facilement surmontables » :

- « une plus grande harmonisation des normes en matière de sécurité des denrées alimentaires des pays industrialisés » ;
- des examens complets des « conséquences probables sur les pays en développement de chaque proposition », y compris l'examen des « mesures alternatives » éventuelles qui pourraient avoir moins d'impact sur les pays en développement ;
- une « assistance technique continue (et plus importante de préférence) aux pays en développement pour leur permettre de satisfaire aux normes de sécurité des denrées alimentaires ».

### 2.2 La révision sur les pesticides arrive à son terme

Le 12 mars 2009, la CE annonçait la fin de sa révision sur les pesticides. Sur près de 1 000 substances disponibles avant 1993, « 250 environ ont passé avec succès l'évaluation détaillée de sécurité harmonisée de l'UE. Tous les pesticides examinés ont fait l'objet d'une évaluation des risques en ce qui concerne leurs effets sur les êtres humains et sur l'environnement ». La CE a maintenant créé une liste consolidée de substances approuvées, dont les États membres peuvent autoriser l'utilisation dans les produits phytosanitaires. Seules 70 substances ont échoué lors de

l'évaluation et ont été retirées du marché. Les 680 produits restants n'ont « soit pas été soumis, soit étaient incomplets ou ont été retirés du marché par le secteur ».

Le 24 septembre 2009, après moult discussions, le Conseil de l'UE a adopté le nouveau règlement sur les produits phytopharmaceutiques. La commissaire européenne à la santé a affirmé que le nouveau règlement permettra « la mise en place du système de protection le plus moderne au monde pour la santé des consommateurs ». Toutefois, certains continuent de craindre l'impact de la nouvelle réglementation sur la productivité agricole mondiale. L'Agence de protection des cultures britannique (Crop Protection Agency) a affirmé que les nouveaux règlements, qui ne sont plus basés sur une évaluation du risque sanitaire de l'absorption de produits phytopharmaceutiques mais plutôt sur des « critères d'exclusion basés sur les risques » (c'est-à-dire les propriétés chimiques intrinsèques du pesticide), pourraient entraîner la perte pour les agriculteurs de « près de 15 % à 20 % des produits phytosanitaires actuellement autorisés ». D'après certains rapports de presse, les « experts ont averti que les nouveaux règlements réduiront les rendements et la qualité et augmenteront le coût des aliments pour les consommateurs ». Le directeur de la Crop Protection Agency, Dominic Dyer, a affirmé que le nouveau règlement de l'UE est « à l'opposé des demandes urgentes pour une agriculture moderne et productive ».

Au vu de ces craintes, le gouvernement britannique a lancé un programme de soutien à la recherche et au développement (R&D) de produits phytosanitaires d'un montant de 13 millions de livres. L'objectif du programme est « d'aider à satisfaire aux nouveaux et actuels règlements de l'UE en matière d'autorisation et d'utilisation des pesticides » en aidant les agriculteurs à « répondre au double défi de l'augmentation de la productivité des cultures tout en réduisant l'impact environnemental de la protection des cultures ». Cette initiative a été saluée par les producteurs horticoles britanniques, étant donné que les « fonds seront essentiellement alloués à des activités de R&D appliquées ».

En avril 2009, le COLEACP a entrepris une première évaluation de l'impact probable de la nouvelle réglementation de l'UE en matière de pesticides sur les fournisseurs ACP. Le rapport notait la transition vers des « critères d'exclusion basés sur les risques », considérée comme une transition politique majeure puisqu'elle relève la barre du niveau de tolérance des résidus de pesticides. L'évaluation établit une distinction entre les impacts à court terme et les impacts à long terme des nouveaux règlements. L'étude concluait que, « bien que de nombreux pesticides actuellement utilisés pour les produits d'exportation puissent être retirés en Europe, il est peu probable que le nouveau règlement ait un impact considérable dans les pays ACP dans l'immédiat », puisque « les substances resteront autorisées en Europe jusqu'à la révision lors de l'expiration de la liste de l'annexe 1 ». Même à ce stade, cependant, des dérogations peuvent être obtenues pour développer des alternatives. Il notait également que, lorsqu'un pesticide n'est plus autorisé à être utilisé dans l'UE, « il sera toujours possible de l'utiliser pour les produits d'exportation ACP s'il est enregistré localement et que les limites maximales de résidus (LMR) et les niveaux de tolérance à l'importation sont respectés ».

Cependant, le rapport affirmait qu'à plus long terme l'usage de substances moins coûteuses devrait sans doute être éliminé progressivement, ce qui entraînera « une augmentation subséquente des coûts de production ». Le rapport notait que cela pourrait avoir un impact particulier sur les petits exploitants. Il ajoutait que certains éléments de la nouvelle réglementation méritaient encore d'être clarifiés et que ces éclaircissements pourraient avoir un impact sur les exportateurs ACP, par exemple l'élimination éventuelle des seuils déterminés pour les tolérances à l'importation des substances rejetées que l'on retrouve dans les produits importés. Dans ce contexte, il convient de noter que, dans son premier rapport annuel sur les résidus de pesticides dans les aliments, couvrant les tests réalisés en 2007, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) avait souligné que les « LMR sont plus souvent dépassées dans les échantillons importés en provenance de pays tiers que dans les produits de l'UE (2,31 % des

échantillons de surveillance originaires de l'UE et 6,84 % [...] des pays tiers) ». Cela suggère que la surveillance des importations pourrait s'intensifier au cours de la prochaine période, étant donné l'incidence plus fréquente des risques associés aux produits importés.

### 2.3 L'impact des normes volontaires privées

Les normes volontaires privées doivent être envisagées à la lumière de la responsabilité légale des importateurs pour la sécurité des aliments qu'ils mettent en vente sur le marché de l'UE et de la fragmentation croissante des marchés alimentaires de l'UE, le segment des produits de « première qualité » ou de « luxe » connaissant une forte croissance de la demande et le segment des produits de « nécessité », plus sensibles en termes de prix, affichant une demande plutôt stagnante. Dans ce dernier cas, les normes volontaires privées s'inscrivent dans un processus plus large de « différenciation des produits » conçu pour « protéger et gagner des parts de marché sur les marchés nationaux et régionaux ». En conséquence, bien souvent, ces normes privées sont « plus strictes que les normes minimales appliquées par les gouvernements » et les organismes internationaux de normalisation.

Bien que les normes volontaires privées puissent « inciter les producteurs à investir dans la modernisation de leurs processus de production et leur rendement » et aider les exportateurs à « maintenir et améliorer leur accès au marché », pour les petits exploitants, elles peuvent poser des problèmes, qu'elles soient considérées à l'échelon national ou en termes de système de production. Alors que certains producteurs ACP dans des secteurs particuliers ont relevé ce défi avec succès (par ex. certains exportateurs de viande de bœuf de Namibie et certains exportateurs de légumes du Kenya), d'autres luttent pour se conformer à ces normes de manière rentable, ces producteurs pouvant avec le temps finir par être évincés de la chaîne d'approvisionnement. De fait, il a été suggéré que les « stratégies de développement de produits agricoles à plus forte valeur ajoutée envisagées pour les petits exploitants » peuvent s'avérer irréalistes en l'absence d'un soutien ciblé et soutenu.

Certains craignent également l'essor de ces normes volontaires privées qui viennent en réalité saper le fonctionnement du système international de normalisation sanitaire et de sécurité des denrées alimentaires (par exemple le Codex Alimentarius), en excluant les pays ACP des discussions et débats qui ont pourtant des incidences de plus en plus importantes sur leurs exportations alimentaires et agricoles vers l'UE. Après tout, pourquoi les producteurs s'échineraient-ils à se conformer aux normes internationales si celles-ci sont insuffisantes pour leur garantir un accès aux segments les plus attractifs d'un point de vue commercial du marché de l'UE ?

Dans le courant de l'année 2009, un certain nombre de rapports évaluant l'impact commercial des normes de sécurité des denrées alimentaires ont été publiés. Le CUTS (Centre for International Trade, Economics and Environment) a publié un document examinant spécifiquement l'impact des normes volontaires privées sur le commerce avec les pays en développement. Ce rapport affirmait que, malgré les avantages théoriques des normes internationales dans le secteur alimentaire, les « normes de sécurité des denrées alimentaires plus strictes, imposées bien au-delà des normes du Codex, et les différences normatives entre les pays importateurs développés, entravent maintenant les performances d'exportation des pays en développement ». Cela est dû à la fois aux contraintes financières, techniques et d'infrastructure dans les pays en développement, et aux modalités précises pour mettre en œuvre, surveiller et vérifier la conformité appliquée par les importateurs. Le document identifie l'absence de « dissémination en temps opportun des informations nécessaires » sur les nouvelles normes dans les marchés des pays développés comme une contrainte extérieure majeure à la conformité et une propension à utiliser certaines de ces normes en tant que barrières commerciales.

L'étude CUTS-CITEE affirmait que les normes volontaires privées imposent des exigences particulièrement onéreuses aux producteurs plus pauvres. Elle ajoutait que, lorsque les « normes



privées deviennent la norme industrielle » et lorsqu'un « petit nombre de distributeurs alimentaires représentent une proportion importante des ventes alimentaires », « le choix de se conformer ou non à une norme volontaire devient un choix entre conformité ou abandon du marché ». Ce développement soulève la question de qui supporte le fardeau financier de la conformité aux normes privées, dont certaines ne sont que très faiblement fondées sur des arguments scientifiques. Dans ce contexte, l'analyse CUTS souligne l'exigence de veiller à ce que les « barrières réglementaires ne soient pas utilisées à mauvais escient pour poursuivre des objectifs protectionnistes » et la nécessité d'apporter une aide financière et une assistance technique dans le cadre de la conformité et de la vérification de cette conformité.

Une étude plus détaillée dans le cadre de l'initiative PIP du COLEACP a également été réalisée, son rapport ayant été publié en mai 2009. Elle se concentrait tout particulièrement sur l'impact des exigences changeantes sur la chaîne d'approvisionnement des fruits et légumes et couvrait exclusivement les entreprises qui recevaient une aide technique du PIP pour se mettre en conformité aux normes de l'UE au titre de l'initiative PIP. Bien que l'enquête ait révélé une « croissance appréciable » dans le volume des exportations de ces entreprises entre 2000 et 2006 au travers de chaînes d'approvisionnement distinctes desservant des marchés nationaux différents au sein de l'UE, elle a également noté que les entreprises jugeaient les normes volontaires privées « difficiles ou très difficiles à respecter ». Toutefois, ces difficultés variaient en fonction de la chaîne d'approvisionnement desservie. La filière « anglophone » reliant le Kenya, la Zambie, l'Ouganda et le Ghana à des supermarchés au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse présentait plus de problèmes de conformité que la filière « francophone » reliant des producteurs à Madagascar, au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Mali et au Burkina Faso à des grossistes, entreprises de restauration et autres en France, en Italie et en Suisse ».

L'enquête a révélé de « nettes différences [...] entre les entreprises approvisionnant ces filières en termes de demandes et de pressions exercées par les acheteurs, ainsi que d'adaptations réalisées pour y satisfaire ». S'agissant de la chaîne d'approvisionnement anglophone, certaines entreprises ont signalé une baisse de leur bénéfice à « plus long terme en raison de l'absence d'amélioration du prix de vente et de l'augmentation des coûts de l'entretien de la certification ». L'enquête révèle qu'environ 20 % des entreprises travaillant avec des petits producteurs certifiés ont indiqué que certains ont « décidé de ne pas renouveler leur certification en dépit du fait qu'ils disposaient des infrastructures, des procédures et des connaissances nécessaires ». Il est assez significatif de constater que ces entreprises où les producteurs choisissaient de ne pas renouveler leur certification étaient concentrées dans des pays où la conformité aux normes était établie depuis quelques années et où le plein impact des coûts récurrents était connu (par ex. le Kenya).

Dans l'ensemble, le rapport constatait que, malgré les craintes précédentes d'un exode généralisé de la filière d'exportation par les petits producteurs en réponse aux normes alimentaires plus strictes, les volumes fournis par les petits producteurs ont relativement peu changé entre 2000 et 2007. Cependant, on constate des différences marquées entre les pays, certains éléments indiquant qu'au Kenya, par exemple, « les petits producteurs sont exclus des chaînes d'approvisionnement pour la distribution à haute valeur ajoutée en raison des exigences des normes volontaires privées ». Le rapport concluait sur un avertissement, affirmant que si « l'avenir de l'approvisionnement par les petits producteurs est flou [...] le risque de voir se répéter ailleurs le scénario du Kenya existe dans la mesure où les exigences pour les NVP [...] se généralisent et sont strictement appliquées ».

Dans ce contexte, le rapport de l'initiative PIP préconise :

- « une assistance technique continue à la fois des agences nationales et internationales » ;



- « la mise en place et l'amélioration des pistes d'engagement avec ceux qui définissent et mettent en œuvre les NVP, ainsi que les mécanismes pour les ajuster, afin de pouvoir mieux les adapter aux conditions locales » ;
- d'« améliorer le dialogue avec les acheteurs de l'UE afin de s'assurer que leurs politiques créent et favorisent les opportunités de marché » ;
- la « répartition plus équitable des coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement » ;
- une approche plus volontariste des pays en développement à l'égard de la conformité et la définition de la manière dont cela doit être réalisé.

Certaines de ces recommandations pourraient avoir une influence sur les discussions politiques de l'UE à propos du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire. Dans le courant de l'année 2010, ces discussions et délibérations devraient déboucher sur des recommandations qui alimenteront à leur tour les propositions pour le cycle 2013 de réforme de la PAC. Ce domaine de la politique de l'UE mériterait l'ajout d'une dimension développement claire (le processus d'élaboration de ces politiques étant toujours en cours), en particulier en ce qui concerne le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement des fruits et légumes : d'après l'enquête PIP, « les fruits et légumes frais provenant d'Afrique [...] ne présentent pas de risques élevés comparativement aux fruits et légumes frais d'autres sources ». L'enquête met d'ailleurs en question la « proportionnalité de certaines politiques de vente au détail de l'UE qui, présumant de risques plus élevés [...] appliquent des contrôles plus stricts aux fournisseurs de pays en développement ». De toute évidence, des directives abordant la proportionnalité des systèmes de contrôle NVP à la lumière des risques réels semblent justifiées.

#### Politique de qualité des produits agricoles de l'UE et normes volontaires privées

Dans le cadre du processus de consultation sur la politique de qualité des produits agricoles de l'UE lancée en octobre 2008, l'impact des Systèmes de certification de la qualité alimentaire (SCQA) a été examiné. L'examen, publié au début de l'année 2009, a révélé que les normes privées en matière de certification de la qualité alimentaire étaient plus flexibles et réactives aux nouvelles demandes et tendances, et qu'elles étaient capables de créer de la valeur pour les producteurs, en particulier lorsqu'elles sont gérées de manière efficace et que les coûts sont maintenus au minimum. Toutefois, le danger d'avoir trop de systèmes de certification privés a été souligné puisque cela pourrait créer une certaine confusion pour les consommateurs et multiplier les coûts. Il a été estimé que des directives européennes claires pourraient contribuer à un développement plus cohérent des normes de qualité privées, même si certains contributeurs à la consultation estimaient que cela pourrait tout aussi bien être réalisé par une meilleure coordination dirigée par le secteur privé.

L'examen a noté que les normes de qualité privées peuvent entraîner des coûts supplémentaires, tandis que la non-conformité peut effectivement exclure des produits du marché ; il semble donc vital de garantir que les producteurs retirent des avantages réels de ce système. Dans ce contexte, les suggestions suivantes ont été faites afin de lever les contraintes en termes de coût des systèmes de certification privés : l'introduction d'une reconnaissance mutuelle ; la certification des groupes ; le regroupement des audits requis au titre de différents systèmes ; l'apport d'un soutien financier pour l'établissement des systèmes de qualité privés.

Les soumissions des pays tiers ont souligné la nécessité de s'assurer que l'élaboration de normes de qualité de l'UE ne donne pas lieu à une discrimination contre les producteurs des pays tiers et ont insisté sur la nécessité d'une reconnaissance mutuelle des SCQA et de mettre fin à la controverse actuelle sur les indications géographiques. En outre, il a été estimé qu'un soutien aux pays en développement sous la forme d'une aide financière ou budgétaire afin de les aider à satisfaire aux normes de certification privées était nécessaire.

La communication de la Commission du 28 mai 2009 sur la politique de qualité des produits agricoles affirmait que les « systèmes de certification privés pouvaient agir comme un véritable moteur du développement de l'accès des pays en développement au marché de l'UE », en particulier en incitant « les pays en développement à moderniser leur chaîne d'approvisionnement en vue de l'exportation » et en améliorant la qualité des produits mis en vente sur le marché intérieur. La CE reconnaît également que « les exigences des systèmes privés peuvent se révéler difficiles à respecter pour certains producteurs dans certains pays en développement » et affirme que, « eu égard aux coûts de mise en conformité, l'aide des bailleurs de fonds internationaux est importante pour que les petites et moyennes entreprises, ainsi que les petits exploitants, des pays en développement puissent participer aux systèmes de certification ». Dans l'ensemble, cependant, la CE « n'est pas favorable, à ce stade, à l'introduction de dispositions législatives qui régiraient les systèmes de certification privés et nationaux » mais reconnaît la nécessité de développer des directives de « bonnes pratiques » pour les systèmes de certification privés afin de réduire la confusion des consommateurs et la paperasse pour les agriculteurs.

## 2.4 Soutien de l'UE aux initiatives de sécurité des denrées alimentaires

En 2009, un certain nombre de programmes de formation dérivés de l'initiative « Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres » ont été organisés en Afrique. Bien que cette action, lancée en 2006, était essentiellement destinée au personnel des « autorités compétentes » des États membres de l'UE, en 2009, elle a été étendue pour s'adapter spécifiquement à l'Afrique avec l'initiative « Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres en Afrique ». Cette initiative axée sur l'Afrique a été lancée en avril 2009 au siège de l'Union africaine à Addis-Abeba, sous les auspices de la Direction générale de la Santé et de la Protection des consommateurs de la Commission européenne, et devrait durer deux ans. L'objectif général du programme est d'« informer les participants sur le droit communautaire dans ces domaines » et de promouvoir « des contrôles harmonisés et efficaces ». Parmi les objectifs spécifiques, citons la nécessité :

- de renforcer les capacités humaines au travers de la formation des formateurs, en particulier pour les services vétérinaires et les laboratoires ;
- d'aider à améliorer les cadres juridiques nationaux et régionaux pour en faire des systèmes harmonisés ;
- de renforcer la capacité des petites et moyennes entreprises à améliorer leur accès aux marchés locaux, régionaux et européens ;
- de renforcer la capacité de l'Union africaine en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires.

Parmi les priorités supplémentaires, citons : le partage d'informations et les conseils en matière politique ; le renforcement des systèmes officiels de contrôle de l'alimentation humaine et animale ; la modernisation et la réhabilitation des laboratoires d'essai et de certification.

Près de 10 millions d'euros seront déployés au cours de ces trois prochaines années dans sept domaines du programme. Quatre seront mis en œuvre au travers de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) pour un montant de 5,4 millions d'euros, et leurs objectifs seront :

- la réalisation d'une évaluation des performances des services vétérinaires dans 15 pays ainsi que d'une analyse des écarts entre les besoins et les priorités de chacun des départements de ces services vétérinaires, avec des évaluations de suivi et des mesures d'accompagnement envisagées dans près de 40 pays ;
- le soutien à l'amélioration du cadre juridique national et/ou régional relatif à la santé des animaux et à la sécurité des denrées alimentaires dans 15 pays ;

- le soutien au renforcement des capacités des laboratoires au travers de la promotion d'accords de jumelage entre des laboratoires en Afrique et des laboratoires de référence de l'OIE ;
- le soutien au renforcement des capacités des délégations nationales de l'OIE, des responsables des services vétérinaires et des points focaux nationaux dans tous les pays africains en matière de normes sanitaires internationales.

Les deux programmes devant être mis en œuvre au travers d'Agriconsulting Europe, pour un coût total de 3,9 millions d'euros, incluent :

- la formation des formateurs dans cinq régions d'APE ;
- le renforcement des capacités des petites et moyennes entreprises (PME) via des missions ciblées et continues et une assistance *ad hoc*, impliquant essentiellement un détachement d'experts pour combler les lacunes identifiées par l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la CE dans les systèmes nationaux de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires.

Le programme devant être mis en œuvre au travers du consortium AETS, pour un coût total de 0,22 million d'euros, implique :

- une formation intensive à l'intention des responsables de la Commission de l'Union africaine et des communautés économiques régionales sur les questions de sécurité des denrées alimentaires.

Le développement d'une coopération directe entre les gouvernements africains et les départements de la CE en charge de domaines politiques spécifiques offre une occasion d'améliorer le ciblage et la qualité de l'aide communautaire. Toutefois, avec autant d'éléments du programme sous-traités aux organisations internationales et aux entreprises de consultance, il est important que ces programmes encouragent néanmoins la mise en place de liens directs pour l'échange et le partage d'informations et de conseils techniques entre les autorités européennes et africaines chargées de la sécurité des denrées alimentaires au-delà des deux années de durée de vie du programme.

### 3 Implications pour les pays ACP

#### 3.1 Sécurité des denrées alimentaires et relations commerciales

Du point de vue des pays ACP, au moment de considérer l'impact des contrôles de la sécurité des denrées alimentaires de l'UE sur le commerce des produits alimentaires et agricoles, il est important de faire la distinction entre les défis rencontrés pour satisfaire aux normes de l'UE et les défis rencontrés pour *vérifier* la conformité à ces mêmes normes. Des réponses politiques spécifiques sont nécessaires dans chacun de ces domaines. Par conséquent, la décision de « GLOBALGAP » de reconnaître l'équivalence des normes « KENYAGAP » devrait être suivie dans d'autres domaines de l'élaboration des normes, puisque cela garantit une application des normes de l'UE conforme aux réalités locales. L'accent doit être mis sur la réalisation de l'objectif politique sous-jacent et non sur les modalités au travers desquelles celui-ci est réalisé.

Il convient de garder à l'esprit, cependant, que les innovations dans ce domaine doivent être adaptées au pays concerné, et conformes à la nature du système de production et du cadre institutionnel en place. Dans l'ensemble, l'accent doit être mis sur la garantie de la conformité et non sur la manière dont la vérification est réalisée.

Des économies semblent possibles dans le domaine de la vérification de la conformité et de la certification au travers de l'harmonisation et de la coordination. Toutefois, des initiatives des autorités publiques s'avèrent nécessaires pour promouvoir une telle coordination et harmonisation. D'après les suggestions de l'étude de l'Institut danois pour les études

internationales, ces initiatives pourraient impliquer d'adjoindre une dimension de développement claire aux politiques de l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires et aux normes SPS. On pourrait envisager de rassembler les initiatives politiques de l'UE existant dans ce domaine (par ex. l'initiative « Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres en Afrique » et les initiatives PIP) et de les relier pour un renforcement du dialogue politique. Un tel dialogue politique élargirait son rayon d'action à d'autres domaines de la politique de l'UE en cours d'élaboration et qui ont un rapport avec la sécurité des denrées alimentaires, les questions SPS, les normes de qualité et les problèmes de la chaîne d'approvisionnement. Le but d'une telle initiative serait de promouvoir une plus grande cohérence entre les initiatives de soutien de l'UE en matière d'« aide pour le commerce » dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et ces nouvelles initiatives politiques.

### 3.2 Maîtriser les effets de la révision sur les pesticides

D'un point de vue ACP, bien que les impacts à court terme du règlement soient susceptibles d'être limités, il conviendra d'accorder une attention particulière à l'élaboration des aspects du nouveau règlement qui sont encore peu clairs (par ex. les limites des tolérances à l'importation), et des stratégies claires devront être développées pour réduire le plus possible la hausse des coûts à plus long terme. En outre, l'incidence des échantillons dépassant les LMR étant trois fois plus élevée pour les produits importés que pour les produits de l'UE, des tests et des vérifications de conformité plus fréquents sur les importations de produits alimentaires et agricoles sont à attendre au cours de la prochaine période.

La question de la pertinence de cette initiative pour de nombreux fruits et légumes ACP se pose néanmoins. Les études entreprises dans le cadre de l'initiative PIP révèlent que les importations de fruits et légumes d'Afrique présentent des risques de contamination par des pesticides inférieurs à ceux des importations d'autres régions. Dans ce contexte, il semblerait judicieux de s'assurer que les accords pour l'application de la conformité tiennent compte des risques réels présentés par les importations des pays ACP individuels.

Des initiatives telles que celles lancées par le gouvernement britannique pour soutenir la recherche et le développement de produits phytosanitaires gagneraient à être élargies aux producteurs ACP de produits horticoles. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne « la recherche appliquée et le développement ». Les associations horticoles régionales dans les pays ACP pourraient jouer un rôle important dans la promotion de tels partenariats de recherche appliquée et de développement.

### 3.3 Maîtriser les normes volontaires privées

L'étude PIP a révélé que la « traçabilité est une des exigences des acheteurs les plus significatives au cours de ces dernières années, mais, et c'est une surprise, qu'elle n'était généralement pas considérée comme une exigence difficile à satisfaire ». La plupart des entreprises, grâce au soutien externe, ont « relevé le défi en installant des systèmes de traçabilité », illustrant la « capacité des exportateurs ACP à s'adapter pour répondre aux nouvelles exigences techniques ». Cela met en lumière l'importance de l'intervention de l'aide publique pour aider les producteurs et exportateurs ACP à se conformer aux normes volontaires privées, et suggère qu'une augmentation de ce soutien serait la bienvenue. Des exemples récents de coopération entre le gouvernement allemand et la FAO pour aider les agriculteurs centrafricains à se conformer aux normes de l'UE, à obtenir la certification biologique ou un autre type de certification et à renforcer la capacité des producteurs dans les négociations commerciales en sont une parfaite illustration.

Comme le souligne l'étude PIP, des alliances avec de plus gros exportateurs ou importateurs sont souvent nécessaires pour maintenir les petits cultivateurs dans les chaînes d'approvisionnement. Pour ce faire, le soutien financier du secteur public pourrait servir au

démarrage, et ainsi encourager le développement de telles alliances. Le rôle du secteur public, cependant, devra peut-être aller au-delà de cette « aide pour le commerce » et examiner comment les normes volontaires privées sont développées et appliquées en pratique dans les pays ACP, en veillant à ce que la hausse des coûts soit réduite au maximum et à ce que les besoins spécifiques des petits exploitants soient pris en compte. La modification et la mise en équivalence des normes KENYAGAP par rapport aux normes GLOBALGAP de façon à tenir compte des spécificités locales mériteraient d'être répliquées. Toutefois, cela exigera sans doute un approfondissement du dialogue sur la conception et l'application des normes volontaires privées, un processus qui est susceptible de réclamer un certain soutien public. Cette question gagnerait à être abordée dans le contexte de l'élaboration des propositions spécifiques au titre de la politique de qualité des produits agricoles de l'UE, avec l'ajout d'une dimension développement claire à cette politique essentiellement orientée vers l'intérieur.

Par ailleurs, il serait peut-être utile d'examiner l'impact des normes volontaires privées sur la distribution du pouvoir le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire. La question du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire fait l'objet d'une attention croissante au sein de l'UE. Cette initiative gagnerait à être étendue à la mise en œuvre d'accords de zone de libre-échange conclus sous la forme d'APE (intérimaires), en approfondissant la recherche sur le fonctionnement des principales chaînes d'approvisionnement alimentaire, dans lesquelles les normes volontaires privées et autres règlements en matière de sécurité des denrées alimentaires et normes SPS ont un impact sur la distribution du pouvoir commercial tout le long de la chaîne.



## Sources d'information

### Institutions de l'UE

European Food Safety Agency (EFSA). Page d'accueil du site Web.

[http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa\\_locale-1178620753812\\_home.htm](http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa_locale-1178620753812_home.htm)

Europa, page Web donnant un aperçu de la politique de sécurité des denrées alimentaires de l'UE.

[http://europa.eu/pol/food/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/food/index_en.htm)

### Révision sur les pesticides

CE. Base de données sur les pesticides de l'UE.

[http://ec.europa.eu/sanco\\_pesticides/public/index.cfm](http://ec.europa.eu/sanco_pesticides/public/index.cfm)

CE. Fiche d'information relative à la révision sur les pesticides, mars 2009.

[http://ec.europa.eu/food/plant/protection/evaluation/docs/factsheet\\_pesticides\\_web.pdf](http://ec.europa.eu/food/plant/protection/evaluation/docs/factsheet_pesticides_web.pdf)

### Impact de la sécurité des denrées alimentaires

Institut danois pour les études internationales (DIIS). « European food safety regulations and the developing countries », DIIS Working Paper 2009:09, 2009.

<http://acp-eu-trade.org/library/files/>

[Morten EN 010109 DIIS European Food Safety Regulation web.pdf](http://acp-eu-trade.org/library/files/Morten_EN_010109_DIIS_European_Food_Safety_Regulation_web.pdf)

Comité de liaison UE-ACP (COLEACP), article, « The potential impact of proposed changes to EU pesticides regulations in ACP countries », 22 juin 2009.

<http://www.coleacp.org/en/pip/14210-potential-impact-proposed-changes-eu-pesticides-regulations-acp-countries>

Programme initiative pesticides (PIP). Enquête sur les exportateurs de fruits et légumes frais en Afrique subsaharienne, mai 2009.

[http://www.coleacp.org/en/system/files/SURVEY\\_V2c\\_1.pdf](http://www.coleacp.org/en/system/files/SURVEY_V2c_1.pdf)

CUTS Centre for International Trade, Economics and Environment (CUTS-CITEE).

« Standards in food sector », document d'information n° 7/2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CUTS\\_EN\\_0509\\_CUTS\\_Standards-in-food-sector.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CUTS_EN_0509_CUTS_Standards-in-food-sector.pdf)

CTA. « Resources on food safety and agricultural health standards », Briefing de Bruxelles sur le développement, 11 mai 2009.

<http://bruxellesbriefings.net/briefings-precendents/n%C2%B011-normes-sps/>

[http://briefingsbruxelles.files.wordpress.com/2009/05/reader\\_sps\\_fr.pdf](http://briefingsbruxelles.files.wordpress.com/2009/05/reader_sps_fr.pdf)

### « Aide pour le commerce »

CE. Page Web : « Better training for safer food », avec des liens vers les détails des initiatives de l'UE en Afrique (sélectionnez « Training programmes 2010 », ensuite « Better training for safer food in Africa »).

[http://ec.europa.eu/food/training\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/training_strategy/index_en.htm)

Initiative COLEACP. Page d'accueil du site.

<http://www.coleacp.org/en/pip/11784-homepage>



# **Enjeux du commerce dans le secteur de la pêche pour les pays ACP**





## Accès au marché pour le secteur de la pêche ACP : aspects tarifaires et non tarifaires

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>176</b>
<b>2 Récents développements et implications pour les pays ACP</b>	<b>178</b>
2.1 Le contexte international du commerce ACP-UE des produits de la pêche	178
2.2 L'importance du marché de l'UE pour les exportateurs ACP de poisson et de produits de la pêche	179
2.3 L'importance des produits de la pêche ACP pour le marché de l'UE	180
2.4 Perspectives pour les exportations ACP de produits de la pêche vers le marché de l'UE	181
2.4.1 Investissements	181
2.4.2 Le système de certification des captures pour lutter contre la pêche INN	182
2.4.3 La question des règles d'origine	182
<b>Sources d'information</b>	<b>184</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA intitulée « Accès au marché pour le secteur de la pêche ACP : aspects tarifaires et non tarifaires » a initialement été publiée en août 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en octobre 2009, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements et implications pour les pays ACP** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).



## 1 Contexte et principaux enjeux

Près de 40 % de la production des pêcheries mondiales, aussi bien l'aquaculture que la capture, est écoulee sur le marché international. Au cours de ces dernières années, la contribution de l'aquaculture à la production et au commerce mondial des produits de la pêche a rapidement augmenté. Pour faire face au déclin des niveaux de captures, un intérêt grandissant, y compris dans les pays ACP, se porte sur les potentialités offertes par l'aquaculture pour combler le déficit d'approvisionnement en poisson tant pour la consommation locale que pour les marchés d'exportation.

Dans son ensemble, l'UE représente le plus grand marché mondial de la pêche et elle constitue, à ce titre, le marché le plus lucratif pour les pays ACP. Depuis 1975, dans le cadre des différentes Conventions de Lomé puis de l'Accord de Cotonou signé en 2000, les exportations de poisson issues des pays ACP ont bénéficié d'avantages préférentiels non réciproques. Ce système autorisait l'accès des produits de la pêche en franchise de droits sur le marché de l'UE. Aujourd'hui, ces avantages non réciproques sont progressivement remplacés par de nouveaux accords, les Accords de partenariat économique (APE), qui visent la réciprocité dans les échanges et la compatibilité avec les règles de l'OMC.

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 (PED) sur le marché de l'UE. Suite à l'approbation du règlement du Conseil le 22 juillet 2008, un nouveau système de préférences tarifaires généralisées s'appliquera du 1<sup>er</sup> 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 fournit depuis 2001 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 contingents pour les produits de la pêche et sont par conséquent plus avantageux que le SPG. Cela explique pourquoi certains pays ACP non PMA ont décidé de se désolidariser de leur groupe régional et de parapher un APE intérimaire en décembre 2007, afin de maintenir leur accès préférentiel au marché de l'UE (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Ghana, Côte d'Ivoire, Seychelles, etc.).

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. Cependant, ces avantages sont progressivement et inexorablement érodés par deux grands facteurs :

- la politique de l'OMC sur la libéralisation du commerce, 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 de manière exclusive les pays ACP sur le marché de l'UE, notamment pour le thon en conserve ;
- les nouvelles dispositions spéciales du SPG pour les PMA et le régime spécial d'encouragement pour le développement durable et la bonne gouvernance, au titre desquels les pays latino-américains et asiatiques exportateurs de poisson bénéficient de réductions tarifaires sur le poisson et les produits de la pêche.

Les restrictions imposées par les règles d'origine ont longtemps été une source de contestation dans le cadre des relations UE-ACP dans le secteur de la pêche, et notamment en ce qui concerne la pêche thonière dont la valeur est élevée. Afin d'acquérir la mention « poisson originaire » pour la fabrication de produits dérivés du thon, l'industrie de transformation des pays ACP se voit contrainte de s'approvisionner auprès de fournisseurs de l'UE qui pratiquent des prix élevés (ce phénomène s'explique par le fait que 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 »). Le fait de limiter les sources d'approvisionnement possibles freine le développement des activités de transformation des pays ACP. Par ailleurs, ce système favorise l'octroi par les pays ACP d'accès préférentiels aux navires de l'UE à leurs Zones économiques exclusives (ZEE), afin d'assurer l'approvisionnement de leurs conserveries en « thon originaire ». Actuellement, les règles d'origine applicables au titre des protocoles découlant de la nouvelle réglementation d'accès au marché incluent une série de changements par rapport à l'Accord de Cotonou.

Bien que les exportateurs de poisson des pays ACP bénéficient d'un accès en franchise de droits et de contingents 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 capture à la consommation) et d'écolabels privés (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'approvisionner le marché de l'UE. Les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) doivent être respectées dans les usines de transformation du poisson et tout au long de la filière (du navire au consommateur). Il est également important de noter le pouvoir croissant des chaînes de distribution internationales qui ont été en mesure, parfois avec davantage 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, elles représentent également pour les exportateurs tiers des barrières non tarifaires (BNT), imposant des contraintes considérables en termes d'accès au marché pour les producteurs et les exportateurs de poisson ACP, en particulier les petites et moyennes entreprises. De fait, les BNT au commerce empêchent les pays ACP de bénéficier pleinement des avantages potentiels de l'exportation vers l'UE. Les principales BNT pour les produits de la pêche des pays ACP comprennent :

- les normes sanitaires et phytosanitaires de l'UE (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 les labels ;
- la réglementation future de l'UE sur la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN), en particulier le système de certification des captures (entrée en vigueur prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010).

La transformation à terre (les installations de transformation du thon, par exemple) représente un domaine dans lequel les pays ACP souhaitent ardemment attirer des investissements européens, afin de générer de l'emploi et de créer des bénéfices économiques dérivés. Un autre domaine impliquant un certain degré de coopération avec les producteurs de poisson ACP est le système de certification des captures INN de l'UE.

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Le contexte international du commerce ACP-UE des produits de la pêche

Les chiffres de la FAO montrent que près de 40 % de la production mondiale de produits de la pêche (capture et aquaculture confondues) est exportée, ce qui confirme le fait que le poisson compte parmi les produits alimentaires et aliments pour animaux les plus échangés sur le marché international. Toutefois, les chiffres de la FAO pour 2009 montrent un fléchissement de la demande début 2008, qui s'explique par la crise dans le secteur financier qui a affecté la confiance du consommateur sur les principaux marchés.

Plusieurs analystes estiment que la crise économique en Europe (et ailleurs) va se poursuivre. Les pays ACP exportateurs de poisson se doivent par conséquent de tenir compte de cette tendance dans leurs stratégies de commercialisation pour définir les types de produits qui seront susceptibles d'apporter plus de valeur ajoutée à leur poisson, mais également de s'assurer que les principales barrières au commerce – règlements en matière de santé et d'hygiène, de traçabilité – seront correctement traitées.

Les PED représentent aujourd'hui la moitié de la valeur totale des exportations de poisson, la Chine étant le principal exportateur des PED. La hausse des importations de la Chine résulte en partie de l'externalisation puisque les transformateurs chinois recourent à du poisson originaire d'autres régions, notamment de l'UE, pour ensuite le transformer et l'exporter.

La stagnation et le déclin des captures de poisson, d'une part, et l'inquiétude concernant l'état des stocks halieutiques, d'autre part, ont attiré l'attention sur le potentiel de l'aquaculture pour répondre aux besoins croissants du commerce mondial et de la sécurité alimentaire nationale. Un rapport Globefish de 2008 montre que l'aquaculture représente aujourd'hui 45 % de la production de poisson destinée 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, les principales espèces élevées exportées étant les crevettes, le tilapia et le loup de mer. Certaines régions sont à la traîne et les pays ACP en particulier, où l'aquaculture représente moins de 2 % de la production totale. Plusieurs initiatives sont en cours, en particulier dans les pays africains suite à 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. Toutefois, certains préconisent le développement d'autres types d'aquaculture (tels que les mollusques), dont les exigences liées à la production sont moindres, les taux de survie enregistrés sont plus élevés et la concurrence internationale, en particulier vis-à-vis des produits asiatiques à faible coût, s'avère moins féroce.

En 2006, dans le cadre de son programme de mise en œuvre d'un Code de conduite pour une pêche responsable, la FAO publiait des directives techniques sur le développement de la filière aquacole en vue de promouvoir les bonnes pratiques dans ce secteur. Ces directives soulignent les principaux enjeux du développement de l'aquaculture dans les PED qui sont « d'exploiter des piscicultures de la manière la plus responsable d'un point de vue social et environnemental et de contribuer de manière tangible au développement rural et à l'allègement de la pauvreté dans les zones côtières ».

Pour que le secteur de la pêche dans les pays ACP puisse bénéficier des retombées offertes par le commerce international, la question de la distribution des bénéfices à tous les niveaux de la filière apparaît cruciale. Les intrants payés par les producteurs ACP de poisson sont de plus en plus coûteux, en particulier en raison de la montée des prix du carburant et du transport. Les producteurs, pêcheurs et pisciculteurs ACP sont davantage placés dans une situation de « *price taker* » (preneur de prix) que dans celle de « *price maker* » (faiseur de prix) – en effet, ils n'ont pas le pouvoir de répercuter l'augmentation des coûts sur les prix, en particulier lorsque les

acheteurs sont d'importants distributeurs européens. Le développement durable ne passe pourtant que par l'obtention d'un prix rémunérateur pour le poisson, basé sur le paradigme : « pêcher/cultiver moins, gagner plus ». Récemment, plusieurs pays ACP ont souligné l'importance de développer le secteur de la transformation en vue de dégager des bénéfices plus importants dans le cadre de l'exploitation des ressources halieutiques.

Cependant, cela est vérifié seulement si toutes les conditions sont satisfaites pour assurer une production de haute qualité et conforme aux normes SPS en particulier ; et si des mécanismes sont en place pour assurer des niveaux durables d'exploitation des ressources et des avantages socio-économiques (nombre et qualité des emplois plus particulièrement).

## 2.2 L'importance du marché de l'UE pour les exportateurs ACP de poisson et de produits de la pêche

Une étude de la CE publiée en 2009 montre que l'UE représente un marché pour les produits de la pêche et de l'aquaculture d'environ 12 millions de tonnes par an pour une valeur de 55 milliards d'euros. L'UE constitue le plus gros exportateur de poisson du monde avec 26 % des exportations totales mais également le plus gros importateur, avec 43,5 % des importations totales. Elle a importé 20,75 milliards de dollars US de poissons et de produits de la pêche en provenance de fournisseurs non UE en 2007, soit une augmentation de 11 % par rapport à l'année précédente. Six pays de l'UE figurent parmi les dix principaux importateurs de poisson : l'Espagne, avec des importations de fournisseurs non UE d'une valeur de 4,37 milliards de dollars en 2007, suivie par le Royaume-Uni (2,2 milliards), le Danemark (2 milliards), l'Allemagne (1,9 milliard), l'Italie (1,8 milliard) et la France (1,77 milliard).

L'étude fait apparaître également le déclin du taux d'autosuffisance de l'UE pour le poisson capturé dans ses propres eaux, qui atteint à peine plus de 30 % en 2007. Dans l'ensemble, les approvisionnements en poisson de l'UE dépendent des importations à concurrence de 69 %, mais, pour certaines catégories, la dépendance à l'égard des importations atteint 90 %, comme c'est le cas pour le poisson blanc en 2007.

Cette dépendance vis-à-vis des importations ainsi que le processus d'élargissement de l'UE à 15, à 25 puis à 27 États membres entre 2005 et 2007 offrent d'importantes opportunités 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.

Une étude de 2007 indique que, bien que la valeur nominale et le volume global des exportations de poisson des PED 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 PED valait 28,4 % de plus que celle des pays développés ; en 2004, elle valait 10,4 % de moins. Ce constat indique que les pays ACP et autres PED pourraient augmenter leurs revenus d'exportations de manière considérable pour le poisson et les produits de la pêche en développant les activités de transformation et en améliorant la qualité.

Toutefois, la prudence est de mise. La demande mondiale croissante exerce une pression énorme sur les ressources halieutiques, ce qui a pour effet d'encourager la surpêche dans un contexte de faible gestion des ressources halieutiques et d'utilisation d'engins de capture dommageables pour l'environnement. Certains s'inquiètent également du fait que le commerce international des produits de la pêche puisse avoir des conséquences négatives sur la sécurité alimentaire locale. Une analyse de l'OCDE parue en 2008 montre que ces craintes ne sont pas fondées mais révèle également qu'il n'existe aucun lien entre commerce de poisson et croissance économique ou allègement de la pauvreté. Les auteurs affirment que cela est dû aux faibles « mécanismes de distribution des richesses » qui échouent à redistribuer les revenus générés par les exportations de poisson aux couches de la population les plus démunies.



Tableau 1 : L'importance du marché de l'UE pour les exportations de poisson ACP

Régions ACP	Exportations de poisson ACP vers l'UE-27 (valeur moyenne 2004-2006, en milliers de \$ US)	Exportations totales de poisson ACP (valeur moyenne 2004-2006, en milliers de \$ 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. Les autres marchés importants pour les pays ACP comprennent les États-Unis, l'Asie du Sud-Est et les marchés régionaux.

### 2.3 L'importance des produits de la pêche ACP pour le marché de l'UE

En tant que groupe, les pays ACP sont l'un des principaux partenaires commerciaux de l'UE dans le secteur de la pêche. Les statistiques commerciales de l'UE dévoilent 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 de provenance hors UE (13,3 milliards d'euros). Dans le tableau 2 figurent les dix principaux exportateurs de poisson des pays ACP vers l'UE, la valeur et les quantités de poisson exportées, les types de produits exportés et la valeur moyenne à la tonne pour 2008.

Tableau 2 : Part des exportations de poisson des principaux partenaires commerciaux ACP vers l'UE

Pays	Valeur des exportations de poisson (milliers d'euros)	Volume des exportations de poisson (tonnes)	Principaux poissons exportés (par ordre d'importance)	Valeur moyenne par tonne (milliers d'euros)
Namibie	232 168	71 213	Filets de poisson blanc, poisson blanc congelé	3,4
Afrique du Sud	215 725	58 593	Poisson blanc frais, poisson blanc congelé, filets de poisson blanc	4,0
Sénégal	142 596	35 096	Poisson blanc frais, filets de poisson blanc, poisson blanc congelé	4,1
Tanzanie	111 083	28 013	Filets de poisson blanc (congelé)	3,6
Ouganda	79 572	19 695	Filets de poisson blanc (frais)	3,9
Madagascar	95 146	12 930	Crustacés (crevettes et crevettes roses)	8,0
Mauritanie	94 708	20 454	Mollusques (poulpe), poisson frais, poisson congelé	4,1
Mozambique	44 270	6 562	Crustacés (crevettes et crevettes roses)	7,2
Nigeria	35 822	4 509	Crustacés (crevettes et crevettes roses)	7,1
Seychelles	14 633	7 871	Thon en conserve	1,6

Source : EU Export helpdesk, statistiques 2008.

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, comme par exemple le poisson frais haut de gamme, étaient davantage favorisés. Contrairement à une croyance largement répandue selon laquelle la transformation est systématiquement synonyme de valeur supplémentaire, le tableau 2 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 les bénéfices tirés de cette pêche.

## 2.4 Perspectives pour les exportations ACP de produits de la pêche vers le marché de l'UE

### 2.4.1 Investissements

Sous l'égide du NEPAD, les gouvernements africains se sont réunis en août 2005 autour de l'initiative « Poisson pour tous ». Ils ont affirmé que « des investissements stratégiques sont requis de toute urgence pour que le secteur de la pêche africain continue à contribuer à l'allègement de la pauvreté et au développement économique régional ». De manière générale, des investissements sont nécessaires pour :

- améliorer la gestion des stocks naturels de poisson ;
- développer la production aquacole ;
- accroître le commerce de poisson sur les marchés intérieurs, régionaux et mondiaux.

Les APE 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 devraient profiter de cette opportunité pour obtenir des investissements et de l'aide au développement de l'UE afin d'améliorer les infrastructures de débarquement, de transport et de transformation, et améliorer la capacité de leur secteur de transformation/exportation de poisson en vue de satisfaire aux normes sanitaires et de traçabilité en vigueur à l'échelle internationale. 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.

La transformation à terre, comme, par exemple, les installations de transformation du thon, est un domaine dans lequel les pays ACP souhaitent ardemment attirer des investissements européens afin de générer de l'emploi et de créer des bénéfices économiques dérivés, tels que des investissements dans les infrastructures portuaires et de transport et d'autres activités liées à la transformation du thon. Sur cette base, plusieurs pays ACP ont obtenu des installations de transformation à terre dans leurs pays, souvent en garantissant l'octroi de licences de pêche en échange. Toutefois, certains ont exprimé des craintes quant au fait que les investissements à terre ont été obtenus sans évaluer pleinement les bénéfices des projets par rapport à la pression exercée sur les ressources de thon et sur les communautés et environnements à l'échelle locale. Aussi, certains s'inquiètent du fait que les gouvernements aient accordé des licences de pêche sur la base de promesses d'installations qui pourraient ne jamais se matérialiser pleinement. En ce qui concerne la transformation du thon dans le Pacifique, des conflits inattendus ont éclaté entre les communautés côtières et les responsables des installations de transformation (sur les conditions de travail, les droits fonciers et la pollution). Ces conflits ont non seulement un impact négatif sur le succès à long terme des investissements, mais ils remettent également en question les avantages nets d'ensemble des investissements à terre sans qu'ils assurent des bénéfices socio-économiques. Les pays ACP doivent absolument développer une stratégie pour bénéficier pleinement de ces projets. Ils doivent pour ce faire :

- développer une méthodologie afin d'éviter la surcapacité dans le secteur de la pêche ;
- développer des mesures de responsabilité pour les investisseurs afin qu'ils rendent des comptes et que les installations livrent les résultats promis ;

- évaluer les bénéfices nets en termes de rentrées de devises ;
- évaluer comment de tels développements affectent les communautés locales et développer des mécanismes pour éviter et réduire au maximum les conflits avant qu'ils n'éclatent ;
- évaluer les bénéfices pour les travailleurs dans les installations de transformation.

L'investissement étant une composante clé des accords de partenariat de pêche (APP, cf. la note de synthèse sur les APP), une approche cohérente se doit d'être développée par les pays ACP et l'UE pour assurer une synergie entre les investissements promus au travers des APP et des APE, ainsi que leur cohérence par rapport au développement de pêcheries durables dans les ACP.

#### 2.4.2 Le système de certification des captures pour lutter contre la pêche INN

En juillet 2008, les ministres européens chargés de la pêche 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 serait 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 confiant une tâche supplémentaire aux autorités, producteurs et exportateurs ACP, peut devenir un obstacle aux importations légales de poisson en provenance des pays ACP.

Des problèmes découlant de la mise en place de systèmes de certification des captures INN ont été examinés dans une série d'études de cas nationales (notamment la Namibie, le Sénégal et la Mauritanie) publiée en juillet 2009. Sur cette base, la Commission a déjà exprimé son vœu d'introduire un certain degré de flexibilité s'agissant des exigences de certification des bateaux de pêche artisanale, pour lesquels le certificat de capture serait de la responsabilité de l'exportateur, qui devra fournir aux autorités de validation les informations sur l'approvisionnement des bateaux individuels. En l'absence d'une définition de la pêche artisanale acceptée au niveau international, les règles d'application pour cette pêche seront basées sur les principales caractéristiques suivantes : longueur maximale de l'embarcation, absence de superstructure, débarquement dans l'État du pavillon, sorties en mer courtes, lots exportés formés d'approvisionnements venant de plusieurs embarcations, etc.

#### 2.4.3 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 lorsque ceux-ci 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 en nombre suffisant 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.

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 nécessaire aux flottes européennes pour opérer de façon viable. Le fait que la hausse des coûts d'exploitation des flottes de l'UE soit répercutée sur les acheteurs de thon ACP soulève quelques questions quant à leur capacité à être compétitives sur 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 signés/paraphés avec eux en juillet 2009. Cette dérogation offre à ces pays « la possibilité pour l'industrie de transformation des produits de la pêche de s'approvisionner en matières premières poisson dans n'importe quel pays tiers ». 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 finaux 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 régions ACP, à condition que d'autres exigences de l'UE (normes d'hygiène, etc.) soient satisfaites.

## Sources d'information

### Principales sources

Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture (SOFIA). FAO, 2008.  
<http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0250e/i0250e.pdf>

« Le Codex et le commerce international des denrées alimentaires ».  
<http://www.fao.org/docrep/meeting/X2582E.htm>

Site Web Globefish de la FAO.  
<http://www.globefish.org/>

Réglementations sur le commerce du poisson sur le Web.  
<http://www.globefish.org/index.php?id=3206>

Comité consultatif CE sur la pêche et l'aquaculture – Groupe de travail technique sur les marchés et le commerce.  
[http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/governance/acfa/minutes\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/governance/acfa/minutes_en.htm)

FFA. Fisheries Trade Briefings.  
<http://www.ffa.int/system/files/FFA-Fisheries-Trade-News>

ICTSD. Éclairage sur les négociations.  
[http://www.ictsd.org/tni/tni\\_english](http://www.ictsd.org/tni/tni_english)

Page Web de la CE, Pêche, sur la réglementation contre la pêche INN.  
[http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external\\_relations/illegal\\_fishing\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external_relations/illegal_fishing_en.htm)

OCDE. Documents de travail sur l'alimentation, l'agriculture et la pêche.  
[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Bene\\_EN\\_0708\\_OECD\\_Global-chang...](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Bene_EN_0708_OECD_Global-chang...)

Étude de l'ICTSD : Fisheries aspects of ACP-EU interim economic partnership agreements: trade and sustainable development implications.  
<http://ictsd.net/downloads/2008/11/fisheries-aspects-of-acp-eu-interim-economic-partnership-agreements1.pdf>

### Documents relatifs aux règlements

« The European Community's rules of origin for the Generalised System of Preferences: a guide for traders », juillet 2002.  
[http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/customs/origin/gsp/contents.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/origin/gsp/contents.pdf)

Note d'orientation n° 7 sur l'étiquetage du poisson et des produits de l'aquaculture conformément au règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil et au règlement (CE) n° 2065/2001 de la Commission (Révision 1) 2003.  
[http://www.fsai.ie/publications/guidance\\_notes/gn7.pdf](http://www.fsai.ie/publications/guidance_notes/gn7.pdf)

Règlement TSA, règlement du Conseil n° 416/2001.  
[http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/eba/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/eba/index_en.htm)

Règlement du Conseil appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2011, et modifiant les règlements (CE) n° 552/97 et (CE) n° 1933/2006 ainsi que les règlements (CE) n° 1100/2006 et (CE) n° 964/2007 de la Commission.  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09792.en08.pdf>

Exigences en matière de règles d'origine du SPG ; deux liens Web : un guide au SPG.  
[http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/customs/origin/gsp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/origin/gsp/index_en.htm)

Règlement CE 2454/93, amendé par règlement 12/97, 1602/2000, 881/2003.  
[http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/customs/origin/gsp/annex2.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/origin/gsp/annex2.pdf)

Directive de l'UE sur la production et la mise sur le marché de produits de la pêche destinés à la consommation humaine, directive 91/493/CE du Conseil.  
<http://vm.cfsan.fda.gov/~acrobat/hp91493.pdf>

Plusieurs amendements (directive 95/71/CE du Conseil et directive 97/79/CE du Conseil) et travail en cours peuvent être consultés à la page :

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l12008.htm>

Manuel d'inspection sanitaire des produits de la pêche.

<http://www.sfp-acp.eu/EN/B3-DocTechniques.htm>

Mesures de la directive 96/23/CE pour contrôler certaines substances et résidus de celles-ci chez les animaux vivants et leurs produits.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l12033b.htm>

Règlement CE n° 2377/90 établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine.

[http://europa.eu.int/comm/food/fs/sfp/fcr/residues\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/sfp/fcr/residues_en.html)

Règlement CE n° 466/2001 portant fixation de teneurs maximales en métaux lourds.

[http://europa.eu.int/comm/food/fs/sfp/fcr/fcr02\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/fs/sfp/fcr/fcr02_en.pdf)

Harmonisation de la législation des États membres de l'UE en matière d'étiquetage, présentation et publicité des denrées alimentaires.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l21090.htm>

## Statistiques

Export helpdesk pour les PED.

<http://exporthelp.europa.eu/>

Les données de la FAO sur les produits de capture, l'aquaculture et le commerce sont disponibles sous forme de base de données téléchargeable à l'adresse :

<http://www.fao.org/fi/statist/FISOFT/FISHPLUS.asp>

## Rapports

Analyse CE de l'approvisionnement et de la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture dans l'Union européenne, mai 2009.

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/fap\\_part2\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/fap_part2_fr.pdf)

Note d'information, ANFACO (Association espagnole des fabricants de conserves de poissons et de fruits de mer), 25 octobre 2009 (en espagnol).

[http://www.seafood-today.com/noticia.php?art\\_clave=2530](http://www.seafood-today.com/noticia.php?art_clave=2530)

FAO Fisheries Circular n° 1019FIIU/C1019 (En), « Revenue distribution through the seafood value chain ».

<http://www.fao.org/docrep/009/a0564e/a0564e00.htm#Contents>

FAO. « Globalisation and the dynamics of the international fisheries trade », juillet 2008.

[www.globefish.org/filedownload.php?fileId=629](http://www.globefish.org/filedownload.php?fileId=629)

Pacific tuna trade, FFA. *Fisheries Trade News*, vol. 2, n° 6, juin 2009.

<http://www.ffa.int/node/251>

Responsible fish trade and food security, document technique sur la pêche de la FAO n° 456, 2005.

<http://www.globefish.org/index.php?id=2168>

OCDE. « The development dimension of trade and environment: case studies on environmental requirements and market access ». Comm/Env/Td(2002)86/Final.

[http://www.oilis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/com-env-td\(2002\)86-final](http://www.oilis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/com-env-td(2002)86-final)

Food safety in food security and trade. « Case study: Kenyan fish exports » par Richard Abila, IFPRI Briefing.

[http://www.ifpri.org/2020/focus/focus10/focus10\\_08.pdf](http://www.ifpri.org/2020/focus/focus10/focus10_08.pdf)

FAO – document technique sur la pêche n° 422. « Product certification and eco-labelling for fisheries sustainability ».

<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y2789E/Y2789E00.HTM>



Expert consultation on the development of international guidelines for eco-labelling of fish and fishery products from marine capture fisheries. Rome, Italie, 14-17 octobre 2003.  
<http://www.fao.org/fi/meetings/eco-lab/2003/default.asp>

Ruckes E. « Evolution of the international regulatory framework governing international trade in fishery products », in Proceedings of the Tenth Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade, IIFET 2000, « Microbehaviours and Macroresults », 10-14 juillet 2000, Corvallis, Oregon, États-Unis.  
<http://osu.orst.edu/dept/IIFET/2000/papers/ruckes2.pdf>

Étude sur le poisson blanc 2007 – AIPCE (Association des industries du poisson de l'UE).  
<http://www.thefishsite.com/articles/374/white-fish-study-2007>

« Aquaculture: small, but growing rapidly ». Globefish, février 2007.  
<http://www.globefish.org/index.php?id=3497>

Le cas des sardines et l'OMC : Pérou contre UE.  
<http://www.fao.org/worldfoodsummit/english/newsroom/news/7480-en.html>

Évaluation d'impact : « Rules of origin in preferential trade arrangements – new rules for the fisheries sector » (Règles d'origine dans les accords commerciaux préférentiels – nouvelles règles pour le secteur de la pêche).  
[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/fish06\\_20\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/fish06_20_en.pdf)

FAO – 11<sup>e</sup> session du Sous-comité sur le commerce du poisson, 2-6 juin 2008.  
[ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/COFI/cofift\\_11/Default.htm](ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/COFI/cofift_11/Default.htm)

Article scientifique, « Barriers to biodiversity conservation in marine fishery certification ». *Fish and Fisheries*, résumé, vol. 9 : 169-177, 2008.  
<http://www.ingentaconnect.com/content/bsc/faf/2008/00000009/00000002/art00005>

Séminaire sur l'APE Pacifique-UE, page Web DG Commerce.  
[http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/sem290408\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/sem290408_en.htm)

« Doing business in the Pacific », présentation pour le séminaire sur l'APE Pacifique-UE.  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/june/tradoc\\_139173.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/june/tradoc_139173.pdf)

Présentations du panel sur la qualité et la traçabilité : enjeux pour les produits de la pêche artisanale en Afrique de l'Ouest, Sommet des produits de la pêche, Barcelone, janvier 2008 (en français).  
[http://www.cape-cffa.org/pub\\_WAFR\\_fr/Qualit%C3%A9%20et%20tra%C3%A7abilit%C3%A9%20Afrique%20de%20l%27Ouest%20Seafood%20Barcelone%202008.doc](http://www.cape-cffa.org/pub_WAFR_fr/Qualit%C3%A9%20et%20tra%C3%A7abilit%C3%A9%20Afrique%20de%20l%27Ouest%20Seafood%20Barcelone%202008.doc)

Rapport de réunion, DG Commerce, « Civil society dialogue on preferential rules of origin », 9 octobre 2007.  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/october/tradoc\\_136503.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/october/tradoc_136503.pdf)

New Zealand Herald, article de presse.  
[http://www.nzherald.co.nz/category/62/story.cfm?c\\_id=62&objectid=10472812](http://www.nzherald.co.nz/category/62/story.cfm?c_id=62&objectid=10472812)

Consultation technique sur les directives internationales pour un commerce du poisson responsable, documents pour la réunion.  
<ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-rft/Default.htm>

Étude Oxfam : « Weighing the options », août 2007.  
[http://www.oxfam.org.nz/imgs/whatwedo/mtf/onz\\_briefing\\_weighingoptions\\_jul07.pdf](http://www.oxfam.org.nz/imgs/whatwedo/mtf/onz_briefing_weighingoptions_jul07.pdf)

#### Sites Web utiles

NEPAD – Initiative « Poisson pour tous ».  
<http://www.fishforall.org/ffa-summit/africasummit.asp>

ATUNA.  
<http://www.atuned.biz>

## La Politique commune de la pêche de l'UE : enjeux pour les pays ACP

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux relatifs à la Politique commune de la pêche de l'UE</b>	<b>188</b>
<b>2 Récents développements et implications pour les pays ACP</b>	<b>189</b>
2.1 Changements apportés aux règlements	189
2.1.1 Accords de partenariat de pêche	189
2.1.2 Le règlement INN et le règlement sur les systèmes de contrôle	189
2.1.3 Le Fonds européen pour la pêche	190
2.1.4 L'amélioration des avis scientifiques et techniques	190
2.2 La réforme de 2012 de la PCP	190
2.2.1 Le degré de surexploitation des réserves halieutiques de l'UE	191
2.2.2 L'impact de la demande de poisson de l'UE	191
<b>Sources d'information</b>	<b>193</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA intitulée « La Politique commune de la pêche de l'UE : enjeux pour les pays ACP » a initialement été publiée en juin 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en décembre 2009, est structurée de la manière suivante :

**1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.

**2. Récents développements et implications pour les pays ACP :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux relatifs à la Politique commune de la pêche de l'UE

L'Union européenne est une grande puissance mondiale en matière de pêche. Pendant près de 30 ans, les structures nationales de pêche des États membres de l'UE ont été régies par la Politique commune de la pêche (PCP), de même que de nombreux aspects de leurs activités de pêche lointaine. Dans l'UE, l'analyse de la pêche lointaine la plus pertinente demeure donc celle menée au niveau communautaire.

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 halieutiques en régulant les quantités de poissons extraites 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 la pêche et de l'aquaculture à adapter leurs équipements et leurs structures aux contraintes imposées par la rareté des ressources et les exigences du marché ;
- La politique commerciale – pour maintenir une organisation commune dans le marché des produits de la pêche et satisfaire à l'offre et à la demande, pour le bénéfice des producteurs comme des 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.

Plusieurs États membres de l'UE, comme l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni, la France, la Pologne, les États baltes de l'ex-URSS et plus récemment les Pays-Bas, ont une longue tradition de pêche lointaine. Actuellement, les flottes de pêche de l'UE opèrent dans l'ensemble des régions de la 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, eu égard à ses flottes de pêche, sont donc importants, non seulement pour les industries nationales, mais aussi pour les activités de pêche dans de nombreuses régions du monde, y compris dans les pays ACP.

Pendant environ 30 ans, la Politique commune de la pêche 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 des marchés européens à l'égard du poisson venant de l'étranger, ont des conséquences non négligeables sur le développement des pêcheries ACP. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de la gestion des ressources, de la sécurité alimentaire et du développement d'activités à valeur ajoutée. La révision de la PCP de l'UE, ainsi que les réformes subséquentes, ont lieu tous les dix ans.

Au cours de la dernière réforme de la PCP qui a eu lieu en 2002, de nouveaux règlements ont été adoptés en vue de permettre la protection et l'exploitation durable des ressources halieutiques, dont certains revêtent une importance capitale pour les pays ACP, plus particulièrement :

- les conclusions du Conseil sur un cadre intégré pour les accords de partenariat avec les pays tiers ;
- la réglementation de l'UE pour combattre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) et le règlement portant sur les systèmes de contrôle ;
- le Fonds européen pour la pêche ;
- la réglementation de l'UE sur l'amélioration des avis scientifiques.

En juillet 2009, la CE a lancé une consultation publique pour la prochaine réforme de la Politique commune de la pêche, prévue pour 2012.

Deux problèmes inquiètent tout particulièrement les pays ACP dans le contexte de la réforme de la PCP : la surexploitation des ressources halieutiques et le déficit croissant de l'offre de poisson sur le marché de l'UE.

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Changements apportés aux règlements

Certains règlements de la PCP actuelle revêtent une importance particulière pour les pays ACP, par exemple ceux qui concernent :

- les Accords de partenariat de pêche (APP) ;
- la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) ;
- le nouveau règlement sur les contrôles ;
- le Fonds européen pour la pêche (FEP) ;
- la collecte des données.

#### 2.1.1 Accords de partenariat de pêche

Près de 500 bateaux de pêche (20 % de la flotte de l'UE) pratiquent actuellement la pêche dans le cadre des nombreux accords de pêche bilatéraux (15 sont actuellement en place) avec les pays ACP. En 2004, l'UE a adopté une nouvelle approche et conclut aujourd'hui des APP censés contribuer à une pêche responsable et dans l'intérêt mutuel des parties concernées. *Ces accords font l'objet d'une note de synthèse CTA à la rubrique Relations ACP-UE ; APP.*

#### 2.1.2 Le règlement INN et le règlement sur les systèmes de contrôle

Le nouveau règlement de l'UE destiné à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) a été adopté à la fin 2008 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le système s'appliquera tant aux navires de pêche européens qu'à ceux des pays tiers. Le système de certification des captures est particulièrement important pour les pays ACP puisqu'il vise à garantir 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 ainsi un meilleur ciblage des flux commerciaux à contrôler.

Il est important de noter que l'UE propose de fournir une assistance aux pays en développement afin de contrôler la pêche illégale, en les aidant à se conformer 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 proposés par les APP, ou par le biais de projets spécifiques destinés à mettre en place des programmes de suivi, de contrôle et de surveillance (SCS).

En octobre 2009, l'UE a également adopté un nouveau règlement portant sur les systèmes de contrôle de la pêche dans l'UE. Le contrôle et l'inspection seront centrés là où ils sont les plus efficaces, au travers d'une approche basée sur l'analyse systématique des risques. Les procédures d'inspection seront normalisées et harmonisées à toutes les étapes de la chaîne commerciale, y compris le transport et la commercialisation. Cette nouvelle réglementation sur le contrôle entend compléter la réglementation INN et le règlement du Conseil sur les autorisations de pêche pour les navires pêchant en dehors des eaux communautaires, y compris par le biais des APP. Ensemble, ces trois réglementations vont former les piliers du nouveau système de contrôle européen. L'adoption du règlement sur les systèmes de contrôle de l'UE, et plus particulièrement son article sur la traçabilité (article 50), aidera à mettre en place un traitement uniforme et égal

entre les produits de la pêche importés (pour lesquels la traçabilité sera mise en œuvre à travers la réglementation INN, qui commence aussi le 1<sup>er</sup> janvier 2010) et les produits européens.

### 2.1.3 Le Fonds européen pour la pêche

En juin 2006, le Conseil de l'UE a adopté la création du Fonds européen pour la pêche (FEP) en vue de fournir l'aide financière nécessaire pour la mise en œuvre des réformes proposées dans le cadre de la PCP et de soutenir le développement et la restructuration du secteur de la pêche de l'UE. Le secteur espagnol est le principal bénéficiaire du fonds, avec 1 005 millions d'euros pour la période 2007-2013, soit 26 % du total du Fonds. Celui-ci articule son action 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.

En réponse à la crise du carburant affectant le secteur de la pêche de l'UE, le règlement fournit une aide au remplacement des moteurs pour des raisons de sécurité et d'efficacité énergétique. Les coûts astronomiques du carburant affectent considérablement la viabilité économique de la flotte européenne et sa capacité à opérer dans les eaux lointaines. Dans le même temps, des différences quant aux coûts du carburant et à la disponibilité des subventions pour installer davantage de moteurs à haut rendement énergétique dans l'UE pourraient augmenter les avantages concurrentiels dont bénéficie déjà la flotte communautaire dans les eaux ACP.

Il conviendrait également de soutenir des initiatives en matière d'économie d'énergie dans le secteur de la pêche. Une étude de la CE de 2009 montre que certains segments de la flotte européenne sont restés rentables malgré la flambée des prix des carburants. C'est particulièrement le cas des bateaux de moins de douze mètres utilisant des engins passifs, ainsi que des grands chalutiers pélagiques.

### 2.1.4 L'amélioration des avis scientifiques et techniques

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 écosystémique.

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). Le nouveau cadre fait une place plus large 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. Cela 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.

## 2.2 La réforme de 2012 de la PCP

En juillet 2009, la CE a lancé une consultation publique pour la prochaine réforme de la PCP, prévue pour 2012, et a publié un « livre vert » soulignant les questions à aborder dans la réforme. Du point de vue de la CE, certains objectifs sont indispensables à la réforme de la PCP :



- faire de la durabilité écologique une priorité ;
- évoluer vers une situation dans laquelle les décisions peuvent être prises à un niveau plus proche des individus les plus directement touchés ;
- impliquer davantage le secteur ;
- obtenir des connaissances et données scientifiques solides pour alimenter la prise de décision.

Ces questions sont débattues dans le livre vert, entre autres, notamment la conformité, les systèmes alternatifs possibles d'allocation de droits de pêche, et les subventions. La CE propose une interdiction progressive des subventions et insiste pour que les subventions soient utilisées pour s'adapter à un contexte de crise ou pour financer des actions novatrices et non pour renforcer la surcapacité.

### 2.2.1 Le degré de surexploitation des réserves halieutiques de l'UE

L'un des principaux sujets de préoccupation des pays ACP dans le contexte de la réforme de la PCP est la surexploitation des réserves halieutiques de l'UE. En effet, la Commission a souligné en 2008 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 s'explique par des raisons à la fois techniques et politiques. Par exemple, la promotion de techniques de pêche plus sélectives, notamment pour les flottes pêchant en dehors des eaux de l'UE, n'a pas encore été mise en œuvre.

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 captures accessoires contiennent un grand nombre de jeunes poissons. Elle a aussi une influence sur la valeur des captures faites par l'UE dans les eaux ACP, dans la mesure où quelques-unes des espèces capturées sont, en fait, des espèces ayant une forte valeur marchande.

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. 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 de la flotte européenne. Cela 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, les efforts de pêche ont, en réalité, augmenté grâce aux progrès technologiques.

Les ressources sont plus exploitées que prévu (ce qui conduit quelquefois à une aggravation de la surpêche) et la compensation financière ne reflète pas la valeur réelle des captures. Cette situation a de sérieuses conséquences sur la gestion des ressources de pêche dans les pays ACP, en entraînant une surpêche et une intensification de la concurrence avec les flottes locales. 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.

### 2.2.2 L'impact de la demande de poisson de l'UE

Une autre question importante pour les pays ACP – qui se trouve également à la base de « l'échec de la PCP » – concerne le déficit croissant de l'offre de poisson sur le marché de l'UE. La dépendance de l'UE vis-à-vis des importations de produits de la pêche pour l'année 2009 aurait atteint 70 % selon les estimations et, pour certaines espèces telles que le poisson blanc, ce taux atteindrait 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. Cela est important dans le cadre de toute stratégie de commercialisation de poisson transformé à forte valeur ajoutée dans l'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. L'UE a conclu des accords avec, ou accordé des tarifs préférentiels à, plusieurs pays tiers. La tendance probable, à court et moyen terme, sera de réduire ou de supprimer l'ensemble des systèmes tarifaires, ceci étant un objectif central 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.

En conclusion, les problèmes internes des industries européennes de la pêche et les dernières mesures politiques adoptées ont des conséquences non négligeables sur le développement du secteur de la pêche des ACP. C'est particulièrement le cas dans les domaines de la gestion des ressources, de la sécurité alimentaire et du développement d'activités de transformation. Il est donc indispensable de mener une analyse approfondie de l'évolution du secteur de la pêche de l'UE afin d'évaluer les types de relations de pêche proposés (qu'il s'agisse d'accords de pêche, d'accords de partenariat, ou des conditions d'accès au marché). Il conviendra ensuite de déterminer si ces relations sont en mesure ou non d'apporter aux pays ACP les bénéfices qu'ils recherchent en termes de développement de leurs secteurs de la pêche, d'optimisation de la contribution de la pêche aux objectifs de la sécurité alimentaire nationale, de création d'emplois et de génération de revenus pour les gouvernements.

## Sources d'information

### Principales sources

Site Web de la Commission européenne – Pêche.

[http://ec.europa.eu/fisheries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/index_en.htm)

Livre vert pour la réforme de la PCP.

[http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm)

Réforme du système de contrôle de la pêche – Vue d'ensemble.

[http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control\\_enforcement/reform\\_control\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control_enforcement/reform_control_en.htm)

Comité consultatif de la CE sur la pêche et l'aquaculture, procès-verbaux de réunions.

<http://ec.europa.eu/fisheries/dialog/>

### Sources juridiques

#### Règlements du Conseil

Conservation et exploitation durable des ressources halieutiques.

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_358/l\\_35820021231en005...](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_358/l_35820021231en005...)

Mesures d'urgence de l'UE pour mettre les navires de pêche au rebut.

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_358/l\\_35820021231en005...](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_358/l_35820021231en005...)

Assistance structurelle de l'UE dans le secteur de la pêche.

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_358/l\\_35820021231en004...](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_358/l_35820021231en004...)

Le plan d'action de l'UE contre la pêche INN.

[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/legal\\_texts/d...](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/legal_texts/d...)

### Statistiques

Tableau des affectations par pays du FEP.

[http://ec.europa.eu/fisheries/press\\_corner/press\\_releases/table06\\_62\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/press_releases/table06_62_en.pdf)

### Rapports

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne n° 7/2007 relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires.

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/581539.PDF>

« L'organisation commune des marchés de la pêche et de l'aquaculture : adhésion, partenariat et performance ». *Pêche et aquaculture en Europe*, n° 40, décembre 2008.

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/magaz/fishing/mag40\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/magaz/fishing/mag40_en.pdf)

White fish study 2008, AIPC.

[http://www.fiskbranschen.se/member/2008/pdf/aktuellt/2008/AIPCE%20White%20Fish%20Stud](http://www.fiskbranschen.se/member/2008/pdf/aktuellt/2008/AIPCE%20White%20Fish%20Study%202008.pdf)  
[y%202008.pdf](http://www.fiskbranschen.se/member/2008/pdf/aktuellt/2008/AIPCE%20White%20Fish%20Study%202008.pdf)

Position conjointe des ONG sur la proposition de politique européenne concernant les rejets.

[http://www.cape-cffa.org/pub\\_CFP/CFFA%20discards%20-%20FPA%20issues.doc](http://www.cape-cffa.org/pub_CFP/CFFA%20discards%20-%20FPA%20issues.doc)

Résolution de l'Assemblée paritaire ACP-UE sur l'impact de l'aide structurelle au secteur de la pêche européen sur le développement durable du secteur de la pêche des ACP, 1999, ACP-EU 2656/99/fin.

<http://www.europarl.eu.int/dg2/acp/stras99/en/resol.htm>

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 5 février 2007 sur l'amélioration des indicateurs de la capacité de pêche et de l'effort dans le cadre de la politique commune de la pêche.

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/factsheets/legal\\_texts/com\\_07...](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/factsheets/legal_texts/com_07...)

Rapport sur le rôle des pavillons de complaisance dans le secteur de la pêche. Parlement européen, 2001 (1). Commission de la pêche, 2001.

<http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/pech/20011008/439060EN.pdf>

Étude CE, « Energy saving in fisheries », avril 2009.

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/energy\\_saving\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/energy_saving_en.pdf)

## Relations ACP-UE dans le secteur de la pêche et les APP

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux des relations ACP-UE dans le secteur de la pêche</b>	<b>196</b>
<b>2 Récents développements dans les relations ACP-UE dans le secteur de la pêche</b>	<b>197</b>
2.1 Les différents types de relations ACP-UE dans le secteur de la pêche	197
2.1.1 Coopération dans le secteur de la pêche au titre de l'Accord de Cotonou	197
2.1.2 Accords de pêche bilatéraux	197
2.2 Problèmes découlant des Accords de partenariat de pêche ACP-UE	198
2.2.1 Régionalisation/harmonisation des APP	198
2.2.2 Conditions d'accès aux ressources ACP	198
2.2.3 Définition de la contribution financière	198
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>199</b>
3.1 Questions découlant des investissements de l'UE dans les pêcheries ACP	199
3.1.1 L'importance stratégique des entreprises conjointes pour l'UE	199
3.1.2 L'importance stratégique des entreprises conjointes pour les pays ACP	200
3.2 La réforme de 2012 de la Politique commune de la pêche : incidences pour les APP	200
3.3 Suivi, contrôle et surveillance : une priorité des relations de pêche ACP-UE	201
3.4 Promotion de la bonne gouvernance	202
3.5 Cohérence entre les APP et les APE	202
<b>Sources d'information</b>	<b>203</b>

### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Relations ACP-UE dans le secteur de la pêche et APP » a initialement été publiée en septembre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium* 2009 sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en décembre 2009, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP** : analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).





## 1 Contexte et principaux enjeux des relations ACP-UE dans le secteur de la pêche

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 dans le domaine de la pêche (APP) qui sont des accords bilatéraux entre un pays ACP individuel et l'UE. Le premier est principalement financé au travers du Fonds européen de développement (FED).

Dans les années 1970, bien avant la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, de plus en plus d'États côtiers avaient 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 débouché sur une situation dans laquelle près de 90 % des ressources de pêche mondiales sont désormais placées sous le contrôle des États côtiers. Pour assurer la continuité de l'accès de ses flottes, l'UE a conclu des accords de pêche avec les pays tiers concernés, y compris les pays ACP. Ces accords 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. Ces accords de pêche bilatéraux offrent à l'UE une sécurité d'approvisionnement en poisson, grâce à l'accès aux ressources ACP. La contrepartie financière, quant à elle, permet de soutenir les efforts des pays ACP dans la mise en œuvre d'une exploitation durable des ressources (en particulier 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 conclut depuis 2004 des Accords de partenariat dans le domaine de la pêche, qui accordent une place prédominante aux questions liées à la durabilité. Les principaux changements introduits dans les APP ont trait aux opérations des flottes de l'UE, à la contribution financière, à l'inclusion d'une clause sociale et à l'utilisation des évaluations *ex ante* et *ex post*.

Parmi les questions connexes, citons la compatibilité des subventions à l'OMC, les investissements de l'UE, en particulier les entreprises conjointes et les transferts de navires, l'importance d'agir au niveau régional, et la promotion de la bonne gouvernance. Les questions prioritaires sont différentes qu'il s'agisse de pêcheries mixtes ou de pêcheries thonières.

Le « livre vert » de la CE de 2009 portant sur la réforme de la Politique commune de la pêche (PCP) souligne que « le principal objectif des activités relevant du volet extérieur de la politique commune de la pêche doit être d'étendre au plan international les principes d'une pêche durable et responsable. Il se peut que certains autres objectifs qui sous-tendent actuellement le volet extérieur de la PCP, tels que le maintien de la présence d'une flotte communautaire au plan international et la garantie que cette flotte approvisionne le marché de l'Union européenne, soient désormais moins pertinents ».

Quatre principaux domaines de discussion ont récemment été identifiés par la CE (voir section 4 ci-dessous) concernant la réforme de la composante extérieure de la PCP de l'UE, qui pourraient servir de base au dialogue entre les pays de l'UE et les ACP sur les questions découlant de la réforme de la politique extérieure de la pêche de l'UE. Pour aborder ces questions, les éléments suivants devront être considérés dans les partenariats de pêche ACP-UE futurs :

- La régionalisation : les pays ACP insistent sur la nécessité d'adopter une approche régionale, notamment au travers de l'harmonisation des conditions d'accès minimales pour les flottes de pêche en eaux lointaines telles que celles de l'UE.
- L'introduction de conditions d'accès aux ressources ACP : la prévention de la surpêche est une préoccupation majeure tant pour les ACP que pour l'UE, « notamment en ce qui concerne les stocks revêtant une importance pour les populations locales ». Cet engagement

soulève un certain nombre de questions concernant la définition du niveau d'accès, l'estimation de l'effort de pêche, la déclaration des captures, le suivi, le contrôle et la surveillance (SCS), etc.

- L'investissement 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. Actuellement, cependant, les investissements de l'UE dans le secteur de la pêche ACP, en particulier au travers des entreprises conjointes basées sur les transferts de navires, stagnent. À l'avenir, d'autres défis du même ordre et posés par :
  - le développement de marchés régionaux ;
  - la création d'entreprises conjointes en vue du développement d'activités de transformation à plus forte valeur ajoutée (la transformation à terre en particulier) ;
  - le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) de pêche ACP devront être relevés.
- L'amélioration de la cohérence : tant les pays ACP que l'UE reconnaissent la nécessité d'une plus grande cohérence entre les approches bilatérales développées au travers des APP et l'approche régionale développée au travers des Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) et les APE.

## 2 Récents développements dans les relations ACP-UE dans le secteur de la pêche

### 2.1 Les différents types de relations ACP-UE dans le secteur de la pêche

#### 2.1.1 Coopération dans le secteur de la pêche au titre de l'Accord de Cotonou

Au travers de la DG Développement de la CE, 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 d'euros. 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). Outre ces projets d'envergure, il existe plusieurs projets au niveau national ou régional.

Le premier Conseil des ministres ACP de la Pêche, organisé en juin 2009, a proposé de mettre en place un « mécanisme ministériel de coordination et de coopération sur les questions relatives aux pêches », une proposition qui a été ultérieurement approuvée par le Conseil des ministres ACP en novembre 2009. Les pays ACP proposent également, au sein du cadre existant de coopération dans le secteur de la pêche de l'Accord de Cotonou, d'établir un Comité ministériel de la pêche ACP-UE, qui aiderait à créer les conditions pour le développement durable du secteur de la pêche des ACP.

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.

#### 2.1.2 Accords de pêche bilatéraux

En novembre 2009, on dénombrait 19 accords de pêche ACP-UE, dont la plupart sont des accords relatifs au thon. Tous les accords d'accès aux pêcheries de type « paiement contre accès » ont été remplacés par des APP basés sur une approche axée sur le développement durable. Certains pays ACP ont un accord non assorti d'un protocole en vigueur comme l'Angola, Maurice, le Sénégal, etc.

## 2.2 Problèmes découlant des Accords de partenariat de pêche ACP-UE

Traditionnellement, les principaux intérêts de l'UE dans la signature d'accords de pêche étaient l'approvisionnement en poisson en tant que matière première de l'industrie de transformation de l'UE, le maintien d'une capacité de pêche en dehors des eaux de l'UE et le maintien de l'emploi dans l'UE. Toutefois, le « livre vert » de la CE de 2009 pour la réforme de la PCP souligne que « le principal objectif des activités relevant du volet extérieur de la politique commune de la pêche doit être d'étendre au plan international les principes d'une pêche durable et responsable. Il se peut que certains autres objectifs qui sous-tendent actuellement le volet extérieur de la PCP, tels que le maintien de la présence d'une flotte communautaire au plan international et la garantie que cette flotte approvisionne le marché de l'Union européenne, soient désormais moins pertinents ».

Les nouveaux APP ACP-UE soulèvent quelques questions importantes pour les pays ACP, tel qu'il apparaît dans les sections suivantes.

### 2.2.1 Régionalisation/harmonisation des APP

Un rapport sur le plan d'action 2006-2008 de la CE visant à simplifier et améliorer la PCP précise qu'il est « nécessaire de finaliser un accord cadre pour 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. En 2009, des pays ACP d'Afrique de l'Ouest et de la région Pacifique ont insisté sur la nécessité d'adopter une approche régionale, notamment par le biais de l'harmonisation des conditions d'accès minimales pour les flottes de pêche en eaux lointaines telles que celles de l'UE.

### 2.2.2 Conditions d'accès aux ressources ACP

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. Toutefois, en 2009, certains problèmes demeurent non résolus, en particulier le fait que certains APP, tels que l'APP UE-Mauritanie, offrent encore un accès à des ressources qui sont déjà pleinement exploitées voire surexploitées.

L'utilisation du Système de surveillance des navires par satellite (VMS), 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 pêchent ou non. L'efficacité du VMS est également étroitement liée à la capacité de l'État côtier à accompagner ces systèmes 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 Système de suivi, contrôle et surveillance (MCS).

Un autre problème se pose s'agissant 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.

### 2.2.3 Définition de la contribution financière

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 diminueront à court terme.

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 que, outre la contrepartie financière convenue, si, en 2010, les conclusions de l'examen à mi-parcours du 10<sup>e</sup> 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 10<sup>e</sup> FED pourra être envisagée.

Cela signifie que, si les conditions sont remplies (responsabilité, bonne gouvernance et performance de la politique de la 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'ils signent un accord fournissant un accès à leurs ressources, et ainsi façonner leur politique de la 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.

### 3. Implications pour les pays ACP

#### 3.1 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. Un rapport de 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement souligne que les investissements de l'UE dans les secteurs de la pêche ACP stagnent, malgré l'existence d'un APP. 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.

##### 3.1.1 L'importance stratégique des entreprises conjointes pour l'UE

Les entreprises conjointes qui impliquent 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. À la fin de l'année 2008, 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 7 000 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.

### 3.1.2 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 : création d'emplois, sécurité alimentaire, revenus à l'exportation, etc.

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.

De nouveaux défis, tels que ceux posés par les marchés régionaux ou par la constitution d'entreprises conjointes pour augmenter la valeur de la production ACP (via le développement des industries de transformation), doivent également être relevés. Il convient de noter que l'un des principaux bénéfices directs de l'investissement européen dans les installations de transformation à terre est la création d'emplois, parce que les entreprises impliquées se voient généralement octroyer un allègement fiscal ou une exonération fiscale temporaire, réduisant d'autant la génération de revenus pour le gouvernement, comme c'est le cas dans les zones franches où se transforment les produits destinés à l'exportation.

Pour accélérer les investissements dans la transformation à terre, certains pays ACP, en particulier les pays des îles du Pacifique, ont proposé de lier l'investissement dans les installations à un accès aux pêcheries. Toutefois, un rapport de 2009 de la FFA met en garde contre le fait que « les gouvernements accordent des licences de pêche sur la base de promesses d'installations qui peuvent ne jamais se matérialiser pleinement et que les plans d'investissements n'incluent pas d'analyses approfondies de la durabilité de l'exploitation des ressources et des bénéfices socio-économiques nets que l'installation va apporter ».

### 3.2 La réforme de 2012 de la Politique commune de la pêche : incidences pour les APP

Lors de la réunion de la Commission Pêche du Parlement européen, en juin 2009, le commissaire en charge de la pêche a souligné que l'un des objectifs de la réforme de la PCP concerne la dimension externe de cette politique. Quatre sujets de discussion ont été identifiés :

- Renforcer le rôle de l'UE dans le développement de la bonne gouvernance des mers et des océans ;
- Identifier la façon de donner les moyens aux Organisations régionales de gestion des pêches de devenir plus efficaces dans la lutte contre la pêche illégale, non régulée, non déclarée (INN) et la protection de l'environnement marin dans leurs zones d'intervention ;
- Améliorer l'utilisation des accords bilatéraux pour promouvoir l'investissement UE dans les pays tiers et pour renforcer la capacité des pays en développement de gérer les ressources halieutiques ;
- Établir une plus grande cohérence entre les approches régionales et bilatérales en reliant les intérêts bilatéraux dans une région donnée sous une approche régionale intégrée.

Les quatre domaines de discussion soulignés ici constituent la base du dialogue entre les pays de l'UE et les ACP sur les questions découlant de la réforme de la politique extérieure de la pêche de l'UE. Plus particulièrement, il est important de souligner la nécessité d'une plus grande cohérence entre les approches bilatérales à l'œuvre au travers des APP et l'approche régionale développée au travers des ORGP et des APE.



Compte tenu de ces défis, il est possible de rédiger une liste de domaines prioritaires et d'exigences devant être négociés en vue des futurs APP. Parmi ceux-ci, les objectifs de l'Accord de Cotonou devraient constituer la base des Accords de partenariat dans le domaine de la pêche. Ils devraient par conséquent être le résultat d'un dialogue politique 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 quant à l'ajustement des possibilités de pêche sur la 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 une 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, qui ne peuvent que renforcer la position des pays ACP en faveur d'un développement dans la perspective de la durabilité et de la lutte contre la pauvreté dans le secteur de la pêche des pays ACP.

### 3.3 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. Cette demande des ACP coïncide avec le règlement proposé par l'UE pour lutter contre la pêche INN qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Parmi les mesures adoptées, citons :

- l'établissement d'une liste noire de l'UE des navires non conformes, assortie de règles détaillées, ainsi que les conséquences d'une inscription sur ladite liste et, dans certains cas, les conséquences pour les pays tiers dans lesquels ces navires séjournent ;
- la définition d'un système de certification destiné à s'appliquer à toutes les importations de produits de la pêche à l'exception des produits provenant de la pêche dans les eaux intérieures et de l'aquaculture.

En 2009, l'UE a également adopté un règlement mettant à jour le système d'autorisation des activités des navires de pêche en dehors des eaux communautaires. Les navires de pêche de l'UE devraient être considérés comme éligibles à une autorisation de pêche en dehors des eaux communautaires uniquement lorsqu'un certain nombre de critères sont réunis : les navires exerçant déjà des activités au titre de l'accord concerné doivent satisfaire aux conditions de l'accord au cours de l'année précédente ; les navires ne doivent pas figurer sur la liste noire de la pêche INN ; etc.

Ces nouveaux règlements sont une mesure importante prise par l'UE pour remplir ses obligations en tant qu'État de pavillon, État de port et État de marché.

### 3.4 Promotion de la bonne gouvernance

Lors d'une visite aux Seychelles en 2009, le commissaire européen en charge de la pêche a souligné que, dans le contexte de la réforme de la PCP, l'objectif ultime devrait être d'« améliorer la gouvernance du secteur de la pêche, au profit des États côtiers et de l'ensemble de la région ».

Dans le cas des APP sur le thon de l'UE, l'adoption d'une approche régionale aiderait clairement à promouvoir la bonne gouvernance. Il est également important d'améliorer la transparence du processus de négociation et d'encourager la participation des parties prenantes.

Certaines mesures ont été prises récemment, telles que la constitution d'un Conseil consultatif régional de pêche de flotte lointaine de l'UE (LDRAC) en 2007, en tant qu'outil visant à assurer un plus grand engagement des parties prenantes dans le processus d'élaboration des politiques de la gestion des pêcheries. Il est composé de représentants du secteur de la pêche et d'autres groupes, y compris d'ONG. Il prépare des recommandations et des suggestions sur des questions concernant les accords de pêche avec les pays tiers et les relations avec les organisations régionales de gestion des pêches dont l'UE est signataire. Les informations fournies par le LDRAC sont intéressantes pour les parties prenantes ACP, dans la mesure où elles fournissent un aperçu de la nature des préoccupations des acteurs de l'UE concernant l'avenir des relations de pêche avec les pays ACP. *In fine*, une meilleure compréhension de ces préoccupations par les ACP pourrait faciliter un dialogue fructueux entre les deux parties. D'autre part, il serait utile de trouver un moyen pour les parties prenantes ACP d'interagir avec ce nouvel organisme, de fournir leurs points de vue et positions sur les questions débattues.

### 3.5 Cohérence entre les APP et les APE

Il existe une ligne ténue dans les relations ACP-UE dans le secteur de la pêche qui divise l'intérêt de l'UE en matière d'accès aux ressources, d'une part, et l'intérêt des ACP dans l'accès en franchise de droits sur les marchés de l'UE, de l'autre. Les négociateurs ACP doivent être conscients que l'UE pourrait insister pour que l'accès des ACP aux marchés de l'UE soit conditionné à l'accès de la flotte de l'UE aux eaux ACP. Un aspect encore plus important est qu'après Cotonou, et dans le cadre des APE, l'accès au marché des ACP pourrait également être conditionné par les investissements directs étrangers des entreprises de l'UE dans le secteur de la pêche des ACP.

En 2007, un représentant de la CE a déclaré que « les accords de partenariat économique (APE) négociés avec les pays ACP seront l'outil principal de coopération économique, financière et politique. Ces accords concernent la totalité du secteur de la pêche, les services, la commercialisation, la transformation et l'accès au marché, tout comme 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, seront également débattus, ainsi qu'une action coordonnée au niveau des Organisations régionales de gestion des pêches.

Certainement, et pour autant que la pêche soit traitée comme une matière 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 Accords de partenariat de pêche (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.

## Sources d'information

### Principales sources

Site Web CE sur les relations de pêche extérieures.

[http://ec.europa.eu/fisheries/faq/external\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/faq/external_relations_en.htm)

Site Web du Conseil consultatif régional de pêche de flotte lointaine.

<http://www.ldrac.eu/content/view/12/29/lang,en/>

Site Web sur les ORGP de thon.

<http://www.tuna-org.org/>

Site Web de Stop Illegal Fishing.

<http://www.stopillegalfishing.com/>

Site Web de la Coalition pour des accords de pêche équitables.

<http://www.cape-cffa.org>

### Sources juridiques

Règlement du Conseil portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0117en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0117en01.pdf)

Proposition de règlement du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st14/st14236.en07.pdf>

Dispositif type relatif aux mesures de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche INN.

[ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/Reg\\_Workshop\\_2006/ModelSchemeTri.pdf](ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/Reg_Workshop_2006/ModelSchemeTri.pdf)

### Rapports

Étude sur la flotte externe de la Communauté (2008).

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external\\_fleet\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external_fleet_2008_en.pdf)

Étude sur la flotte externe de la Communauté (2008) – Annexe (en français uniquement).

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external\\_fleet\\_2008\\_annex\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external_fleet_2008_annex_fr.pdf)

Rapport CE sur la cohérence des politiques pour le développement, SEC(2009) 1137 final, septembre 2009.

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\\_PDF\\_2009\\_1137\\_F\\_A...](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_A...)

Document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport CE sur la cohérence des politiques pour le développement, CE, Bruxelles, 17.9.2009 SEC(2009) 1137 final.

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SWP\\_PDF\\_2009\\_1137\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SWP_PDF_2009_1137_EN.pdf)

Analyse commanditée par la CE sur les conséquences pour les pays en développement de la proposition de règlement de lutte contre la pêche INN et identification des mesures nécessaires pour mettre en œuvre le règlement, juillet 2009.

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/iuu\\_consequences\\_2009...](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/iuu_consequences_2009...)

Rapport « Corruption and industrial fishing in Africa », Anti Corruption Resource Centre, U4 Issue 2008 : 7, novembre 2008.

<http://www.cmi.no/publications/file/?3188=corruption-and-industrial-fish...>

### Sites Web

Site Web sur les ORGP de thon.

<http://www.tuna-org.org/>

Site Web : Stop Illegal Fishing.

<http://www.stopillegalfishing.com/>

Site Web LDRAC.

<http://www.ldrac.eu/content/view/12/29/lang,en/>

Site Web sur les accords de pêche UICN-Afrique de l'Ouest.

<http://www.accordsdepeche.com/en/index.php>

Site Web de la Coalition pour des accords de pêche équitables.

<http://www.cape-cffa.org>

## Règlements

Règlement du Conseil portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0117en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0117en01.pdf)

Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers (COM(2002) 637 – 2003/2034(INI)).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:081E:0109:0112:EN:PDF>

Proposition de règlement du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st14/st14236.en07.pdf>

Dispositif type relatif aux mesures de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche INN.

[ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/Reg\\_Workshop\\_2006/ModelSchemeTri.pdf](ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/Reg_Workshop_2006/ModelSchemeTri.pdf)

## Rapports CE

Étude sur la flotte externe de la Communauté (2008).

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external\\_fleet\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external_fleet_2008_en.pdf)

Étude sur la flotte externe de la Communauté (2008).

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external\\_fleet\\_2008\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external_fleet_2008_summary_en.pdf)

Étude sur la flotte externe de la Communauté (2008) – Annexe (en français uniquement).

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external\\_fleet\\_2008\\_annex\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/external_fleet_2008_annex_fr.pdf)

Rapport CE sur la cohérence des politiques pour le développement SEC(2009) 1137 final, septembre 2009.

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\\_PDF\\_2009\\_1137\\_F\\_A...](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_A...)

Document de travail des services de la Commission accompagnant le Rapport CE sur la cohérence des politiques pour le développement, CE, Bruxelles, 17.9.2009 SEC(2009) 1137 final.

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SWP\\_PDF\\_2009\\_1137\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SWP_PDF_2009_1137_EN.pdf)

Analyse commanditée par la CE sur les conséquences pour les pays en développement de la proposition de règlement de lutte contre la pêche INN et identification des mesures nécessaires pour mettre en œuvre le règlement, juillet 2009.

[http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/iuu\\_consequences\\_2009](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/iuu_consequences_2009)

## Rapports scientifiques

Kaczynski V.M. et Fluharty D.L. « European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? ». *Marine Policy*, 26 (2002) : 75-93.

<http://saup.fisheries.ubc.ca/Newsletters/Issue14.pdf>

Rapport « Corruption and industrial fishing in Africa », Anti Corruption Resource Centre, U4 Issue 2008 : 7, novembre 2008.

<http://www.cmi.no/publications/file/?3188=corruption-and-industrial-fish...>

## Articles

Brian O'Riordan, « Chile: a Trojan Horse ». ICSF 2002 (2). *Samudra*, n° 32, juillet 2002.

[http://icsf.net/jsp/publication/samudra/pdf/english/issue\\_32/art08.pdf](http://icsf.net/jsp/publication/samudra/pdf/english/issue_32/art08.pdf)

« Will fisheries partnerships be fair? ». The NGO position, avril 2003.

<http://www.csa-be.org/IMG/doc/doc-82.doc>

Interviews et communiqués de presse du site Web du CEPPT sur le séminaire « Joint ventures: cooperation and sustainable development ».

<http://www.clusterdepesca.com/english/index.htm>

« Grillé ? Le secteur de la pêche et les investissements européens ». ICTSD, *Éclairage sur les négociations*, septembre-octobre 2007.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI\\_EN\\_6-5.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_6-5.pdf)

Commentaire d'une ONG sur la proposition de mesures visant à combattre la pêche INN par la CE, 17 octobre 2007.

[http://www.cape-cffa.org/pub\\_EU/CFFA%20position%20IUU%20package%20prop.doc](http://www.cape-cffa.org/pub_EU/CFFA%20position%20IUU%20package%20prop.doc)

Réunion IUCN/World Bank, « Corruption in fisheries – from bad to worse », janvier 2008.

<http://cms.iucn.org/where/oceans/index.cfm?uNewsID=202>





## Relations ACP-UE : les aspects OMC dans le secteur de la pêche

### Table des matières

1 Contexte et principaux enjeux	208
2 Récents développements et implications pour les pays ACP	209
2.1 Négociations sur l'accès au marché pour les produits non agricoles (AMNA)	209
2.2 L'accord OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC)	210
Sources d'information	212



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA intitulée « Relations ACP-UE : les aspects OMC dans le secteur de la pêche » a initialement été publiée en août 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en janvier 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements et implications pour les pays ACP** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur de la pêche : interaction de l'OMC dans les relations ACP-UE

Le poisson et les produits de la pêche ne font pas partie des accords 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).

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 pays en développement) ;
- l'accord sur les subventions et mesures compensatoires (ASMC) ;
- les rapports entre commerce et environnement, s'agissant notamment des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) ;
- les procédures de règlement des conflits.

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) ;
- l'accord relatif aux sauvegardes.

Enfin, au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les services annexes à la pêche peuvent être libéralisés.

Le secteur de la pêche tombe également sous le coup 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, y compris 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 pays en développement au travers du traitement spécial et différencié, en particulier pour la pêche artisanale.

Les accords de 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 de la pêche », mais avec un penchant pour 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 leurs principales revendications 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 le 30 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 des 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 en ce qui concerne les 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 majeurs 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).

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Négociations sur l'accès au marché pour les produits non agricoles (AMNA)

Les exportations de poisson et de produits de la pêche des pays en développement apportent une contribution de plus en plus importante aux revenus d'exportation. Selon les chiffres de la FAO de 2009, les exportations des pays en développement (y compris la Chine) représentent 50 % des exportations totales.

Au titre des dispositions commerciales de l'accord de Cotonou et des APE complets et intérimaires qui en découlent, les exportateurs de poisson des pays ACP bénéficient encore d'une marge de préférence importante sur le marché européen, leur marché le plus important. Cependant, cet avantage concurrentiel continue d'être progressivement érodé, plus particulièrement par les négociations sur l'AMNA de l'OMC.

Les négociations sur l'AMNA ont jusqu'à présent adopté deux approches distinctes :

- l'« approche de la 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 font une dérogation pour le poisson) afin de libéraliser le commerce de poisson, à savoir 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. 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 en cours de négociation entrent en vigueur.

Les mesures commerciales non tarifaires pourraient restreindre le commerce par inadvertance ou de façon incidente par rapport à leur but initial. Deux accords de l'OMC abordent les BNT :

- l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) ;
- l'accord sur les barrières techniques au commerce (accord BTC).

En 2009, l'importance de l'accord BTC a été illustrée dans le déroulement de la plainte introduite par le Mexique contre la réglementation des États-Unis concernant le label « *dolphin safe* », géré par le département américain du Commerce, le Mexique estimant que le label est discriminatoire à l'encontre de ses exportations de thon. En 1991, le GATT avait condamné

l'embargo sur les importations de thons capturés avec des dauphins, imposé par les États-Unis, mais avait aussi décidé que le fait d'exiger que les produits du thon portent le label *dolphin safe* ne violait pas les règles du GATT. Les États-Unis affirment que l'affaire devrait être arbitrée dans le cadre de l'ALENA, plutôt qu'à l'OMC. En avril 2009, l'OMC établissait un panel pour le règlement des différends. C'était la première fois qu'un tel panel examinait la compatibilité d'une labellisation volontaire d'un produit – même si elle est administrée par un gouvernement – avec les règles de l'OMC.

## 2.2 L'accord OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC)

Les négociations OMC sur les subventions et les mesures compensatoires du cycle de Doha ont échoué en 2006. Les négociations sur les subventions au secteur de la pêche ont à nouveau été mises à mal au milieu de l'année 2008 par l'effondrement du cycle de Doha. Mais en décembre 2008, le président du Groupe de négociation sur les règles a fait distribuer une « feuille de route » conceptuelle sur les subventions au secteur de la pêche. Ce document identifie les questions clés que le Groupe de négociation doit traiter afin de concilier les différentes approches des participants, s'agissant de soumettre à des disciplines les subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, tout en formulant un traitement spécial et différencié approprié et effectif qui tienne compte des intérêts et préoccupations des pays en développement. Le président a indiqué que ces nouveaux documents sont destinés à servir de plate-forme aux discussions futures.

Durant les réunions de 2009, les membres sont restés divisés en deux grands camps 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 concernant quelques exceptions. Les adeptes de cette approche affirment qu'une interdiction totale constitue la meilleure option pour arrêter la surpêche.

Jusqu'il y a peu, les subventions se glissaient dans presque tous les domaines du secteur de la pêche de l'UE :

- les subventions pour la construction de bateaux ;
- les subventions pour la formation ;
- les taxes réduites (sur le carburant, par exemple ;
- le développement de l'infrastructure ;
- les prêts bonifiés ;
- le soutien des marchés ;
- les 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.

S'agissant des redevances d'accès des accords de pêche, le Groupe africain a proposé en septembre 2009 que toute nouvelle règle ne devrait pas explicitement inclure les accords d'accès de pêche dans la définition de ce que sont les subventions, étant donné que la plupart des États africains ACP négocient ces droits d'accès au niveau des États. De tels paiements doivent être considérés comme des paiements d'État à État et ne constituent pas, dès lors, une subvention au



sens de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC). Le groupe est donc en faveur d'une exclusion explicite des transferts de fonds de gouvernement à gouvernement du premier texte proposé par le président des négociations, afin de fournir la clarté nécessaire, la prévisibilité et la sécurité légale dans le traitement qui sera adopté concernant les droits d'accès.

Pendant ce temps, le débat sur le TSD pour les pays en développement a progressé, les points suivants ayant été sérieusement considérés :

- l'exemption possible du paiement des redevances d'accès pour les pays en développement ;
- l'exemption possible des pêcheries artisanales à petite échelle, avec la nécessité toutefois de parvenir à une définition acceptable de ces secteurs ;
- l'exemption possible des programmes de coopération au développement.

Dans le texte actuel du président (décembre 2008), les clauses du TSD sont liées à des conditionnalités en termes de gestion des pêcheries. La « feuille de route » du président a demandé s'il y avait des suggestions pour d'autres conditions sur lesquelles le TSD pourrait être basé, au lieu de la gestion des pêcheries. Aucun membre n'a répondu à cette question, ce qui laisse supposer un appui unanime pour une certaine forme de conditionnalité basée sur la gestion des pêcheries, en vue d'octroyer le TSD. La pêche artisanale et le TSD sont potentiellement une pierre d'achoppement pour un accord sur les subventions au secteur de la pêche. D'un autre côté, la définition de la taille et de l'ampleur des opérations de pêche artisanale est un enjeu difficile, en particulier si la taille de l'embarcation est conservée comme critère principal.

## Sources d'information

### Sources principales

Comprendre l'OMC : le Programme de Doha.

[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/whatis\\_f/tif\\_f/doha1\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/doha1_f.htm)

Comprendre l'OMC : Pays en développement.

[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/whatis\\_f/tif\\_f/dev1\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/dev1_f.htm)

Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dsu\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dsu_f.htm)

Projet de texte sur les subventions au secteur de la pêche.

[http://www.wto.org/french/news\\_f/news07\\_f/rules\\_nov07\\_f.doc](http://www.wto.org/french/news_f/news07_f/rules_nov07_f.doc)

Règlements et propositions de l'UE pour sa politique commune de la pêche.

[http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/proposals\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/proposals_en.htm)

Subventions au secteur de la pêche à l'OMC, ICTSD.

<http://www.trade-environment.org/page/ictsd/news/marineresources.htm>

L'OMC et le secteur de la pêche.

[http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue\\_30/art7.pdf](http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue_30/art7.pdf)

[http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue\\_31/picture/art9.pdf](http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue_31/picture/art9.pdf)

Conservation des pêcheries et règles commerciales (MEA et OMC).

<http://biodiversityeconomics.org/trade/topics-406-00.htm>

Droits de douane, BNT et OMC (plusieurs références importantes).

[http://www.globefish.org/entry\\_infopeche.htm](http://www.globefish.org/entry_infopeche.htm)

### Autres sources importantes

#### OMC :

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/sps\\_f/spsagr\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsagr_f.htm)

Projet de textes récapitulatifs des accords antidumping et SMC présentés par le président, OMC, TN/RL/W/213, 30 novembre 2007, (07-5291). Groupe de négociation sur les règles.

[http://www.wto.org/french/news\\_f/news07\\_f/rules\\_nov07\\_f.doc](http://www.wto.org/french/news_f/news07_f/rules_nov07_f.doc)

Négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles. Déclaration liminaire du président.

[http://www.wto.org/English/tratop\\_e/markacc\\_e/markacc\\_negoti\\_e.htm](http://www.wto.org/English/tratop_e/markacc_e/markacc_negoti_e.htm)

#### Nations unies :

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/closindx....](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx....)

Accord des Nations unies.

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/67/PDF/N9527467.pdf?OpenE...>

Code de conduite pour une pêche responsable.

<http://www.fao.org/DOCREP/005/v9878f/v9878f00.htm>

Communiqué de presse FAO, 2 juin 2008.

<http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2008/1000850/index.html>

« Economics and trade branch », PNUE.

<http://www.unep.ch/etb/areas/fisherySub.php>

### Autres organisations :

CITES.

<http://www.cites.org/>

Convention sur la diversité biologique.

<http://www.biodiv.org/doc/meetings/mar/jmem-01/official/jmem-01-02-en.htm>

Plan de mise en œuvre WSSD.

[http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POIChapter4....](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIChapter4....)

WTO GATS.

<http://www.actionaid.org/assets/pdf/PAKISTANFISHERIESFINAL20MARCH07.pdf>

Subventions au secteur de la pêche et priorités des pays en développement.

<Http://Www.Icsf.Net/Icsf2006/Uploads/Publications/Occpaper/Pdf/English/I...>

Rapport, Oceans in peril: protecting marine biodiversity. Worldwatch Institute, 2007.

<http://www.worldwatch.org/node/5352>

Article de presse, « Ocean life fading: what can be done? ». *ScienceDaily*, 31 octobre 2007.

<http://www.sciencedaily.com /releases/2007/10/071021113847.htm>

FFA Fisheries Trade Briefing, janvier 2008.

<http://www.ffa.int/system/files/FFA-Fisheries-Trade-News-2008-Jan.pdf>

Rapport ICTSD, 8 février 2008.

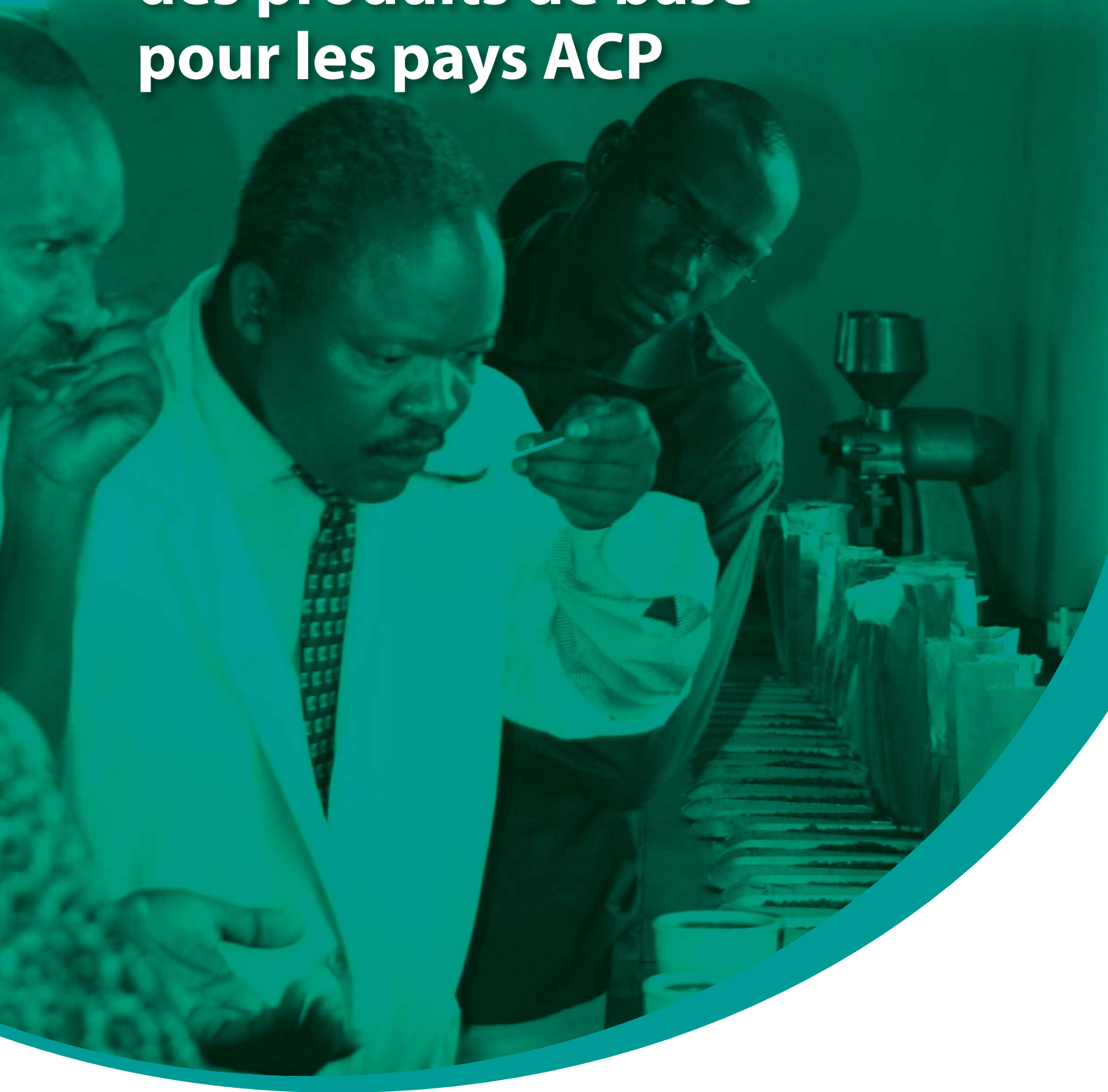
<http://www.ictsd.org/weekly/08-02-06/story2.htm>

Site Web WWF.

<http://www.panda.org/trade>



# **Enjeux du commerce des produits de base pour les pays ACP**







## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur de la banane

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux du commerce de la banane</b>	<b>218</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>219</b>
2.1 Développements au niveau mondial	219
2.1.1 Consommation, production, commerce et prix des bananes	219
2.1.2 Lancement du Forum mondial de la banane	220
2.2 Le règlement du différend sur la banane	221
2.2.1 L'accord sur la banane	221
2.2.2 Préoccupations des pays ACP	223
2.2.3 Effets possibles	224
<b>3 Implications pour les producteurs ACP et réponses possibles</b>	<b>226</b>
3.1 Réduire les coûts et combattre les maladies	226
3.2 Différencier les produits	227
3.3 Aborder les problèmes de la chaîne d'approvisionnement	227
3.4 Développer des stratégies à l'échelon mondial	228
<b>Annexes</b>	<b>230</b>
<b>Sources d'information</b>	<b>232</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur de la banane » a initialement été publiée en janvier 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP :** analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2009 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux du commerce de la banane

En 2008, près de 10,5 % des bananes consommées dans l'UE étaient produites au sein de l'UE (îles Canaries, Guadeloupe, Martinique, Madère, Açores, Algarve, Crète, Laconie et Chypre). En 2007, le régime communautaire de la banane a été réformé et aligné sur la Politique agricole commune (PAC) réformée, en incorporant le secteur dans le régime de paiement unique par exploitation. Cela a eu pour effet d'augmenter le soutien direct de l'UE aux producteurs de bananes de 280 millions d'euros à 338 millions d'euros par an, avec une hausse des paiements, d'après les estimations du Département de l'Agriculture des États-Unis (USDA), de 18 cents d'euro/kg à 33 cents/kg.

Les fournisseurs de bananes ACP jouissaient traditionnellement de préférences tarifaires élevées dans le cadre d'un système d'accès contingenté applicable aussi bien aux exportateurs de bananes ACP que latino-américains. En octobre 2004, ce système a été remplacé par un système uniquement tarifaire, les droits de douane ayant été réduits par la suite de 230 €/tonne à 176 €/tonne à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Malgré le maintien des préférences tarifaires, et bien que les exportations de bananes des pays ACP aient augmenté, la part ACP sur le marché européen de la banane a décliné. En outre, l'origine géographique des importations de bananes ACP vers l'UE a considérablement changé depuis 1992. Trois grandes tendances peuvent être observées :

- un déclin de la part de marché des fournisseurs caribéens traditionnels, qui est passée de 52,3 % en 1992 à 12,5 % en 2007 ;
- une augmentation des exportations de bananes africaines de 37,4 % du total ACP en 1992 à 60,5 % en 2004 (pour retomber à 48,8 % en 2007) ;
- une augmentation des exportations de bananes de la République dominicaine et du Belize, qui s'élevaient à 9,8 % du total des bananes ACP en 1992 contre 32,5 % en 2007.

Les réponses de l'UE au différend sur la banane se sont initialement traduites par un abandon des systèmes de gestion basés sur les quotas et ensuite par l'érosion progressive des marges préférentielles des ACP. Les quotas nationaux pour les fournisseurs individuels de bananes ACP ont été remplacés par un accès en totale franchise de droits et de contingents pour tous les fournisseurs de bananes ACP et les pays les moins avancés (au titre des Accords de partenariat économique [APE] intérimaires et complets à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 et l'initiative Tout sauf les armes [TSA] à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007) ; toutefois, ces développements ont été accompagnés par « des augmentations substantielles de la production et des exportations de certains producteurs ACP à faible coût », tandis que les fournisseurs traditionnels ont continué à perdre des parts de marché. Cette période de changement a été marquée par une contraction majeure de la production de bananes des exportateurs traditionnels ACP (notamment les îles du Vent et la Jamaïque). Dans le cas des îles du Vent, le nombre de producteurs enregistrés a chuté de façon vertigineuse, passant de plus de 24 000 en 1993 à moins de 5 000, tandis que la Jamaïque mettait fin à ses exportations vers l'Europe en 2009.

Depuis 1994, l'UE a octroyé une aide à la restructuration en faveur des exportateurs de bananes ACP d'un montant total de 450 millions d'euros. Ces fonds ont été investis pour accroître la compétitivité et soutenir la diversification, pour ce dernier cas bien souvent au travers de projets d'infrastructure de transport. Des problèmes majeurs ont été rencontrés en termes d'engagement et de déboursement de l'aide à la restructuration du secteur de la banane dans les plus petites économies insulaires. Le renforcement du rôle du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre de programmes de compétitivité et de diversification est considéré comme une priorité importante pour l'avenir.

Depuis 2006, les fournisseurs latino-américains ne cessent de grappiller des parts sur le marché de la banane de l'UE. Certains fournisseurs ACP ont dès lors réagi en ciblant les marchés de « produits de première qualité » ou de « luxe » de la banane (les marchés du commerce équitable

et biologique) dans le cadre de leur stratégie de réponse. D'après certains rapports de presse, le ciblage des marchés du commerce équitable peut « stimuler les recettes de 11 à 12 % ». La décision de certaines chaînes de supermarchés britanniques de se convertir à 100 % aux bananes du commerce équitable a contribué à élargir considérablement les opportunités de marché dans ce domaine.

## 2 Récents développements

### 2.1 Développements au niveau mondial

#### 2.1.1 Consommation, production, commerce et prix des bananes

Les bananes figurent parmi les fruits les plus consommés à travers le monde. De fait, les bananes constituent la quatrième plus grande culture mondiale après le riz, le blé et le maïs, et apportent une contribution majeure à la sécurité alimentaire. Toutefois, dans la plupart des pays producteurs de bananes, la production est exclusivement destinée aux marchés nationaux et parfois régionaux, avec à peine 21 % de la production mondiale écoulée sur les marchés internationaux. Seul un nombre limité de pays producteurs de bananes est engagé dans le commerce international de bananes. Le commerce de la banane est contrôlé par une poignée d'entreprises bananières : en effet, cinq grandes multinationales (Dole, Del Monte, Chiquita, Fyffes et Noboa) contrôlent plus de 80 % du commerce international de la banane. Ces dernières années, cependant, le pouvoir des grandes entreprises bananières a été éclipsé par le pouvoir des grandes chaînes de distribution sur certains grands marchés européens, notamment le Royaume-Uni. Trois pays de l'UE et environ 18 pays étrangers produisent actuellement des bananes à destination du marché de l'UE.

D'après la FAO, le volume des exportations mondiales de bananes s'est relativement bien maintenu malgré la récession économique mondiale, la consommation de l'UE ne baissant que de 4 %, la consommation américaine de 3,5 % et la consommation d'autres pays développés de 3,2 %. Cela a été contrebalancé par une croissance continue de la consommation de bananes dans les pays en développement (+ 2 %), animée en grande partie par une augmentation de la demande chinoise. Si la récession mondiale a atteint son point le plus bas à la fin 2009, la demande mondiale de bananes devrait augmenter de 7,8 % dans le courant de l'année 2010 (comparé à une augmentation de 2 % pour tous les fruits tropicaux).

Au cours de la prochaine période, certains grands producteurs de bananes (notamment l'Inde et éventuellement le Brésil, qui cultivent à eux deux près du double du volume de bananes actuellement négocié sur le marché international) pourraient émerger en tant que grands exportateurs de bananes. En Inde, « les trois États de Gujarat, Maharashtra et Kerala encouragent activement les agriculteurs à moderniser leur technologie et à pénétrer le marché d'exportation ». Cela pourrait avoir un impact sérieux sur les marchés visés par ces nouveaux exportateurs, étant donné les volumes de production qui sont en jeu.

En outre, des articles de presse avancent que certaines grandes multinationales du secteur de la banane envisageraient d'étendre leurs capacités de production de bananes en Afrique. Chiquita aurait conclu des accords de partenariat pour investir dans la production de bananes à destination du marché d'exportation au Mozambique et en Angola, le Mozambique espérant exporter pas moins de 700 tonnes de bananes sur les marchés européens au dernier trimestre de 2009, et Dole exportant des bananes vers l'UE en provenance du Ghana depuis 2006. Dans le cas du Mozambique et de l'Angola, il s'agit de profiter de l'accès en totale franchise de droits et de contingents désormais disponible à ces pays au titre de l'initiative TSA de l'UE en faveur des pays les moins avancés (PMA). Des rapports de presse indiquent que l'Éthiopie envisage également de se lancer dans l'exportation de bananes, après avoir reçu un soutien technique du Cameroun. Ces tendances pourraient intensifier la concurrence intra-ACP sur les marchés européens de la banane, quelle que soit l'évolution des exportations de bananes latino-américaines ou l'émergence d'exportateurs de bananes non traditionnels.

La documentation de référence utilisée dans le cadre du lancement du Forum mondial de la banane révèle que, sur ces trois dernières années, « bien que les prix des bananes à l'importation aient été plutôt élevés, [...] les prix payés aux exportateurs et aux producteurs n'ont que très faiblement augmenté et dans une bien moindre mesure que les prix des intrants, exerçant une certaine pression sur les petits agriculteurs, les travailleurs et les ressources naturelles ». Dans l'ensemble, « la surproduction [...] conjuguée à une pression baissière intense sur les prix de la part des chaînes de distribution très compétitives » génère de faibles revenus pour les producteurs et met les fournisseurs de plus en plus sous pression. En outre, « les prix devraient à nouveau fléchir à moyen terme », lorsque la situation de l'offre aura retrouvé un certain équilibre. Ils sont de plus en plus nombreux à craindre que cette situation ne mène « à une course au rabais » qui serait « préjudiciable aux agriculteurs, aux travailleurs, à l'environnement et, en fin de compte, à l'ensemble de l'économie des pays producteurs ».

Parallèlement à ces tendances mondiales, de nombreuses initiatives sont en cours pour promouvoir une expansion majeure de la production africaine de bananes, principalement à destination des marchés au niveau national et régional, en réponse aux préoccupations en matière de sécurité alimentaire. Bien que cette expansion soit essentiellement le fait des actions à l'échelon local, notamment par des actions des gouvernements africains visant à établir un cadre politique approprié et à surmonter les contraintes en termes de capital et d'infrastructure qui entravent le développement de la production et du commerce de bananes au niveau local, il existe certains domaines dans lesquels une action conjointe pourrait être entreprise.

Parmi ceux-ci, citons la recherche et l'analyse sur les causes et les caractéristiques des principales maladies des bananes et des bananes plantains, afin de combattre des maladies qui, selon les estimations, pourraient engendrer des pertes économiques de près de 4 milliards de dollars US en 2010 à défaut d'être maîtrisées, ainsi qu'un dialogue intensif sur les mesures nécessaires pour promouvoir un commerce intra-régional de bananes plus vigoureux.

La structure changeante de l'offre et de la demande mondiales suggère que des programmes ciblés d'ajustement du commerce (commercialisation) pourraient jouer un rôle important pour aider les pays ACP à s'adapter aux nouvelles réalités commerciales du marché après l'accord sur la banane.

### 2.1.2 Lancement du Forum mondial de la banane

Le Forum mondial de la banane a été lancé en décembre 2009, celui-ci visant à « partager des informations, des idées et les meilleures pratiques parmi les parties prenantes du secteur de la banane » sur des questions telles que « les systèmes de production durables, l'impact environnemental, les problèmes sur le lieu de travail et la distribution de la valeur tout le long de la chaîne de commercialisation ». Le forum rassemble des « associations professionnelles du secteur de la banane, des entreprises privées (des grandes sociétés de commercialisation de la banane et des détaillants), la société civile, des organisations de petits exploitants et des représentants du gouvernement ». L'initiative du lancement de ce Forum a été soutenue par Banana Link, une ONG britannique préconisant un commerce de la banane équitable et durable, et a été coordonnée par la FAO avec l'aide financière du ministère britannique du développement international (DFID). Les documents de référence utilisés dans le cadre de la création du Forum abordaient des questions telles que : les droits des syndicats ; la sécurité et la santé sur le lieu de travail ; les préoccupations environnementales ; la situation précaire des petits exploitants ; le pouvoir croissant des supermarchés ; l'importance d'un choix des consommateurs en toute connaissance de cause ; le rôle des normes volontaires ; l'utilisation de la politique commerciale pour promouvoir une production durable de bananes (notamment via l'introduction de « droits de douane différenciés ») ; les structures de gestion pour le Forum.

Le Forum mondial de la banane a adopté un programme de travail pour 2010/2011 axé sur les activités pouvant être réalisées à court terme et qui bénéficieront à un large éventail d'intervenants. Des groupes de travail thématiques ont été constitués pour entreprendre « un travail conjoint de recherche sur le terrain sur les meilleures pratiques dans les domaines spécifiques dans lesquels des améliorations clés peuvent être rapidement obtenues en vue d'une



production et d'un commerce plus durables ». Les groupes de travail feront un rapport régulier au Forum et son secrétariat, et le Forum se réunira tous les deux ans. Banana Link fournira des mises à jour régulières sur les développements intervenus au sein du Forum mondial de la banane.

## 2.2 Le règlement du différend sur la banane

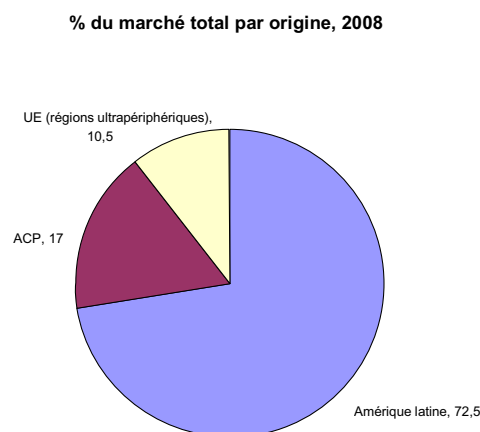
### 2.2.1 L'accord sur la banane

Le 15 décembre 2009, un accord est enfin parvenu à mettre fin à l'interminable saga de la banane. L'accord obtenu a été approuvé par l'UE, par les exportateurs de bananes latino-américains concernés, par le gouvernement américain et, non sans une certaine réticence, par les ACP. L'accord comprend trois éléments de base :

- un calendrier de réductions tarifaires pour les exportateurs de bananes des nations les plus favorisées (NPF) ;
- un accord sur le traitement à accorder aux « produits tropicaux » et aux produits soumis à une « érosion des préférences » dans le cadre des négociations plus générales à l'OMC ;
- un paquet financier d'aide aux exportateurs de bananes ACP, s'élevant à 200 millions d'euros, baptisé programme de mesures d'accompagnement pour le secteur de la banane (BAM).

S'agissant du paquet de réduction tarifaire de base, l'UE réduira les droits de douane de 176 €/tonne à 114 €/tonne d'ici 2017 au plus tard. L'accord entraînera une première réduction tarifaire de 28 € par tonne qui « s'appliquera rétroactivement à compter de la date de paraphage de l'accord par toutes les parties. Les droits de douane seront ensuite diminués au début de chaque année pendant sept ans par tranches annuelles (143 €, 136 €, 132 €, 127 €, 122 €, 117 €, 114 €), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 ». Toutefois, à défaut d'un accord sur l'agriculture lors des négociations de Doha, « l'UE gèlera ses réductions tarifaires jusqu'à deux années ». Plus précisément, cela signifie que sans un accord sur l'agriculture, « lorsque l'UE aura réduit ses droits de douane à 132 € par tonne, elle ne consentira aucune réduction supplémentaire pendant deux années maximum, jusqu'à la fin 2015 au plus tard ; ensuite à compter de 2016 au plus tard l'UE poursuivra ses réductions tarifaires annuelles, comme convenu [...] jusqu'à ce que les droits de douane atteignent 114 € par tonne le 1<sup>er</sup> janvier 2019 au plus tard ». En outre, « lorsque l'OMC certifiera le nouveau calendrier tarifaire de l'UE, les pays latino-américains fournisseurs de bananes « mettront fin à plusieurs litiges en suspens introduits à l'encontre de l'UE auprès de l'OMC et classeront sans suite les actions introduites à l'encontre de l'UE juste après que de nouveaux États membres auront adhéré à l'UE ou encore après que l'UE aura changé les droits de douane sur la banane en 2006 ».

## Graphique 1 : Origine des bananes consommées dans l'UE

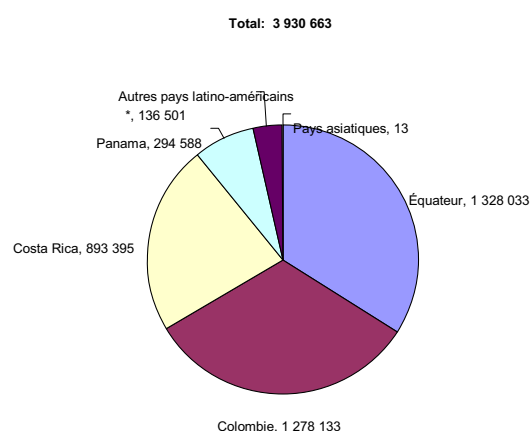


Source : Mémoire CE, MEMO/10/83, 17 mars 2010.

Parallèlement à cet accord de base, l'UE, les ACP et les pays latino-américains ont convenu de « promouvoir conjointement » les négociations de Doha. Cela retardera les réductions tarifaires des produits soumis au traitement de l'érosion des préférences, et « l'UE, les ACP et les pays préconisant une ouverture plus rapide du commerce des produits tropicaux présenteront des plans pour ces réductions à l'OMC ». Ce n'est qu'alors, « lorsque les membres de l'OMC concluront le cycle de Doha, qu'ils mettront ces réductions en œuvre ».

S'agissant du programme de mesures d'accompagnement pour le secteur de la banane (BAM), « la Commission proposera de mobiliser jusqu'à 200 millions d'euros du budget de l'UE pour faciliter l'adaptation des principaux pays exportateurs ACP ». Cela viendra s'ajouter à l'aide déjà engagée dans le cadre du FED et aux 450 millions d'euros d'aide au secteur de la banane qui ont été déboursés depuis 1994. Cependant, ce programme attend l'approbation du Conseil de l'UE et du Parlement européen. D'après la CE, « le programme sera spécifique aux pays, basé sur le soutien passé et aidera à aborder les conséquences plus larges de l'accord ».

## Graphique 2 : Source des importations de bananes de l'UE en provenance d'Amérique latine et d'Asie, 2008 (en tonnes)



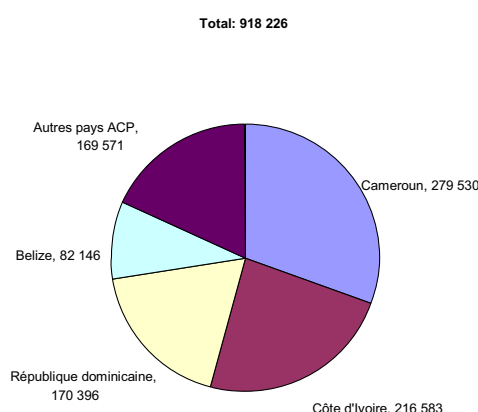
Source : Mémoire CE, MEMO/10/83, 17 mars 2010.

Bien que l'accord de base ait été conclu, il doit encore être approuvé par les autorités compétentes de chacun des pays concernés.

## 2.2.2 Préoccupations des pays ACP

Les exportateurs de bananes ACP craignent « les perturbations sociales, économiques et politiques graves » qui pourraient découler du règlement du différend de la banane. Les ACP avaient affirmé en mars 2009 que les « réductions drastiques des droits à l'importation » envisagées dans l'accord probable sur la banane « signeraient pratiquement l'arrêt de mort des exportations de bananes des pays ACP, pour lesquels les préférences sont vitales ». Dans une déclaration portant sur les bananes datée du 22 décembre 2008, les ministres ACP ont rejeté « toute proposition de réduction immédiate et drastique du droit de douane actuel de 176 € par tonne et de réduction supplémentaire du droit de douane à un niveau inacceptable après une période de mise en œuvre relativement courte ». Le groupe ACP a appelé l'UE à s'abstenir de « prendre des mesures, y compris dans le cadre de la conclusion de nouveaux ALE avec les pays NPF, qui pourraient rendre insignifiant l'accès au marché obtenu par la conclusion des APE ».

**Graphique 3 : Source des importations de bananes de l'UE en provenance des pays ACP, 2008 (en tonnes)**



Source : Mémoire CE, MEMO/10/83, 17 mars 2010.

D'après Renwick Rose de l'association WINFA (West Indies Farmers' Association), les exportateurs de bananes ACP sont « loin d'être satisfaits de l'accord ». Il a décrit l'accord comme « portant non seulement un coup fatal au secteur de la banane mais également au développement économique et social en général ». Il ajoute que « ceux qui souffriront le plus des conséquences de l'accord d'aujourd'hui sont les cultivateurs de bananes et tous les métiers qui en dépendent dans les îles du Vent ». Ceci, cependant, doit être envisagé dans un contexte plus large, puisque, en effet, « Dominique, Saint-Vincent et Sainte-Lucie ont perdu plus de 20 000 de leurs 25 000 producteurs de bananes à petite échelle » depuis 1992.

### Préoccupations et demandes ACP préalables à l'accord

Lors de la réunion ministérielle ACP du 19 novembre, une résolution sur les bananes a été adoptée. Cette dernière :

- \* a réaffirmé « les perturbations sociales, économiques et politiques graves qui pourraient résulter de la destruction du secteur de la banane dans les pays ACP » ;
- \* a réitéré le point de vue du groupe ACP selon lequel les bananes doivent « bénéficier d'un traitement tarifaire séparé dans le cadre des modalités du programme de développement de Doha concernant l'agriculture et ne doivent pas être classées comme un produit tropical, et selon lequel l'UE et les pays ACP conviendront ensemble de modalités pour le traitement des produits/produits tropicaux soumis à l'érosion des préférences dans le cadre des négociations sur l'agriculture » ;

- \* a souligné que l'accord sur la banane doit être mis en œuvre dans le cadre du paquet du cycle de Doha ;
- \* a soutenu que la proposition faite par la CE aux fournisseurs NPF va au-delà de ce qui est requis pour « satisfaire aux obligations de la CE au titre de l'article XXVIII du GATT, et pour se conformer à la décision de l'Organe d'appel de l'OMC » ;
- \* a demandé la « mise en œuvre des réductions tarifaires en tranches successives étalées sur une période d'au moins dix ans, un moratoire de trois ans après l'application de la première réduction, l'allocation de 250 millions d'euros au programme « Mesures d'accompagnement pour le secteur de la banane », avec une révision de la situation des fournisseurs de bananes ACP en 2013 pour déterminer si des ressources additionnelles sont requises.

Toutefois, malgré le « combat d'arrière-garde » livré contre le niveau des réductions tarifaires devant être introduit, les attentes des ACP en ce qui concerne la position politique de l'UE se sont de plus en plus focalisées sur le niveau d'aide requis pour aider les producteurs ACP à améliorer leur compétitivité et à restructurer leurs activités de production et de commerce, et à s'adapter aux nouvelles réalités créées par le règlement final du différend sur la banane. Bien qu'ayant réclamé un soutien supplémentaire de 500 millions d'euros (après une proposition initiale de l'UE d'octroyer 100 millions d'euros d'aide), l'enveloppe finale de 200 millions d'euros d'aide supplémentaire peut être considérée comme une grande victoire par les ACP (même si elle est inférieure aux 250 millions d'euros réclamés par les ACP en novembre 2009). Toutefois, la valeur réelle de cette aide à la restructuration sera fondamentalement déterminée par l'efficacité et l'efficience du déploiement du soutien au programme BAM. Les représentants des agriculteurs des îles du Vent ont insisté pour que toute aide au programme BAM de l'UE « ne se contente pas d'être simple et flexible, et que les organisations d'agriculteurs aient un accès direct » aux fonds disponibles.

Aussi, lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes au titre du BAM, il est important de tenir compte de l'expérience acquise dans le cadre des programmes de soutien précédents au secteur de la banane, des programmes de mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre et, dans le cas des Caraïbes, du Programme pour le développement du secteur caribéen du rhum qui s'est avéré très réussi.

### 2.2.3 Effets possibles

L'analyse que fait la presse affirme que « l'accord devrait réduire les prix payés par les consommateurs, stimuler la concurrence sur le marché de la banane et renforcer le pouvoir des exportateurs latino-américains à faible coût » sur les marchés de la banane de l'UE. L'augmentation des importations de bananes de l'UE devrait être de l'ordre de 6 % selon les prévisions, et l'analyse de Giovanni Anania de l'université de Calabre, commanditée par l'ICTSD, suggère « qu'elle impliquera une augmentation de 17 % des importations de bananes d'Amérique latine et une diminution de 14 % des importations de bananes des fournisseurs ACP ». En outre, elle estime que les prix des bananes de pays tels que le Guatemala « pourraient chuter de pas moins de 12 % ». Les analyses de l'impact de l'accord sur la banane sur les exportateurs de bananes ACP, commanditées par les ACP, ont évoqué une perte de revenus de 350 millions d'euros entre 2009 et 2016.

Toutefois, l'impact de l'accord convenu ne sera pas ressenti de la même façon par tous les pays ACP. Les tendances observées dans les importations de bananes vers l'UE depuis 1992 suggèrent que l'accord convenu est susceptible de menacer plus lourdement les fournisseurs caribéens traditionnels, plus particulièrement les îles du Vent, où les exportations vers l'UE depuis 1992 ont soit pris fin (Grenade), soit reculé de 75 à 86 % (voir annexe pour une vue d'ensemble des tendances à la fin de 2007). Cet impact s'est fait ressentir malgré les efforts visant à orienter la production vers les marchés différenciés – notamment, mais non exclusivement, le marché du commerce équitable.

En dépit de ses tentatives de développement d'une production pour le commerce équitable et d'efforts majeurs en termes de réduction des coûts, la Jamaïque a connu une diminution de 80 % de ses exportations vers l'UE, avant d'annoncer finalement en 2009 qu'elle mettait fin à

ses exportations de bananes vers l'UE. La priorité est maintenant accordée au développement des marchés locaux pour des bananes à plus forte valeur ajoutée. Après s'être retiré du commerce en 2003 pour un certain temps, le Suriname a réussi à restructurer sa production et à rétablir ses exportations, qui ont atteint des sommets jamais égalés. Toutefois, des rapports de presse parus au début de l'année 2010 signalaient que des importateurs hollandais proposaient des « prix déraisonnablement bas » pour la deuxième année consécutive, malgré une amélioration de la sécurité et de la qualité des bananes fournies.

L'accord sur la banane semble poser une menace moins sérieuse à d'autres exportateurs de bananes caribéens. Le directeur général de l'Association des producteurs de bananes du Belize a déclaré que, bien que l'accord ne constituait pas en soi une « bonne nouvelle », il ne s'attendait toutefois pas à ce que l'impact sur un « secteur de la banane encore novice » au Belize soit trop important. Cela reflète le succès rencontré par le Belize dans le cadre de l'expansion de ses exportations de bananes (une augmentation de 186 % en volume entre 1992 et 2008). La République dominicaine a connu un succès similaire, les exportations de bananes vers le marché de l'UE connaissant une croissance extraordinaire de 342 % entre 1992 et 2008. Plus récemment, les producteurs de la République dominicaine se sont « tournés vers la production et l'exportation de bananes biologiques, principalement produites par des exploitations à petite et moyenne échelle ».

Bien que le Cameroun et la Côte d'Ivoire aient connu une croissance phénoménale de leurs exportations vers l'UE entre 1992 et 2008 (+ 153 % et + 50 % respectivement), les grands producteurs de bananes craignent de ne pas pouvoir maintenir leur compétitivité dans ce nouveau contexte commercial, en particulier si les grandes multinationales du secteur de la banane commencent à investir dans les plantations de bananes d'autres pays africains tels que le Mozambique et l'Angola, qui jouissent tous deux d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché de l'UE au titre de l'initiative TSA. L'émergence de nouveaux exportateurs de bananes africains non traditionnels est susceptible de s'imposer de plus en plus au cours de ces prochaines années. L'impact de l'accord sur la banane doit par conséquent être envisagé dans un contexte où, malgré une forte croissance des importations de bananes de l'UE, les fournisseurs ACP ont néanmoins vu leur part de marché fondre, à seulement 19 % des importations de l'UE (17 % de la consommation de l'UE).

Mais l'histoire ne s'arrête pas là puisque le marché de l'UE des bananes est de plus en plus fragmenté, la différenciation des produits créant de nouvelles opportunités pour les fournisseurs caribéens traditionnels. D'après le rapport de synthèse de la table ronde multi-intervenants organisée à Paris en mars 2009, les possibilités de diversification au travers de la différenciation des produits dans le secteur de la banane sont énormes. Au niveau mondial, en 2007, les bananes « biologiques » et « commerce équitable » représentaient 14,5 % des exportations mondiales de bananes. Sur certains marchés européens, cette tendance est encore plus prononcée, les bananes « biologiques » et « commerce équitable » représentant 30 % de la consommation totale de bananes du Royaume-Uni et 60 % de la consommation de bananes en Suisse.



**Tableau 1 : Estimation des exportations et ventes de bananes certifiées conformes aux normes d'agriculture durable en 2007**

Norme	Estimation des exportations mondiales (tonnes)	Estimation de la part des exportations (%)	Estimation des ventes (millions de \$ US)
Agriculture biologique	310 000-330 000	2,2	800
Commerce équitable	250 000-260 000	1,7	450
Rainforest Alliance	1 500 000-1 700 000	11	1 800
<b>Total</b>	<b>2 000 000-2 200 000</b>	<b>14,5</b>	<b>2 900-3 000</b>

Source : inconnue.

La confirmation de ces tendances de consommation et leur reproduction ailleurs dans l'UE pourraient créer des opportunités, pour les fournisseurs caribéens en particulier, de différencier leurs produits de manière à permettre aux producteurs caribéens d'en retirer des primes de prix substantielles et donc de maintenir la production malgré la chute des prix pour les exportations de bananes « en vrac » non différenciées.

Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement de la banane dans le nouveau contexte d'après règlement du différend de la banane sera un facteur déterminant de l'impact de l'accord sur les exportateurs de bananes ACP individuels. Avec à peine cinq entreprises contrôlant 80 % de toutes les bananes négociées au niveau international, et des chaînes de supermarchés utilisant les bananes comme « produit d'appel » à prix écrasé, il conviendra de se montrer particulièrement attentif au fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement de la banane et à l'existence de toute pratique anticoncurrentielle, en particulier liée à un abus de « position dominante ». On a assisté ces dernières années à une prise de pouvoir inquiétante des supermarchés au sein de la chaîne d'approvisionnement de la banane. Les « guerres des prix » que se livrent ces grands distributeurs génèrent une volatilité considérable des prix de vente de la banane, des guerres de prix qui, de l'avis de certains, « sont en train de dépouiller de sa valeur l'ensemble de la filière de la banane ». Des rapports de presse affirment que les prix de la banane, qui avaient baissé de 22 % en décembre 2009, ont à nouveau augmenté de 29 % en janvier 2010. Dans ce nouveau contexte d'après accord, les ACP craignent que les prix proposés pour les bananes lors du renouvellement des contrats ne soient encore plus bas, générant une véritable « course au rabais ».

## 3 Implications pour les producteurs ACP et réponses possibles

### 3.1 Réduire les coûts et combattre les maladies

S'agissant de la réduction des coûts, il est tout à fait envisageable de mettre en œuvre des mesures de réduction des coûts, à condition de bénéficier d'une aide appropriée fournie dans un cadre adapté. D'après le rapport de synthèse de la table ronde sur les bananes, organisée à Paris en mars 2009, des producteurs de bananes caribéens présentant autrefois des coûts élevés tels que la Jamaïque et le Suriname ont réussi à mettre en œuvre des programmes de mesures qui leur ont permis de réduire les coûts. Toutefois, dans le cas de la Jamaïque, cela semble avoir été insuffisant pour maintenir les exportations vers le marché de l'UE. La réduction des coûts permet néanmoins à ces producteurs caribéens d'explorer d'autres marchés, notamment les marchés nationaux et régionaux.

Les possibilités de diversification du marché en Afrique semblent également prometteuses, et le continent s'attache actuellement à promouvoir une plus grande production de bananes africaines à destination des marchés africains. Toutefois, les préoccupations sanitaires et phytosanitaires (SPS) pourraient potentiellement juguler le commerce régional des bananes, étant donné les

préjudices économiques potentiels que des maladies épidémiques de la banane pourraient causer. Dans ce contexte, un programme de recherche d'envergure pour combattre la propagation des maladies de la banane et de la banane plantain semble tout indiqué pour les producteurs de bananes africains, qu'ils soient orientés vers l'exportation ou qu'ils produisent exclusivement pour le marché local, compte tenu de l'importance des bananes pour la sécurité alimentaire. Les fonds engagés au titre du programme BAM pourraient potentiellement contribuer à une telle initiative, bien que d'autres sources de financement doivent être envisagées, étant donné le nombre limité de bénéficiaires du programme BAM en Afrique.

### 3.2 Différencier les produits

Les îles du Vent s'efforcent depuis un certain temps de convertir la production de bananes au commerce équitable, près de 3 500 des 4 000 producteurs de bananes restants étant aujourd'hui certifiés comme producteurs du commerce équitable. Le gouvernement jamaïcain encourage également une telle conversion, tandis que les producteurs de bananes de la République dominicaine s'orientent de plus en plus vers la production de bananes biologiques. Toutefois, la pleine exploitation de ces opportunités commerciales nécessite un soutien de type « amorçage de la pompe », afin d'inciter des producteurs, financièrement limités, à innover.

Le financement au titre du programme BAM de l'UE pourrait être utilisé pour soutenir non seulement la restructuration de la production en vue de satisfaire à des normes multiples, mais également pour couvrir les coûts de la certification et de la vérification de la conformité. En outre, les deniers publics pourraient également s'avérer fort utiles pour améliorer la commercialisation de bananes « différenciées ». Toutefois, nul ne sait si le programme BAM se montrera suffisamment flexible pour fournir un soutien en temps opportun à ces initiatives. Si ce n'est pas le cas, il conviendra d'utiliser d'autres sources de financement public pour amorcer la pompe des ajustements urgents du secteur de la banane, et les fonds du programme BAM, lorsqu'ils seront disponibles, devront être canalisés vers le soutien budgétaire ou des programmes d'infrastructures publics. À cet égard, nous pouvons tirer des enseignements importants de l'expérience du programme en faveur du secteur caribéen du rhum, notamment en ce qui concerne la conception et la gestion des programmes de soutien à l'ajustement de la production et du commerce. Comprendre les tendances du marché, comment les exploiter au mieux et ordonnancer le changement avec les investissements dans l'ajustement de la production et du commerce seront déterminants pour la capacité des producteurs ACP à s'adapter aux nouvelles réalités de l'après accord sur la banane.

### 3.3 Aborder les problèmes de la chaîne d'approvisionnement

Dans la chaîne d'approvisionnement de la banane, une poignée de grandes entreprises domine la distribution et la vente en gros de la banane. En outre, au Royaume-Uni, qui constitue le principal marché pour les exportations de bananes caribéennes, les politiques des grands distributeurs ont une influence non négligeable sur le fonctionnement du marché de la banane. Sur ces dix dernières années, le pouvoir économique des supermarchés dans la chaîne d'approvisionnement de la banane s'est considérablement accru, les supermarchés étant semble-t-il aujourd'hui les seuls acteurs de la chaîne d'approvisionnement à engranger des bénéfices du commerce de la banane, et ce malgré les guerres des prix qu'ils se livrent régulièrement.

D'après certains rapports de presse, les politiques de prix des chaînes de supermarchés pour les bananes visent principalement à attirer les clients dans leur antre afin de leur vendre toute une série d'autres produits. Ce phénomène a un impact significatif sur le prix de détail des bananes au Royaume-Uni. Entre 2002 et la fin 2007, les prix de détail des bananes ont chuté de 41 % au Royaume-Uni. Malgré une reprise en 2008 soutenue par la flambée générale des prix des denrées alimentaires, entre novembre 2008 et novembre 2009, les prix des bananes ont chuté de 36 %, d'après le journal *The Grocer*, alors que la baisse moyenne des prix des fruits et légumes n'était que de 9,9 %.

Si les représentants des supermarchés se défendent en affirmant que ces politiques de prix n'ont eu aucun impact sur le prix payé aux producteurs de bananes ACP, reste à voir si cela sera encore le cas dans le contexte des nouvelles dispositions applicables à la banane, qui devraient promouvoir une augmentation de 17 % des exportations de bananes latino-américaines vers le marché de l'UE et une contraction de 14 % des exportations de bananes ACP vers ce même marché. Étant donné les inégalités dans la distribution du pouvoir commercial le long de la chaîne d'approvisionnement de la banane, il serait utile de lancer une enquête conjointe UE-ACP sur le fonctionnement de cette chaîne d'approvisionnement. Cela s'inscrirait parfaitement dans le cadre de l'orientation politique récemment adoptée par l'UE, visant à améliorer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire desservant le marché de l'UE.

Une enquête conjointe sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement de la banane devrait peut-être se pencher sur la possibilité d'accorder un rôle plus important à la politique de la concurrence pour équilibrer les relations dans la chaîne d'approvisionnement. En décembre 2009, la CE a envoyé « une communication de griefs en vertu de la réglementation antitrust à un certain nombre d'entreprises actives dans l'importation et la commercialisation de bananes, concernant leur participation présumée à un cartel ». D'après les rapports de presse, les entreprises concernées étaient situées dans le sud de l'Europe, et ces accusations faisaient suite à des « inspections surprises » menées par la CE en novembre 2007. Cette communication de griefs est intervenue après les amendes infligées en 2008 aux importateurs de bananes Dole et Del Monte pour « avoir dirigé un cartel », tandis que Chiquita « avait échappé aux amendes parce qu'elle avait tiré la sonnette d'alarme sur la fixation illégale des prix dans les pays du nord de l'Europe ».

Les initiatives dans ces domaines pourraient être utilement complétées par le lancement, au titre du programme BAM, d'initiatives spécifiques visant à renforcer la position commerciale des cultivateurs de bananes au sein des diverses chaînes d'approvisionnement desservant les exportateurs de bananes ACP. Ce type d'intervention est un des principaux instruments politiques utilisés par l'UE au plan interne dans le secteur des fruits et légumes afin de rééquilibrer les rapports de force au sein de la chaîne d'approvisionnement, étant donné le pouvoir commercial de plus en plus écrasant des grands distributeurs.

Un dernier problème qu'il convient d'aborder dans la chaîne d'approvisionnement a trait au rôle croissant des normes privées dans la réglementation de l'accès au marché. Si les systèmes de certification privés peuvent grandement faciliter la différenciation des produits au profit des ACP, il est important qu'ils soient développés de façon à réduire les coûts supplémentaires imposés aux producteurs et exportateurs ACP. Les directives de l'UE sur le développement et l'harmonisation des normes volontaires privées pourraient être utiles à cet égard.

### 3.4 Développer des stratégies à l'échelon mondial

Les réseaux d'information tels que Banana Link fondent beaucoup d'espoir sur le Forum mondial de la banane, le considérant comme « la plate-forme tant attendue qui permettra d'aborder les divers problèmes sociaux, environnementaux et économiques et d'améliorer les conditions des travailleurs et petits exploitants sur le terrain ». Avec l'érosion des marges de préférence ACP dans le secteur de la banane, les gouvernements ACP devront étudier minutieusement comment ils peuvent coordonner leur engagement avec le Forum mondial de la banane, afin de rester au fait des divers développements en cours et d'assurer la protection et la promotion des intérêts ACP.

En vue de promouvoir de meilleures normes en matière de main-d'œuvre et d'environnement, il a été suggéré que les gouvernements dans les pays importateurs de bananes envisagent d'introduire un système tarifaire différenciant les bananes en fonction des pratiques de production. L'ouverture par l'UE d'un quota pour le bœuf en vue de mettre un terme au différend sur le bœuf aux hormones opposant l'UE et les États-Unis a ajouté foi à cette

suggestion, les caractéristiques du système de production étant utilisées pour déterminer l'accès au contingent tarifaire. Cette question pourrait bien être soulevée au Forum mondial de la banane. Toutefois, du point de vue des ACP, étant donné l'accès en franchise de droits et de contingents accordé aux bananes au titre des APE intérimaires et complets et de l'initiative TSA, un tel système ne profiterait qu'aux actuels fournisseurs NPF de bananes biologiques et du commerce équitable exportant déjà leurs produits vers l'UE, aux dépens des fournisseurs ACP qui ciblent ces marchés.

Une initiative potentiellement intéressante serait de promouvoir l'utilisation du « coût durable » comme base du système de formation des prix dans les filières de la banane. Cela serait particulièrement intéressant pour les fournisseurs ACP puisque l'accord sur la banane, l'offre excédentaire et la guerre des prix que se livrent les grands distributeurs sont autant d'éléments susceptibles de faire baisser les prix des bananes ACP, y compris les bananes du commerce équitable, puisque les supermarchés seront en quête de bananes « commerce équitable » toujours moins chères. Dans ce contexte, l'agence de labellisation et de certification « commerce équitable » FLO envisage d'organiser des tables rondes en 2010 en vue de promouvoir l'idée d'une formation des prix basée sur le « coût durable ». Les exportateurs de bananes ACP auront tout intérêt à suivre le mouvement s'ils veulent garantir la protection des intérêts ACP.

## Annexe : Tendances des exportations de bananes ACP vers le marché de l'UE

**Tableau A1 : Évolution des exportations de bananes des îles du Vent vers le marché de l'UE pour la période 1992-2007 (en tonnes)**

	Sainte-Lucie	Saint-Vincent	Dominique	Grenade	Jamaïque	Suriname	Total des ACP
1992	122 066	71 320	51 606	6 015	74 827	29 950	<b>680 362</b>
1993	113 303	57 608	52 699	6 720	77 393	28 001	<b>748 617</b>
1994	91 544	32 055	43 117	5 325	76 418	32 739	<b>728 701</b>
1995	101 494	47 673	33 437	4 558	83 824	28 988	<b>766 643</b>
1996	106 670	44 176	39 307	2 007	89 610	27 160	<b>801 596</b>
.....	....	....	....	....			....
2001	34 727	30 829	18 062	591	42 985	28 731	<b>727 414</b>
2002	49 313	32 522	17 802	557	40 600	6 557	<b>723 235</b>
2003	32 520	20 919	10 823	448	41 784	....	<b>787 931</b>
2004	42 874	23 969	12 401	406	28 660	19 277	<b>782 167</b>
2005	28 243	15 895	13 182	0	11 654	35 261	<b>760 025</b>
2006	36 733	17 239	13 591	0	31 866	45 152	<b>881 892</b>
2007	30 497	13 792	7 458	0	18 3722	54 353	<b>804 246</b>

Source : pour 1992-1996, « External Trade of the European Union with the ACP Countries and Overseas Countries and Territories (OCTs) 1992-1996 ». Pour 2001-2007 voir : <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm>

**Tableau A2 : Évolution des exportations des autres fournisseurs de bananes caribéens vers le marché de l'UE pour la période 1992-2007 (en tonnes)**

	Belize	République dominicaine	Total des ACP
1992	28 494	38 516	<b>680 362</b>
1993	38 516	62 104	<b>748 617</b>
1994	46 980	86 482	<b>728 701</b>
1995	42 033	75 119	<b>766 643</b>
1996	54 109	61 371	<b>801 596</b>
.....	....	....	....
2001	51 609	86 064	<b>727 414</b>
2002	38 178	97 227	<b>723 235</b>
2003	73 806	109 440	<b>787 931</b>
2004	80 292	101 355	<b>782 167</b>
2005	74 189	144 744	<b>760 025</b>
2006	73 207	176 752	<b>881 892</b>
2007	61 175	206 212	<b>804 246</b>

Source : idem tableau A1.



Tableau A3 : Évolution des exportations des fournisseurs de bananes africains vers le marché de l'UE pour la période 1992-2007 (en tonnes)

	Côte d'Ivoire	Cameroun	Somalie	Total ACP
1992	144 356	110 419	181	<b>680 362</b>
1993	161 261	146 901	501	<b>748 617</b>
1994	149 536	158 230	4 634	<b>728 701</b>
1995	160 486	165 294	21 734	<b>766 643</b>
1996	180 827	166 180	25 121	<b>801 596</b>
.....	.....	.....	.....	....
2001	217 886	215 930	0	<b>727 414</b>
2002	210 727	229 722	0	<b>723 235</b>
2003	205 485	292 706	0	<b>787 931</b>
2004	210 866	262 067	0	<b>782 167</b>
2005	183 495	253 362	0	<b>760 025</b>
2006	227 885	259 476	0	<b>881 892</b>
2007	190 069	222 318	0	<b>804 246</b>

Source : idem tableau A1.

## Sources d'information

### Accord sur la banane à l'OMC

Europa Press Releases Rapid. Mémoire CE de « questions-réponses » sur le règlement du différend de la banane, MEMO/09/557, 15 décembre 2009.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/557&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Banana Link News. Analyse de l'accord final sur la banane conclu le 15 décembre 2009, 15 décembre 2009.

<http://www.bananalink.org.uk/content/view/459/1/lang.en/>

ICTSD. Analyse de Giovanni Anania de l'université de Calabre concernant l'impact probable de l'accord sur la banane sur les pays importateurs et exportateurs. Issue Paper, n° 21, juin 2009.

[http://ictsd.org/downloads/2009/07/web\\_bananas.pdf](http://ictsd.org/downloads/2009/07/web_bananas.pdf)

### Préoccupations ACP

Résolution ministérielle ACP sur les bananes, ACP/25/014/09, 19 novembre 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ACP %20Secretariat EN 191109 ACP Resolution90e%20session%200ACP%20council.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ACP%20Secretariat%20EN%20191109%20ACP%20Resolution90e%20session%200ACP%20council.pdf)

Secrétariat ACP, communiqué de presse, 6 avril 2009.

[http://www.acpsec.org/en/bananas/acp\\_bananas\\_PR\\_09.html](http://www.acpsec.org/en/bananas/acp_bananas_PR_09.html)

### Problèmes de la chaîne d'approvisionnement

Fairtrade Foundation, *Briefing Paper* « Unpeeling the banana trade », février 2009.

[http://www.fairtrade.org.uk/includes/documents/cm\\_docs/2009/ff\\_banana\\_reportweb.pdf](http://www.fairtrade.org.uk/includes/documents/cm_docs/2009/ff_banana_reportweb.pdf)

CE. Communication sur « Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe » (version provisoire), Bruxelles, Com(2009) 591, 28 octobre 2009.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16061\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_fr.pdf)

### Forum mondial de la banane

Bananalink, rapport de presse sur le lancement du Forum mondial de la banane, 7 décembre 2009.

[http://www.freshplaza.com/news\\_detail.asp?id=55122](http://www.freshplaza.com/news_detail.asp?id=55122)

Sciences Po, Groupe d'économie mondiale (GEM). Résumé de l'issue de la discussion en table ronde sur le secteur mondial de la banane, 3 mars 2009.

[http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/Delpeuch\\_Banana2009-Syntesis.pdf](http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/Delpeuch_Banana2009-Syntesis.pdf)

Deuxième conférence internationale sur la banane, document de référence sur la mise en place d'un forum multi-intervenants sur la banane, janvier 2006.

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/banana/documents/IBC2\\_TowardsAmultistakeholderForumOnBananas\\_en06.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/banana/documents/IBC2_TowardsAmultistakeholderForumOnBananas_en06.pdf)

## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du cacao

### Table des matières

1 Contexte et principaux enjeux du commerce dans le secteur du cacao	234
2 Récents développements et implications pour les pays ACP	236
2.1 Le marché international du cacao	236
2.1.1 Production, exportations, consommation et tendances de prix	236
2.1.2 L'Accord international sur le cacao	237
2.2 Le secteur du cacao des ACP	238
2.2.1 Tendances de production dans les ACP	238
2.2.2 Tendances des exportations	239
2.3 Relations commerciales ACP-UE et options possibles pour les ACP	240
2.3.1 Relations commerciales ACP-UE dans le secteur du cacao	240
2.3.2 Options possibles pour les pays ACP	242
Sources d'information	244



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du cacao » a initialement été publiée en mai 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en novembre 2009, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements et implications pour les pays ACP :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux du commerce dans le secteur du cacao

En 2007/2008, la production mondiale de cacao avoisinait la quantité record de 3,7 millions de tonnes, mais le prix du cacao, qui s'élevait à environ 2 500 dollars US par tonne, ne représentait que le tiers du prix de 1980 en termes réels, et ce malgré une hausse de 28 % du prix par rapport à l'année précédente. Plusieurs millions de petits agriculteurs vivant dans 36 pays ACP cultivent le cacao. Pourtant, environ le tiers des recettes d'exportation est réalisé dans trois pays. La production et les exportations mondiales sont dominées par la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Cameroun. Les deux premiers pays produisent et exportent à eux seuls plus de la moitié du volume au niveau mondial. L'Indonésie et le Brésil sont également deux grands producteurs mais l'Indonésie est le seul pays non ACP qui exporte une quantité significative, totalisant 10 % environ des exportations mondiales.

L'Organisation internationale du cacao (ICCO) est une organisation intergouvernementale créée 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. Au cours des dix premières années de son existence, elle a mis en place des mesures de soutien des prix, mais elle vise désormais à promouvoir une « économie cacaoyère durable ». Le premier accord a été établi en 1972 et les accords suivants ont été négociés en 1975, 1980, 1986, 1993 et 2001 (entré en vigueur en octobre 2003). Les accords précédant celui de 2001 comportaient des dispositions relatives au régime de contingentement des exportations, aux stocks de réserve et au régime de retenue destiné à réduire la volatilité des prix et à les stabiliser. Cependant, au titre des accords plus récents, ces interventions économiques ont été abandonnées au profit d'une économie cacaoyère durable. « Par la création d'un office du secteur privé, l'accord tente d'impliquer le secteur privé en vue d'atteindre ses objectifs. Il doit également promouvoir la transparence sur le marché mondial du cacao par le recueil, l'analyse et la diffusion de statistiques pertinentes ainsi que la réalisation d'études appropriées ». L'ICCO soutient la World Cocoa Foundation constituée en 2000 par les industries consommatrices de cacao en vue de « promouvoir et coordonner le développement de la communauté du cacao ». Elle gère plusieurs programmes qui visent à soutenir les agriculteurs de diverses façons, bien que sa couverture soit toujours faible (à titre d'illustration, à peine 7,5 % des cultivateurs de cacao en Afrique de l'Ouest bénéficient de ces programmes).

Il existe deux sortes de fèves de cacao : le cacao ordinaire (« en vrac ») constitue plus de 90 % de la production et provient principalement de l'Afrique et du Brésil, et est essentiellement de la variété forastero ; les cacaos fins et aromatiques possèdent des caractéristiques gustatives distinctives et constituent 5 % seulement de la production. Le cacao du Ghana sert de référence 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. Après l'écossage et la torréfaction, l'amande est réduite en pâte de cacao (ou liqueur). Elle est 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 de cacao, de liqueur de cacao et de sucre.

La fabrication et la distribution du cacao et du chocolat sont oligopolistiques : deux ou trois entreprises détiennent plus de 58 % de la production dans chacune des trois régions différentes.

Tableau 1 : Industries du cacao et du chocolat

	Producteurs de chocolat industriel et spécialisé en 2003 (%)	Capacité de broyage des fèves de cacao en 2006/07 (milliers de tonnes)	Producteurs de chocolat pour consommation finale en 2003 (%)	Producteurs de chocolat industriel et pour consommation finale en 2003 (%)
Barry Callebaut	51	440	7	24
Archer Daniels Midland (ADM)	11	500	-	4
Cargill	-	500	-	-
Petra Foods	-	250	-	-
Blommer	-	190	-	-
Nestlé	4	85	27	21
Cadbury	-	85	15	12
Hershey	-	70	13	10
Autres	34	1,480	38	29

Sources : CNUCED, basé sur des données de Barry Callebaut pour 2003 ; rapport Oxfam pour 2006/07.

- = aucune donnée ou négligeable.

En 2006/2007, Cargill et ADM qui produisent des produits semi-transformés (mais rarement du chocolat industriel destiné à la consommation finale) contrôlaient chacun environ 14 % de la capacité de broyage mondiale de fèves de cacao, suivis de Barry Callebaut avec 12 %. La production de Petra Foods en Indonésie (7 %) et de Blommer aux États-Unis (5 %) augmente rapidement, en partie grâce à l'acquisition d'une usine de transformation par des producteurs de chocolat tels que Nestlé. Barry Callebaut reste également le plus gros producteur de chocolat industriel. (Voir également le rapport Oxfam pour plus de détails.) Les perspectives de contrecarrer ce contrôle oligopolistique résident essentiellement dans le secteur alternatif du cacao et du chocolat, notamment à travers le mouvement du « commerce équitable ».

Les fèves de cacao et les produits dérivés du cacao bénéficiaient, au titre de la Convention de Lomé, d'un accès préférentiel en franchise de droits non réciproque sur le marché de l'UE ainsi que de droits réduits pour les produits à base de cacao ayant une teneur en sucre supérieure à 5 %. Depuis 2008, ce régime a été remplacé par des accords de libre-échange. Pour les signataires de ces accords, le cacao et les produits dérivés du cacao entrent sur le marché de l'UE en franchise de droits et bénéficient de marges préférentielles significatives, quoique de plus en plus limitées. Ceux qui n'ont pas signé ce type d'accord bénéficient quant à eux du régime SPG et de l'initiative TSA pour les PMA.

Les fèves de cacao et les produits dérivés du cacao (y compris ceux contenant du sucre) originaires des pays ACP accèdent au marché de l'UE en franchise de droits de douane et bénéficient de marges préférentielles significatives, quoique de moins en moins importantes. 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 du STABEX, mais les paiements au titre du FLEX (l'instrument succédant au STABEX) ont été limités.

Le FLEX est un mécanisme visant à offrir une compensation en cas de baisse des recettes totales à l'exportation des pays ACP. Contrairement au STABEX, il n'offre pas de compensation pour les pertes de recettes à l'exportation d'un produit spécifique mais fournit un soutien budgétaire supplémentaire aux pays qui ont subi :

- une perte de 10 % des recettes à l'exportation (2 % dans le cas des PMA) ;
- une aggravation de 10 % du déficit public programmé.

L'expérience a déjà montré que ces critères d'éligibilité sont trop contraignants : depuis 2000-2002, seuls six pays ACP sur 51 ont satisfait à ces deux critères. Pour ces six pays, le soutien au titre du FLEX a totalisé un montant atteignant 35,65 millions d'euros.



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 du FLEX, soit plus de sept fois le budget qui leur a été octroyé au même titre. Le récent « Programme tous ACP relatif aux produits de base agricoles » (voir section 3.3 ci-dessous) promet cependant de faire évoluer cette situation.

En 2004, la CE a lancé une proposition en vue de promouvoir un plan d'action de l'UE contre la dépendance à l'égard des produits agricoles de base et contre la pauvreté. L'objectif de ce plan était d'aider les pays en développement à améliorer leurs performances à l'exportation et de réduire leur vulnérabilité face aux fluctuations de prix des principaux marchés internationaux de 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 face à la fluctuation des prix.

La production de cacao issue du commerce équitable et de l'agriculture biologique ainsi que la mise en place d'indications géographiques pour certains cacaos sont des solutions qui permettraient d'engranger des revenus plus élevés en dépit de la baisse des prix des produits de base. 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.

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Le marché international du cacao

#### 2.1.1 Production, exportations, consommation et tendances de prix

Durant la campagne 2005/2006 (octobre-septembre), la production totale de fèves de cacao a atteint le niveau record de 3,768 millions de tonnes (plus du double du niveau du début des années 1980) ; même si depuis la production a quelque peu baissé, elle devrait néanmoins atteindre en 2008/2009 près de 3,520 millions de tonnes. Les principaux producteurs en 2007/2008 étaient la Côte d'Ivoire et le Ghana, qui ont cultivé 37,3 % et 19,7 % de la production mondiale totale respectivement, suivis par l'Indonésie, le Nigeria, le Cameroun et le Brésil, avec 13,4 %, 5,3 %, 5 % et 4,6 % respectivement. Ensemble, les pays ACP assurent plus des deux tiers de la production mondiale.

En 2006/2007, les exportations mondiales de fèves de cacao ont été évaluées à 2,559 millions de tonnes, soit une baisse par rapport aux 2,774 millions de tonnes de l'année précédente, et s'élevaient à 4,744 milliards de dollars US, la valeur unitaire ayant augmenté de 20,9 % depuis 2003/2004. En 2007/2008, la valeur unitaire a de nouveau augmenté de 28,2 % jusqu'à 2 516 \$ US par tonne, mais les prévisions font état d'un recul d'environ 10 % en 2008/2009. En outre, les pays ACP ont également exporté de la pâte, du beurre et des pelures et coques de cacao. L'Afrique domine les exportations de cacao ainsi que la production ; en effet, certains grands producteurs comme le Brésil consomment la majorité de leur production.

Le broyage de fèves de cacao à l'échelon mondial (qui est une approximation de la consommation) a atteint un record inégalé de 3,756 millions de tonnes en 2007/2008, l'Europe étant le principal utilisateur, même si sa part est passée de 45 % en 1999/2000 à 41,3 % actuellement. La part des États-Unis a également diminué de 29 % à 22 % dans l'intervalle ; en revanche, l'Asie et l'Océanie sont passées de 13 % à 21 % et l'Afrique de 12 % à 15 % (en raison essentiellement de la hausse de la transformation en Côte d'Ivoire plutôt que de la consommation).

**Tableau 2 : Exportations nettes de cacao et de produits dérivés du cacao (en milliers de tonnes)\***

	2000/01	2004/05	2006/07
Côte d'Ivoire	1 179,8	1 299,6	1 200,2
Ghana	370,5	613,8	703,6
Nigeria	160,5	200,7	187
Cameroun	132,6	187,8	162,8
<b>Total Afrique</b>	<b>1 872</b>	<b>2 399</b>	<b>2 382</b>
Indonésie	373	467,1	520,5
<b>Total mondial</b>	<b>2 485</b>	<b>3 077</b>	<b>3 113</b>

Source : ICCO.

\* 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 et biscuits 1,18.

Le cacao est coté 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 \$ 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 connu une chute vertigineuse ; en termes réels, le prix en 2007 équivalait au tiers du prix de 1980. Londres et New York gèrent des opérations à terme et des options sur les marchés à terme du cacao.

**Tableau 3 : Prix internationaux du cacao (cents US 2005/06)**

	Prix actuels/livre	Prix réels/livre
<b>1981</b>	94,2	212,5
<b>1991</b>	54,2	80,4
<b>2001</b>	49,4	56,2
<b>2006</b>	72,2	72,2
<b>2008</b>	117,1	109,6

Source : ICCO, *Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics*, vol. 35, n° 1.

### 2.1.2 L'Accord international sur le cacao

L'ICCO comptait, en 2007, 42 membres issus de 13 pays exportateurs de cacao (dont 9 sont des membres ACP), 29 pays consommateurs (excepté les États-Unis) ainsi que l'UE. L'organisation a récemment organisé une table ronde sur le thème « Une économie cacaoyère durable » dont la première réunion s'est tenue en 2007 à Accra et la deuxième en mars 2009 à Port-d'Espagne, Trinité-et Tobago, auxquelles ont été conviés 300 participants issus de 29 pays et de toutes les branches du secteur. La « Feuille de route d'Accra » contenait dix principes qui ont été réaffirmés à Port-d'Espagne, parmi lesquels figurent :

- le principe 3 : rémunération de la production de cacao de qualité et accroissement des revenus des agriculteurs ;
- le principe 5 : accès au marché et information sur le marché.

À l'issue de la table ronde, les participants ont convenu de poursuivre le développement des dix principes, mais se sont également entendus sur la mise en place d'un fonds pour la pérennité du secteur cacao, essentiellement au profit des producteurs.

## 2.2 Le secteur du cacao des ACP

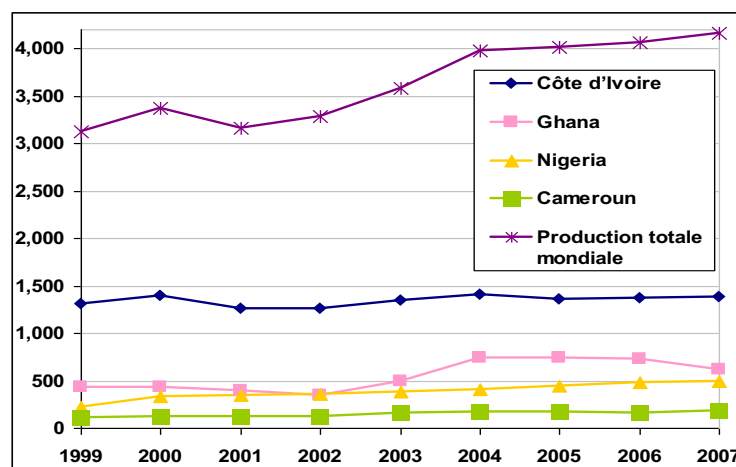
### 2.2.1 Tendances de production dans les ACP

Tableau 4 : Production de fèves de cacao dans les ACP et dans d'autres pays  
(en milliers de tonnes)

	1999	2003	2007
Côte d'Ivoire	1 306,2	1 351,5	1 384
Ghana	434,2	497	615
Nigeria	225	385	500
Cameroun	116	155	179,2
Togo	7	7,9	7,8
Papouasie-Nouvelle-Guinée	35,6	42,5	47,3
République dominicaine	25,9	47,4	42,2
Guinée	5,1	10	12,5
Sierra Leone	10,9	12	14
Ouganda	3,5	3,8	10,6
RDC	6,6	5,7	5,6
Îles Salomon	2,4	4,6	5,3
Haïti	4,5	4,8	4,5
Madagascar	4,3	4,4	4,5
Tanzanie	3,7	4,5	4,5
São Tomé et Príncipe	4,2	3,5	3,5
Guinée équatoriale	5,5	2,4	3
<b>Autres grands producteurs</b>			
Indonésie	367,5	572,6	740
Brésil	205	170	201,7
Équateur	94,7	88,3	85,9
Colombie	51,5	41,7	62,4
<b>Production mondiale totale</b>	<b>3 122,3</b>	<b>3 582,3</b>	<b>4 161,6</b>

Source : FAOSTAT.

Graphique 1 : Production de fèves de cacao (en milliers de tonnes)



Source : FAO.

D'autres pays ACP produisent moins de 2 000 tonnes par an : l'Angola, le Belize, le Bénin, la République centrafricaine, les Comores, la République du Congo, le Costa Rica, Dominique, les îles Fidji, le Gabon, Grenade, le Guyana, la Jamaïque, la Micronésie, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, le Suriname, Trinité-et-Tobago et Vanuatu.

## 2.2.2 Tendances des exportations

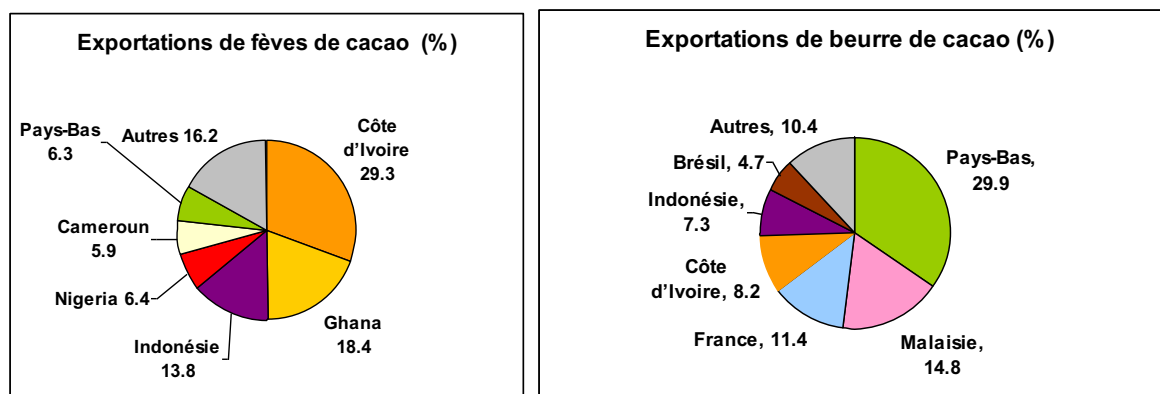
Les pays ACP récoltent plus des deux tiers de la production mondiale de fèves de cacao et dominent naturellement le commerce mondial. En réalité, puisque deux des principaux pays producteurs, le Brésil et la Malaisie, consomment ou transforment l'essentiel de leur propre production, la part des pays 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 importante en Côte d'Ivoire et au Ghana (et au Cameroun en ce qui concerne la pâte de cacao).

**Tableau 5 : Exportations de cacao et produits dérivés du cacao en 2007**  
(en pourcentage des exportations mondiales totales)

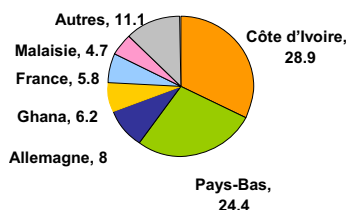
Pays/Produits	Fèves de cacao (%)	Beurre de cacao (%)	Pâte de cacao (%)	Poudre de cacao/biscuit (%)
Côte d'Ivoire	29,3	8,2	28,9	5
Ghana	18,4	2,3	6,2	2,4
Indonésie	13,8	7,3	0,5	6,7
Nigeria	6,4	1,5	0,2	0,7
Cameroun	5,9	0,3	3,1	0,3
Pays-Bas	6,3	29,9	24,4	27,6
Belgique	5,2	0,7	0	0,3
Équateur	2,9	0,4	0,6	0,4
Papouasie-Nouvelle-Guinée	1,7	0	0	0
Togo	3,1	0	0	0
République dominicaine	1,4	0,2	0,2	0,1
États-Unis	0,9	3	3,6	3,3
Allemagne	0,3	2	8,0	6,8
Malaisie	0,6	14,8	4,7	14,5
France	0,1	11,4	5,8	6,1
Brésil	0	4,7	2,9	4,7
<b>Total mondial (tonnes)</b>	<b>2 746 970</b>	<b>700 073</b>	<b>418 903</b>	<b>778 898</b>

Source : FAOSTAT.

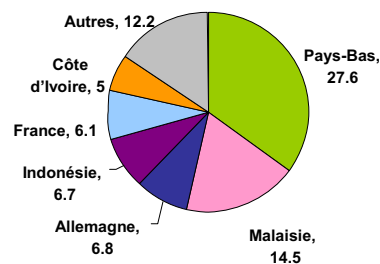
**Graphique 2 : Exportations de cacao et produits dérivés du cacao**



Exportations de pâtes de cacao (%)



Exportations de poudre/biscuits de cacao (%)



Source : FAO.

## 2.3 Relations commerciales ACP-UE et options possibles pour les ACP

### 2.3.1 Relations commerciales ACP-UE dans le secteur du cacao

#### Le régime commercial de l'UE

Toutes les fèves de cacao pénètrent désormais le marché de l'UE en franchise de droits de douane, et ce quelle que soit leur provenance. Toutefois, concernant les produits dérivés du cacao, les exportateurs ACP bénéficient de taux préférentiels sur les marchés de l'UE. 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 sur la teneur en sucre descend à zéro. D'un autre côté, le Nigeria, n'ayant pas signé l'APE, est confronté à l'application de droits SPG, contrairement aux trois autres grands producteurs, à savoir le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Cameroun, qui ont signé un APE (le Nigeria est le seul grand producteur de cacao non PMA à n'avoir pas paraphé ou signé un APE). D'après un article d'*Éclairage sur les négociations*, « près de 95 % des produits du cacao du Nigeria sont exportés vers la seule Europe, en raison des coûts élevés du fret pour les exportations vers les marchés américains et asiatiques. Les estimations de la COPAN (Cocoa Processors Association of Nigeria - Association des transformateurs de cacao du Nigeria) indiquent des pertes de près de 5 millions de dollars depuis la fin mars 2008 ». Les rapports de presse de février 2009 affirmaient que le secteur nigérian de la transformation du cacao était sur le point de s'effondrer, le retrait des préférences ACP traditionnelles pour les exportations de cacao transformé ayant mis en exergue les contraintes internes sur la compétitivité. Les premiers rapports avaient suggéré que les usines de transformation se délocalisaient au Ghana.

Tableau 6 : Droits de douane à compter de juillet

	Taux NPF	Taux SPG	Taux APE	Taux Cotonou
1801 - Fèves de cacao	0 %	0 %	0 %	0 %
1803 - Pâte de cacao	9,6 %	6,1 %	0 %	0 %
1804 - Beurre de cacao	7,7 %	4,2 %	0 %	0 %
1805 - Poudre de cacao	8 %	2,8 %	0 %	0 %
1806102 - Poudre de cacao contenant entre 5 % et 65 % de sucre	43 % ou 8 % + 25,2 €/100 kg	2,8 % + 25,2 €/100 kg	0 %	0 % + 25,2 €/100 kg
1806103 - Poudre de cacao contenant entre 65 % et 80 % de sucre	43 % ou 8 % + 31,4 €/100 kg	4,5 % + 31,4 €/100 kg	0 %	0 % 31,4 €/100 kg
1806109 - Poudre de cacao contenant plus de 80 % de sucre	43 % ou 8 % + 41,9 €/100 kg	4,5 % + 41,9 €/100 kg	0 %	0 % 41,9 €/100 kg
1806201 - Chocolat en tablette	43 % ou 8,3 % + EA MAX 18,7 + ADSZ	4,8 % + EA MAX 18,7 + ADSZ	0 %	0 %

Source : Help Desk de l'UE.



## Tendances du commerce ACP-UE

Depuis 2002, plusieurs pays ACP ont augmenté leurs exportations vers l'UE, plus particulièrement le Ghana (de plus de 97 %) et le Cameroun (de 67 %), tandis que des augmentations encore plus impressionnantes se sont produites pour des pays exportant très peu au départ, tels que la République dominicaine, la Guinée, le Liberia, la Sierra Leone et plus particulièrement le Togo, qui est devenu le cinquième plus gros fournisseur. Bien que les exportations de la Côte d'Ivoire aient chuté d'environ 6 %, elle reste de loin le plus gros fournisseur ; les importations globales de l'UE en provenance des pays ACP ont augmenté de 28 % sur la période.

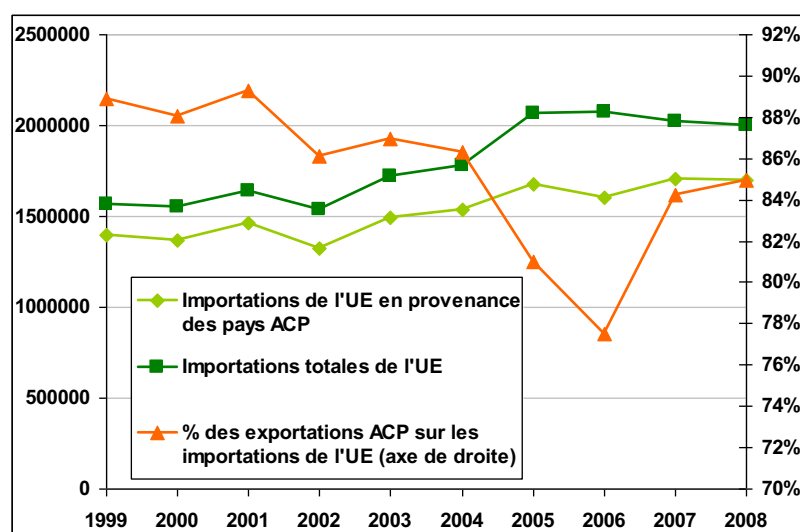
Tableau 7 : Importations de l'UE-27 en provenance des pays ACP pour la période 2002-2008 (en millions d'euros)

	2002	2005	2008
<b>Côte d'Ivoire</b>	1 401,4	1 064,3	1 320,3
<b>Ghana</b>	413,3	544,8	816,2
<b>Nigeria</b>	300,8	323,2	340,1
<b>Cameroun</b>	156,2	197,1	261,4
<b>Togo</b>	12,1	74,6	133,4
<b>République dominicaine</b>	13,1	21,1	50,5
<b>Sierra Leone</b>	4,3	12,5	17
<b>Guinée</b>	2,3	21,4	16,8
<b>Papouasie-Nouvelle-Guinée</b>	16,3	17,8	14,8
<b>Ouganda</b>	4,5	6,8	11,9
<b>Madagascar</b>	7,4	6,4	10,5
<b>Liberia</b>	1,2	2,9	7,5
<b>Tanzanie</b>	6,7	4,5	6,8
<b>Total ACP</b>	2 359,1	2 310,6	3 028,5

Source : Export Helpdesk de l'UE.

Toutefois, si depuis 2000 les exportations ACP ne cessent d'augmenter dans l'ensemble, leur contribution aux importations de l'UE n'augmente pas dans la même proportion. Alors qu'au début de l'année 2000 elles représentaient 89 % des importations totales de l'UE, elles ne sont plus que de 85 % aujourd'hui.

Graphique 3 : Total des importations de l'UE de cacao et de ses préparations en provenance des pays ACP pour la période 1999-2008 (en tonnes)



Source : Eurostat.

### 2.3.2 Options possibles pour les pays ACP

#### Réponses politiques à la baisse des prix

Pour les cacaoculteurs, les prix rémunérateurs sont au cœur de la problématique de la pérennité économique mondiale du secteur. Les prix du cacao fluctuent fortement et ils ne sont parfois pas suffisamment rémunérateurs pour inciter les cultivateurs à planter des cacaotiers et maintenir leur exploitation en état. En cas de baisse des prix, la production de cacao n'est plus économiquement rentable.

Des initiatives visant à promouvoir une réponse politique efficace 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 l'essor des industries de transformation dans les pays en développement et le soutien aux systèmes de gestion des risques.

Le « commerce équitable » permet de différencier une production et d'obtenir un prix avantageux pour le cacao et les produits dérivés du cacao. Ce marché est en pleine 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 lors, les ventes ont rapidement augmenté jusqu'à atteindre 29,7 millions de livres en 2006 (représentant toujours moins de 2 % du marché), même si le chiffre de 2008 avait baissé à 26,8 millions de livres. Le Royaume-Uni a surpassé l'Allemagne, la Suisse et les Pays-Bas en termes de consommation de produits de cacao issus du commerce équitable, multipliant par 100 sa consommation, qui est passée de 22 tonnes en 1996 à 2 238 tonnes en 2005, soit trois fois plus que ses rivaux les plus proches, la France et l'Allemagne. Le cacao et le chocolat issus du commerce équitable portent le label « commerce équitable », qui est un label de consommation géré par la Fondation du commerce équitable établie au Royaume-Uni. Ce label garantit de meilleurs revenus pour les producteurs des pays en développement. Des initiatives ont été prises dans ce domaine 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), supervise 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 affiliés dans 50 pays de bénéficier du label « commerce équitable ».

Le marché des produits issus de l'agriculture biologique 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 pays producteurs ACP de cacao se sont déjà lancés sur ce marché.

Enfin, pour certaines variétés spécifiques de cacao, l'établissement d'indications géographiques (IG) pourrait aider les producteurs à obtenir des prix plus avantageux. La CE prône la création d'un registre international des produits alimentaires et des boissons préparés selon une recette spéciale ou provenant d'une région spécifique et qui ne peut être copiée. Ces IG suivraient le modèle déjà établi pour les vins et les spiritueux. La décision de l'OMC de mars 2005 sur les appellations géographiques d'origine devrait aider les pays ACP qui souhaitent développer des cacaos spécifiques à leur région, en particulier des cacaos fins et aromatiques.

Un aspect notable de la réponse stratégique face à la baisse du prix du cacao est le rôle relativement mineur joué par la CE, en dépit des engagements pris dans le plan d'action de 2004 sur les produits de base.

## Champ d'action de l'UE

Depuis le lancement du débat sur l'abolition du régime STABEX en 1997, la CE n'a eu de cesse de plaider en faveur du développement d'instruments de gestion du risque fondés sur le marché. Ceux-ci ont porté quelques fruits dans le « Programme tous ACP relatif aux produits de base agricoles » (AAACP). En septembre 2007, le « Plan d'action relatif aux produits de base » a été converti en « Programme AAACP » avec un budget de 45 millions d'euros pour tous les produits, qui a été revu au cours du premier trimestre 2009. Trois programmes ont trait au cacao :

- Politique des produits et gestion du risque lié au prix au Malawi et au Mozambique ;
- Formation et éducation de base sur la gestion des risques agricoles dans la région d'Afrique orientale et australe ;
- Transfert de capacités à la région d'Afrique orientale et australe.

Il existe également un programme de soutien séparé pour les producteurs de cacao à Haïti, dans lequel le programme AAACP fait partie d'un consortium impliquant plusieurs autres bailleurs de fonds.

Un effort renouvelé et soutenu de la CE à cet égard semble toutefois nécessaire, en particulier au vu de l'importance du cacao pour les petits exploitants, ainsi que pour améliorer les efforts d'éradication de la pauvreté dans les pays ACP producteurs de cacao.

S'agissant du soutien aux producteurs ACP en vue de les aider à développer des activités 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 les produits laitiers 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 de consolider les exigences en matière d'inspection pour réduire les coûts. En troisième lieu, la CE doit déterminer les types d'instruments nécessaires pour soutenir les investissements visant à développer les activités de transformation du cacao dans les pays ACP. Pour cela, il faudrait sans doute revoir les dispositions et les conditions des emprunts définies par la Banque européenne d'investissement, afin de réduire le coût des emprunts. À défaut, il y aurait lieu de mettre en place de nouveaux instruments financiers. La Côte d'Ivoire et le Ghana ont identifié des mécanismes visant à stimuler la transformation locale : en effet, la Côte d'Ivoire impose maintenant des taxes à l'exportation sur la poudre de cacao inférieures à celles imposées sur les fèves de cacao.

En conclusion, il est nécessaire d'adopter une approche d'ensemble pour aider les producteurs ACP de cacao à développer leurs activités de transformation de manière à réduire leur dépendance à l'égard du faible prix du cacao de base.

## Sources d'information

### Principales sources

Sixième Accord international sur le cacao (entré en vigueur à compter d'octobre 2003).  
<http://www.ictsd.org/weekly/03-10-08/inbrief.htm>

Rapports annuels ICCO.  
[http://www.icco.org/pdf/An\\_report/anrep0506english.pdf](http://www.icco.org/pdf/An_report/anrep0506english.pdf)

ICCO. *Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics*.  
<http://www.icco.org/about/press2.aspx?Id=neu9391>

Site Web de la Table ronde pour une économie cacaoyère durable.  
<http://www.roundtablecocoa.org/>

Robbins Peter. *Stolen Fruit: The tropical commodities disaster*. CTA/Zed Books, 2003.

Jan Cappelle, « Towards a Sustainable Cocoa Chain ». Oxfam International Research Report, January 2009.  
[http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/research\\_sustainable\\_cocoa\\_chain.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/research_sustainable_cocoa_chain.pdf)

Fairtrade Foundation. *Facts and figures on Fairtrade*, 2009.  
[http://www.fairtrade.org.uk/what\\_is\\_fairtrade/facts\\_and\\_figures.aspx](http://www.fairtrade.org.uk/what_is_fairtrade/facts_and_figures.aspx)

### Autres sources

Table ronde pour une économie cacaoyère durable, « La Feuille de route d'Accra », vers une économie cacaoyère mondiale durable, 6 octobre 2007.  
<http://www.roundtablecocoa.org/documents/ACCRA%20AGENDA%20-%20French.pdf>

« Ireland and Denmark top confectionery consumption charts ». *Confectionery News*, 20 janvier 2006.  
<http://www.confectionerynews.com/news/ng.asp?id=65256>

EC export helpdesk.  
<http://exporthelp.europa.eu/>

Évaluation de l'impact de la directive sur la teneur en graisses végétales (juin 2006). Rapport complet.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/chocolate/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/chocolate/fullrep_en.pdf)

Synthèse.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/chocolate/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/chocolate/sum_en.pdf)

Jean Boyle. « Nigerian cocoa processors to lose millions ». *Éclairage sur les négociations*, vol. 7, n° 2, mars 2008.  
[http://www.ictsd.org/tni/tni\\_french/TNI\\_FR\\_7-2.pdf](http://www.ictsd.org/tni/tni_french/TNI_FR_7-2.pdf)

ICTSD. « Without EPA, Nigerian cocoa processors lose millions as EU imposes tariffs ». *Bridges*, vol. 12, n° 7, 27 février 2008.  
<http://www.ictsd.org/weekly/08-02-27/story2.htm>

Cocoa Producers' Alliance (COPAL).  
<http://www.copal-cpa.org/>

Fairtrade Foundation, Londres, 2002.  
[http://www.fairtrade.org.uk/products/retail\\_products/product\\_browse.aspx?comps=COCOA](http://www.fairtrade.org.uk/products/retail_products/product_browse.aspx?comps=COCOA)

« Organic foods ». *foodnavigator.com*, 3 juin 2009  
<http://www.foodnavigator.com/Financial-Industry/Consumers-seeking-more-from-organics-analyst>

« Nigeria's Cocoa Processing Sector Faces Collapse ». *This Day*, 9 février 2009.  
[http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=14347&lang=fr](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=14347&lang=fr)

ICTSD. « Le Nigeria et les défis de l'APE ». *Éclairage sur les négociations*, vol. 7, n° 9, novembre 2008.

<http://ictsd.net/i/news/tni/32924/>

FAO. Cocoa.

[http://www.fao.org/sd/erp/toolkit/Books/BFplants2/22cocoa\\_files/INDEX.HTM](http://www.fao.org/sd/erp/toolkit/Books/BFplants2/22cocoa_files/INDEX.HTM)

IFOAM. Production guidelines of organic cacao, coffee and tea.

[http://www.ifoam.org/growing\\_organic/7\\_training/t\\_materials/1\\_soil\\_plant/naturland\\_prod\\_guidelines\\_tea\\_coffe\\_cocoa.php](http://www.ifoam.org/growing_organic/7_training/t_materials/1_soil_plant/naturland_prod_guidelines_tea_coffe_cocoa.php)

Organisation internationale du cacao (ICCO).

<http://www.icco.org/>

Issue et suivi de la réunion de la Table ronde sur une économie cacaoyère mondiale durable.

<http://www.icco.org/documents/documents.aspx>

« Chocolate companies in importing countries make highest profits ».

[http://international-tariffs.suite101.com/article.cfm/top\\_cocoa\\_chocolate\\_exporters](http://international-tariffs.suite101.com/article.cfm/top_cocoa_chocolate_exporters)

Tripling Africa's Primary Exports: What? How? Where? Document de discussion CNUCED n° 180 par Jörg Mayer et Pilar Fajarnes. UNCTAD/OSG/DP/2005/4, 01/10/05.

[http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20054\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20054_en.pdf)

USDA FAS. Cocoa Improvement Initiative – CAFTA-DR Countries.

<http://www.fas.usda.gov/icd/borlaug/cafta-cocoa.htm>





## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du café

### Table des matières

1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur du café	248
2. Récents développements et implications pour les pays ACP	249
2.1. Production, commerce et consommation	249
2.2 Prix	252
2.3 La crise financière et le café	254
2.4 L'Accord international sur le café de 2007 et autres enjeux liés à l'OIC	254
2.5 Derniers développements dans le secteur des cafés spéciaux et durables	255
Sources d'information	256



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du café » a initialement été publiée en septembre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en octobre 2009, est structurée de la manière suivante :

**1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.

**2. Récents développements et implications pour les pays ACP :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur du café

La part des exportations mondiales de café des pays ACP a baissé presque de moitié au cours de ces vingt dernières années, notamment en raison d'une hausse de la production dans les pays non ACP tels que l'Indonésie et le Vietnam. Les principaux producteurs ACP sont en Afrique, à l'exception de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'UE à 25 compte pour plus de 50 % de la consommation mondiale de café et demeure le marché dominant pour les producteurs ACP.

L'Organisation internationale du café (OIC) a mis en œuvre 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. De fait, les prix ont baissé de manière drastique et ont atteint le niveau le plus bas du siècle au cours de la période 2000-2004, pour connaître une reprise partielle peu de temps après. Parallèlement à un boom général des prix, l'indice composite de l'OIC est passé en 2007, et pour la première fois depuis 1998, à 1 \$/livre et il n'est pas redescendu depuis. En 2008, cette moyenne était supérieure à 1,20 \$/livre, tandis qu'en janvier-juillet 2009 elle atteignait 1,10 \$/livre. Les stocks dans les pays producteurs sont actuellement à leur niveau historique le plus bas. Toutefois, en tenant compte de la hausse des prix du café, les revenus dégagés par les agriculteurs ont été fortement érodés par la hausse des prix du pétrole (qui a augmenté le prix des intrants pour les agriculteurs), d'une part, et par la faiblesse persistante du dollar américain, d'autre part.

Outre la hausse des prix, le secteur du café connaît une croissance rapide des cafés certifiés « durables » – tels que les cafés issus de l'agriculture biologique, issus du commerce équitable, « Rainforest Alliance Certified », « Utz Certified » et autres appellations. D'après les dernières estimations, le marché des « produits durables » représente environ 5,5 % des exportations de café, contre 1 % à peine en 2003. Cette tendance fait suite au développement rapide du marché des cafés spécialisés dans les années 1990.

La chaîne de valeur du café a subi une restructuration majeure au cours de ces deux dernières décennies. Les organisations de producteurs ont perdu une grande partie de leur pouvoir en raison de l'abolition du régime des quotas et de la libéralisation du marché intérieur. Une pression s'est exercée sur les négociants locaux en raison de la présence plus active des négociants internationaux dans les acquisitions nationales. Ces négociants ont eux-mêmes entrepris une restructuration considérable. Ceux de taille moyenne se sont vus évincés par les plus grands. Certains ont fait faillite et d'autres ont fusionné ou ont été absorbés par des négociants plus importants. De fait, le commerce du café devient de plus en plus concentré. Mis à part quelques exceptions, il y a eu peu d'intégration verticale entre les torréfacteurs et les négociants internationaux. La concentration sur le marché des torréfacteurs a atteint un degré encore plus élevé que celui des négociants. Les torréfacteurs sont encore en mesure de maintenir une position de pouvoir relative par rapport aux distributeurs grâce à la nature particulière du café dans le commerce de détail et le fait que, dans plusieurs marchés de détail, le café est vendu avec une faible marge, voire à perte. Cela s'applique au café ordinaire. En revanche, les cafés spéciaux affichent quant à eux des marges plus élevées dans la vente au détail. Cependant, les marques propres aux supermarchés n'ont pas été en mesure de véritablement percer sur le marché des cafés spéciaux. Les marques de « qualité supérieure » ont par exemple tendance à dominer le marché haut de gamme dans les chaînes de grande distribution.

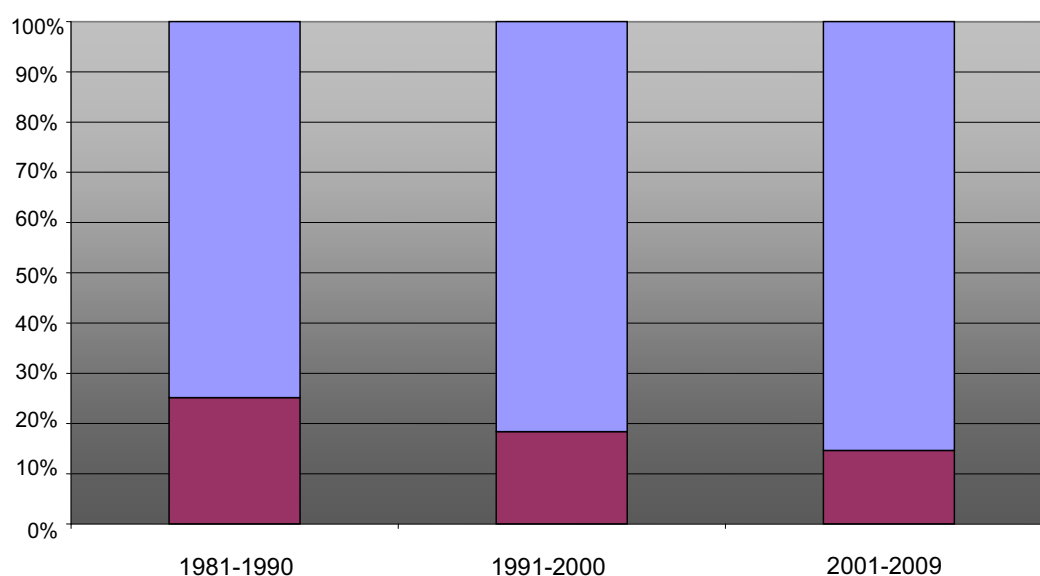
L'augmentation et le maintien des revenus des caféiculteurs (et en particulier des petits exploitants) dans les pays ACP sont un objectif politique important. La possibilité d'atteindre cet objectif en rétablissant un certain contrôle sur le marché, tel que celui exercé par l'OIC avant 1989 ou via d'autres 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 semble offrir de meilleures perspectives.

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Production, commerce et consommation

Entre 2001 et 2009, la production de café des pays ACP représentait moins de 15 % de la production mondiale. Il s'agit là d'une baisse par rapport aux années 1980 et 1990 puisqu'ils enregistraient respectivement 25 % et 18 % de la production mondiale (voir graphique 1). En 2008/2009, les pays ACP ont produit 19,2 millions de sacs de café sur une production mondiale de plus de 128,8 millions de sacs. Les dix principaux producteurs ACP en 2008/2009 étaient l'Éthiopie (avec plus de 6,1 millions de sacs et une augmentation de 25 % par rapport à l'année précédente), l'Ouganda (3,3 millions), la Côte d'Ivoire (2,5 millions) et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG, à peine plus de 1 million) (voir tableau 1). Seul un pays, l'Éthiopie, figure parmi les dix principaux producteurs de café mondiaux (voir tableau 2).

**Graphique 1 : Part de la production de café ACP dans la production mondiale (en % du volume)**



Source : élaboré à partir des données de l'OIC.

**Tableau 1 : Dix principaux producteurs et exportateurs de café ACP, 2008/2009**

Rang	Production (2008/09)		Exportations (2008)	
	Pays	x 1 000 sacs	Pays	x 1 000 sacs
1	Éthiopie	6 133	Ouganda	3 311
2	Ouganda	3 300	Éthiopie	2 852
3	Côte d'Ivoire	2 500	Côte d'Ivoire	1 585
4	PNG	1 026	PNG	1 094
5	Tanzanie	917	Tanzanie	818
6	Kenya	883	Kenya	608
7	Cameroun	833	Cameroun	527
8	Madagascar	629	Guinée	335
9	République dominicaine	500	Rwanda	283
10	Rép. démocratique du Congo	400	Burundi	251

Source : élaboré à partir des données de l'OIC.

Tableau 2 : Dix principaux producteurs et exportateurs mondiaux de café (2008/2009)

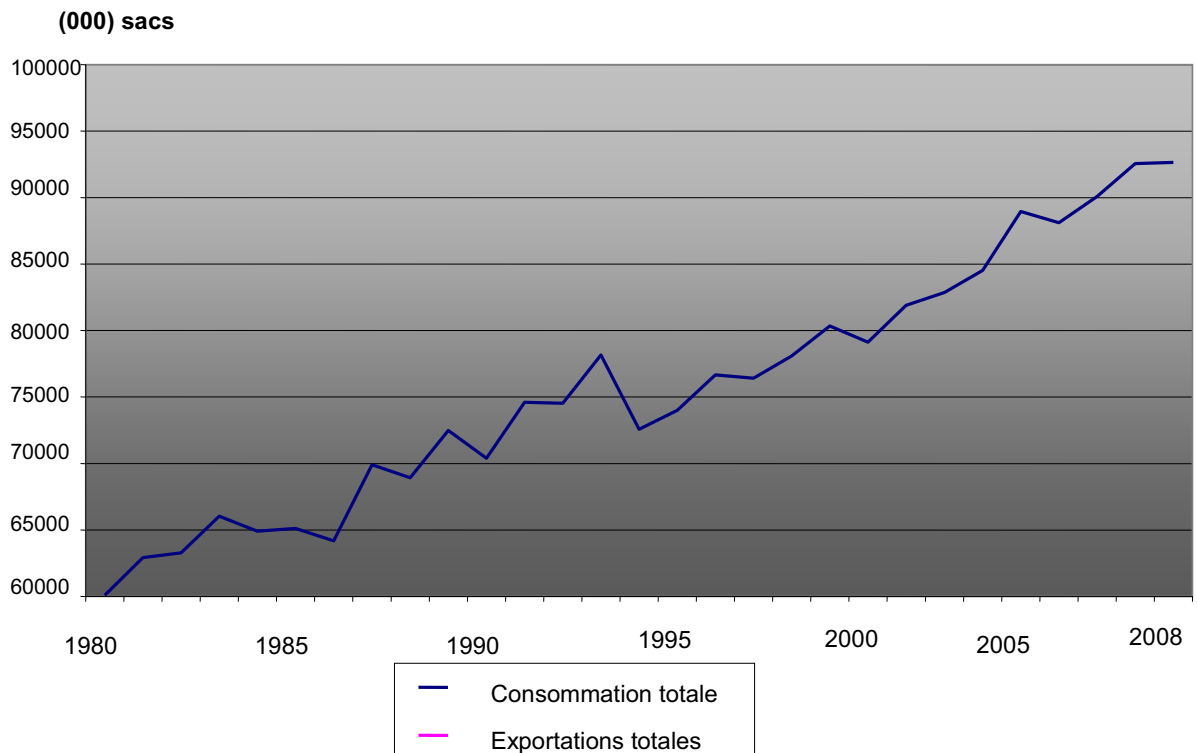
Rang	Production (2008/2009)		Exportations (2008)	
	Pays	x 1 000 sacs	Pays	x 1 000 sacs
1	Brésil	45 992	Brésil	29 495
2	Vietnam	16 000	Vietnam	16 101
3	Colombie	10 500	Colombie	11 085
4	Indonésie	8 638	Indonésie	5 741
5	Éthiopie*	6 133	Guatemala	3 778
6	Mexique	4 650	Pérou	3 733
7	Inde	4 372	Ouganda*	3 311
8	Pérou	3 868	Honduras	3 256
9	Honduras	3 373	Inde	3 145
10	Guatemala	3 370	Éthiopie*	2 852

Source : élaboré à partir des données de l'OIC. \* Pays ACP.

Les exportations suivent plus ou moins la même dynamique que la production, mais avec un déclin proportionnel plus prononcé pour les pays ACP dans les années 2000. Les pays ACP représentaient 14,9 % des exportations totales en 2001-2008, soit une baisse par rapport aux 21,3 % enregistrés dans les années 1990 et 27,4 % dans les années 1980. En 2008, ils représentaient à peine 12,8 % des exportations totales. Les principaux exportateurs ACP en 2008 étaient l'Ouganda (avec 3,3 millions de sacs), l'Éthiopie (2,9 millions), la Côte d'Ivoire (1,6 million) et la PNG (plus de 1 million). Deux pays ACP (l'Ouganda et l'Éthiopie) figurent parmi les dix principaux exportateurs mondiaux.

Les données de consommation dans les pays importateurs (cf. graphique 2 et tableau 3) montrent une hausse constante en volume, en particulier dans les marchés émergents (membres importateurs non OIC). Cela est accentué par une forte croissance de la consommation interne des pays producteurs – en particulier au Brésil, au Mexique, en Indonésie, en Éthiopie, en Colombie et en Inde.

Graphique 2 : Consommation dans les pays importateurs et exportations totales (1980-2008)





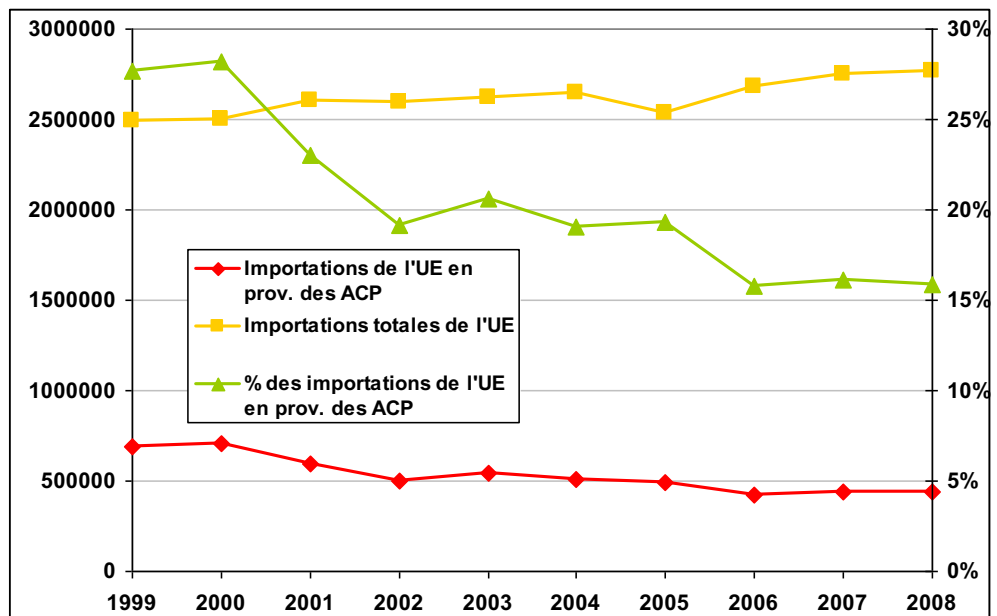
**Tableau 3 : Consommation (en milliers de sacs) dans les pays importateurs et producteurs (2000-2008)**

	2000	2004	2008
Pays importateurs membres de l'OIC*	64 862	70 713	70 442
Total des pays de l'UE	38 007	41 193	39 859
3 principaux pays de l'UE (à compter de 2008)			
1. Allemagne	5 402	4 929	5 143
2. Italie	8 770	10 445	9 554
3. France	5 149	5 469	5 937
Autres pays de l'UE	18 686	20 350	19 225
Japon	6 626	7 117	7 065
États-Unis	18 746	20 973	21 655
Pays importateurs non membres de l'OIC	14 258	18 240	22 198
Consommation dans tous les pays importateurs	79 120	88 953	92 640
Consommation dans les pays producteurs**	26 375	29 999	35 074

Source : élaboré à partir des données de l'OIC.

\* Années calendrier. \*\* Campagnes agricoles.

Bien que les importations en provenance des pays ACP aient légèrement diminué au cours de ces dix dernières années, la hausse des importations de l'UE a également contribué à faire passer la part des ACP d'environ 28 % à 16 % des importations, comme le montre le graphique 3.

**Graphique 3 : Importations de café (en tonnes) dans l'UE pour la période 1999-2008 et part en provenance des ACP**

Source : OIC.

Comme le montre le tableau 4, les barrières tarifaires aux importations de café dans les principaux pays importateurs restent faibles voire nulles pour le café vert, et un peu plus élevées pour le café torréfié.

Tableau 4 : Droits à l'importation

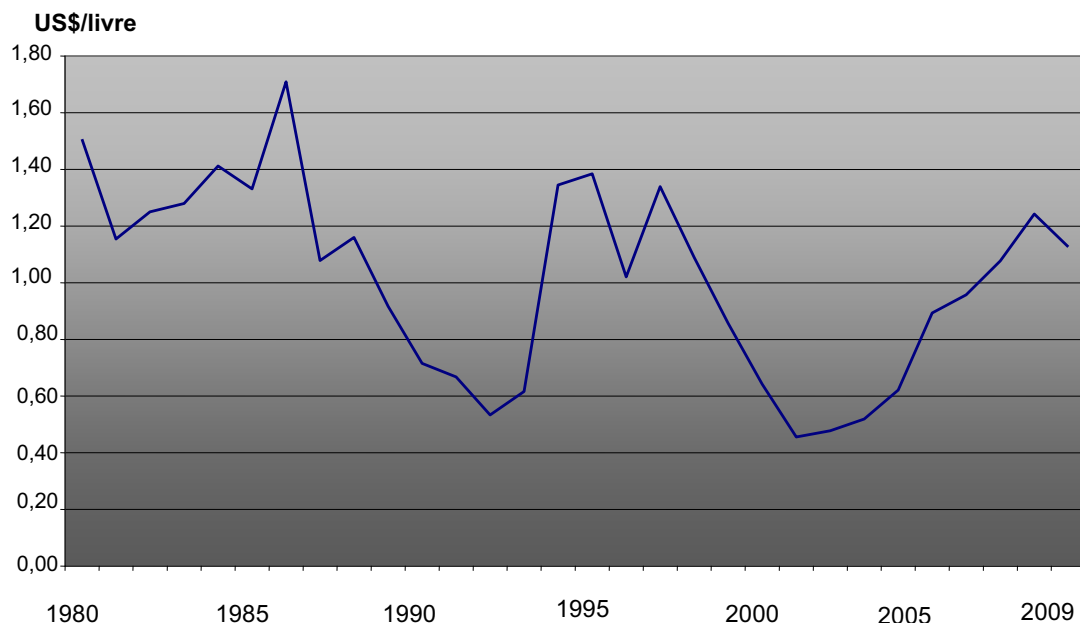
	Café vert	Café torréfié
<b>CE</b>	Droit NPF consolidé dans le cadre du GATT, 0 % Régime NPF statutaire, 0 % PMA, 0 % APE, 0 %	Droit NPF consolidé dans le cadre du GATT, 7,5 % Régime NPF statutaire, 7,5 % SGP, 2,6 % PMA, 0 % APE, 0 %
<b>Japon</b>	0 %	Droit NPF consolidé dans le cadre du GATT, 12 % Régime NPF statutaire, 12 % SGP, 10 % PMA, 0 % Général, 20 %
<b>États-Unis</b>	0 %	0 %

Source : OIC, 2008.

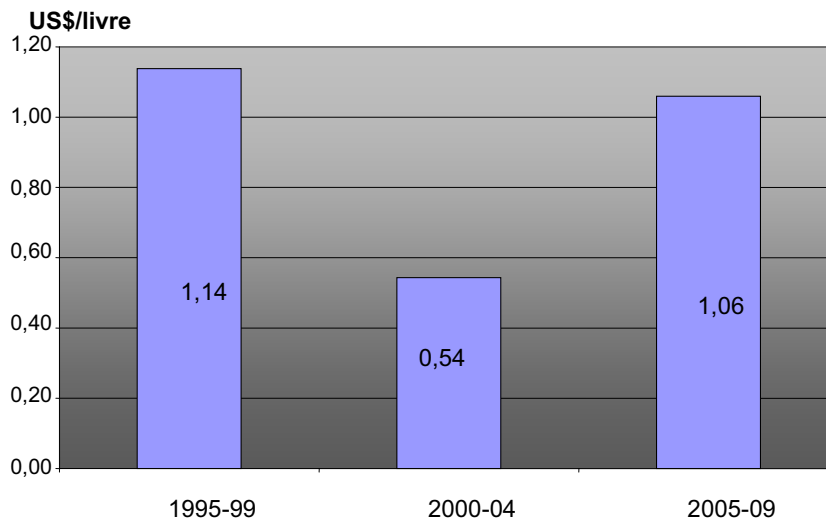
## 2.2 Prix

Après avoir connu en 2000-2004 les prix les plus bas jamais enregistrés dans l'histoire du café, les prix internationaux du café se sont sensiblement rétablis, en particulier depuis la fin 2006. L'indice composite de l'OIC atteignait en moyenne 0,54 \$/livre en 2000-2004 pour doubler à \$1,04 en 2005-2008 (voir graphique 5). Pour la première fois depuis 1998, il a dépassé la barre des 1 \$/livre en 2007. En 2008, il était à 1,24 \$ avant de retomber à 1,13 \$ au cours du premier semestre 2009. Étant donné le faible niveau des stocks, les exportations ont été à peine suffisantes pour couvrir la demande des pays importateurs au cours de ces dernières années (voir graphique 2). Puisque la crise actuelle semble ne pas avoir considérablement affecté le volume de la demande (voir ci-dessous), la situation actuelle risque de perdurer à court et moyen terme.

**Graphique 4 : Prix internationaux pour la période 1980-2009  
(indice composite de l'OIC)**

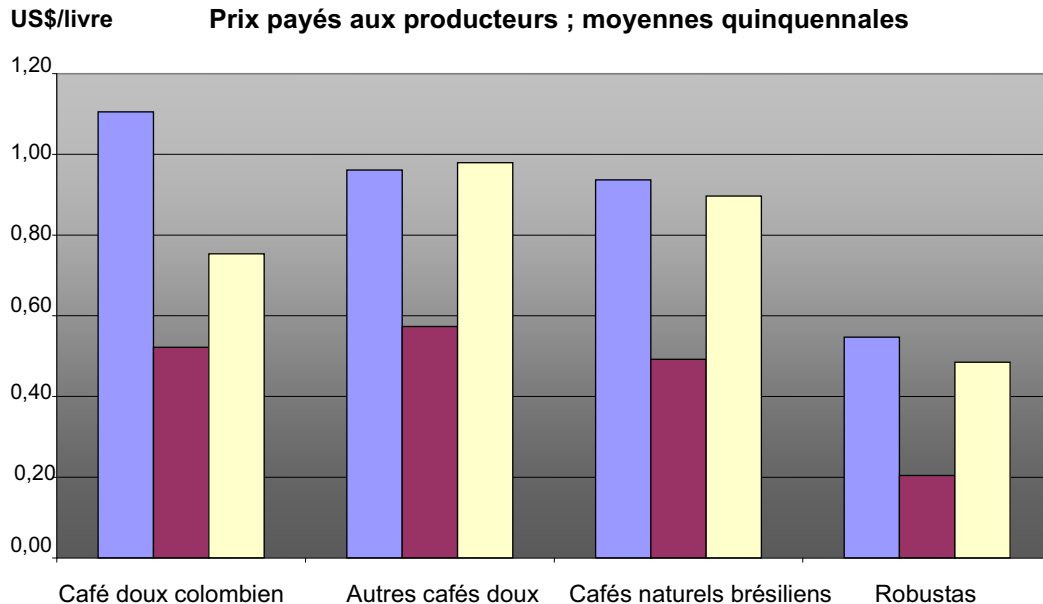


Source : élaboré à partir des données de l'OIC.

**Graphique 5 : Prix internationaux, moyennes quinquennales  
(indice composite de l'OIC)**

Source : élaboré à partir des données de l'OIC.

Les prix payés aux producteurs (en dollars) ont également augmenté, quoique à un rythme plus lent que les prix internationaux (à l'exception du robusta) : pour le café doux colombien, les prix sont passés de 0,52 \$/livre en 2000-2004 à 0,75 \$/livre en 2005-2009, pour d'autres cafés doux de 0,57 \$/livre en 2000-2004 à 0,98 \$/livre en 2005-2009, pour les cafés naturels brésiliens de 0,49 \$ à 0,90 \$, et pour les robustas de 0,20 \$ à 0,48 \$ (voir graphique 6).

**Graphique 6 : Prix moyen payé aux producteurs dans quelques pays**

1<sup>re</sup> colonne (bleue) : 1995-1999 ; 2<sup>e</sup> colonne (bordeaux) : 2000-2004 ; 3<sup>e</sup> colonne (jaune) : 2005-2008.

Source : élaboré à partir des données de l'OIC.

En termes de revenus nets pour les producteurs, cependant, ces augmentations de prix ont été contrebalancées par l'augmentation du prix du pétrole (qui affecte les prix des fertilisants et des transports) et la dévaluation constante du dollar. La plupart des pays ACP ayant des devises non alignées sur le dollar, cela a engendré une pression baissière sur les prix en devises locales.

## 2.3 La crise financière et le café

La crise économique et financière qui a débuté fin 2007 ne semble pas avoir eu des répercussions majeures sur le marché du café. Dans l'ensemble, la consommation de café semble se maintenir, du moins dans les pays traditionnellement consommateurs de café, même si certains éléments indiquent une transition de la consommation de produits à l'extérieur vers la consommation de produits à domicile ainsi qu'un abandon des produits plus onéreux au profit de produits meilleur marché. La situation est plus floue en ce qui concerne les marchés de consommation du café émergents.

Certains rapports suggèrent une transition en termes de fréquentation d'enseignes de « luxe » (Starbucks devrait fermer environ 1 000 cafés-restaurants aux États-Unis) au profit d'enseignes meilleur marché telles que McDonald's, qui enregistrent de fortes ventes. Au même moment, pourtant, des rapports britanniques indiquent que tant les enseignes bon marché que de luxe se maintiennent, aux dépens des enseignes de gamme moyenne.

Cependant, la consommation dans les économies émergentes telles que l'Europe de l'Est est plus fragile étant donné que la consommation de café n'y est pas aussi fermement ancrée et que le pouvoir d'achat des consommateurs pourrait être affecté par le chômage et l'instabilité économique.

L'impact de la crise était censé créer des problèmes d'accès au crédit ainsi que des opérations de couverture plus coûteuses. Bien que ces tendances se soient confirmées, les rapports relatifs au secteur du café et à d'autres secteurs agroalimentaires suggèrent cependant que cela n'a pas causé de problèmes majeurs dans la filière.

## 2.4 L'Accord international sur le café de 2007 et autres enjeux liés à l'OIC

Le septième Accord international sur le café a été approuvé par les membres de l'OIC en 2007. Une fois ratifié, l'accord remplacera celui de 2001. La signature et la ratification de l'accord ont été plutôt lentes, la validité de l'accord de 2001 ayant, de ce fait, dû être reconduite pour une année supplémentaire jusqu'en septembre 2009. La décision de Japon de ne pas se joindre à l'Accord international sur le café a porté un coup dur à l'OIC. Contrairement à l'accord en vigueur jusqu'en 1989, les accords de 2001 et de 2007 ne donnent aucun pouvoir de régulation de la production basé sur des quotas à l'OIC. Ils sont axés sur la promotion et le développement du marché du café, la collecte d'informations statistiques, le financement de projets spécifiques pour l'assistance technique et la création et la gouvernance de groupes spéciaux et de comités. Les grandes caractéristiques nouvelles de l'accord de 2007 sont : des références spécifiques à la « durabilité » dans l'objectif général – plus précisément « favoriser le développement durable du secteur dans le cadre d'une économie de marché », reste à voir comment cela se traduira en pratique ; la création de quatre nouveaux organes, le plus important d'entre eux étant le « Forum consultatif sur le financement dans le secteur du café » ; des obligations plus strictes en matière de fourniture d'informations statistiques par les membres.

Le Programme d'amélioration de la qualité du café, initialement envisagé comme un mécanisme obligatoire destiné à améliorer la qualité du café commercialisé sur la scène internationale, avait été introduit en octobre 2002 dans le cadre de la Résolution 407, et a été considérablement remanié en 2004 dans le cadre de la Résolution 420. Il s'agit désormais d'un programme volontaire destiné à encourager les membres exportateurs de café à satisfaire à certaines exigences qualitatives de base. En 2007/2008, 28 membres ont indiqué la qualité de leur café vert dans les certificats d'origine (ces pays représentent environ 70 % des exportations totales). Plus de 91 % de la production de café arabica en provenance de ces pays a été jugée conforme à la norme de qualité minimum, contre 25 % à peine pour le robusta. Toutefois, nul ne sait précisément si cette non-conformité a un effet quelconque sur les prix ou la réputation des produits.

## 2.5 Derniers développements dans le secteur des cafés spéciaux et durables

Comme expliqué plus en détail dans la note de synthèse de 2008, le café dit « durable » conquiert petit à petit ses lettres de noblesse, après avoir enregistré une croissance spectaculaire dans les années 2000. Outre l'augmentation des ventes de café certifié « biologique », « commerce équitable », « Rainforest Alliance » et « UTZ certified », ces dernières années ont été marquées par l'élaboration de normes privées sur la durabilité à l'initiative de torréfacteurs, tout d'abord avec les pratiques CAFE de Starbucks et ensuite avec le Programme de qualité durable AAA de Nespresso. Ce dernier entendait à l'origine soumettre les pratiques agricoles à un code de conduite, mais, à partir de mai 2009, l'objectif du programme est que toutes les exploitations participantes (environ 25 000) obtiennent la certification par le label « Rainforest Alliance ». L'autre développement majeur a été la création en 2009 d'un secrétariat et de bureaux régionaux de l'Association 4C (Code commun de la communauté du café). L'association est structurée autour de trois chambres (producteurs, commerce et industrie, société civile) et gère un code de conduite volontaire à l'échelle du secteur, basé sur une liste de 28 principes et de 10 pratiques inacceptables. En juin 2009, l'Association 4C avait déjà vérifié la conformité au code de conduite de 48 unités dans 16 pays, l'évaluation de 25 autres unités étant en cours. Une unité est une entité de gestion pouvant remplir au moins un conteneur de café (généralement des groupes de producteurs, des coopératives, des usines se chargeant de la mouture du café ou des exportateurs). La capacité de production totale de ces unités s'élève à 8,8 millions de sacs. L'Association 4C a développé un système d'étalonnage avec Rainforest Alliance, grâce auquel la certification Rainforest Alliance est équivalente à des pratiques conformes au code de conduite 4C (mais pas l'inverse).

Malgré la multiplication des certifications de durabilité et des codes de conduite, il est difficile de dire quels types d'avantages pourront dégager les bénéficiaires ciblés, à savoir les producteurs de café et leurs communautés. Une nouvelle étude réalisée par Giovannucci et Potts (2008) présente les résultats d'une enquête préliminaire menée auprès de plus de 50 exploitations de café certifiées par une des principales initiatives suivantes : biologique, commerce équitable, Rainforest Alliance, UTZ certified, pratiques CAFE de Starbucks et Code commun de la communauté du café (4C). Les principales constatations de ce rapport suggèrent que les performances agricoles par rapport aux indicateurs sociaux, environnementaux et économiques sont extrêmement variables, en fonction du lieu géographique et du type de certification. Dans l'ensemble, les exploitations certifiées semblent mieux s'en sortir en termes de revenus, même si dans certains cas la différence avec les exploitations conventionnelles peut s'avérer minime. À peine plus de 50 % des exploitations ont déclaré avoir obtenu un meilleur accès au marché du fait de la certification. Jusqu'à présent, peu d'éléments tendent à prouver que la certification a eu des effets significatifs sur l'environnement, du moins au cours des premières années, à l'exception d'une meilleure gestion de la pollution. S'agissant des indicateurs sociaux, les exploitations certifiées semblent fournir de meilleures conditions de travail, de santé et de sécurité, de meilleures relations entre les employés et mieux respecter la législation du travail (ces constatations s'appliquent principalement aux exploitations d'État, pas aux petits exploitants).

Comme mentionné dans la note de synthèse précédente, un autre outil permettant d'ajouter de la valeur au café tout en profitant aux producteurs est le développement des indications géographiques (IG). Un récent séminaire OIC organisé en mai 2008 a débattu du potentiel et du défi de la mise en place d'IG pour le café. Les principaux résultats de cette discussion sont que les IG :

- peuvent être des outils puissants pour dresser le profil de certaines régions et offrir des avantages considérables ;
- doivent compléter les marques privées et non les remplacer ;
- requièrent un engagement de ressources à long terme ;
- peuvent mettre à profit la richesse des connaissances et l'expérience sur le terrain des pays producteurs.



## Sources d'information

### Principales sources

- Giovannucci D. et J. Potts (2008). Seeking Sustainability: COSA preliminary analysis of sustainability initiatives in the coffee sector. Winnipeg, IIDD.  
<http://www.IIDD.org/publications/pub.aspx?id=1020>
- Giovannucci D., Liu P. et A. Byers (2008). « Adding Value: Certified Coffee Trade in North America », dans Pascal Liu (éd.). Value-adding Standards in the North American Food Market – Trade Opportunities in Certified Products for Developing Countries. Rome, FAO.  
<http://www.fao.org/docrep/010/a1585e/a1585e00.htm>
- Giovannucci D. et F.J. Koekoek (2003). The state of sustainable coffee: a study of twelve major markets. Londres et Winnipeg, ICO et IIDD.  
[http://www.IIDD.org/pdf/2003/trade\\_state\\_sustainable\\_coffee.pdf](http://www.IIDD.org/pdf/2003/trade_state_sustainable_coffee.pdf)
- OIC. Rapport annuel 2007/08. Londres, OIC.  
<http://dev.ico.org/documents/annual-review-9e.pdf>
- Lewin B., D. Giovannucci et P. Varangis (2004). « Coffee markets: new paradigms in global supply and demand ». Agriculture and Rural Development Discussion Paper 3, Washington, DC, Banque mondiale.  
<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/PrintFriendly/E51DC6E1DC932ECC85256E5400CD5A7?Opendocument>
- Potts J. (2008). « The International Coffee Agreement 2007. An instrument for building a sustainable coffee economy ». Sustainable Coffee Partnership. Winnipeg, IIDD.  
<http://www.IIDD.org/publications/pub.aspx?id=1038>
- Bacon C.M., Melendez V.E., Gliessmann S., Goodman D. et Fox J.A. (eds) (2008). Confronting the coffee crisis: Fair trade, sustainable livelihoods and ecosystems in Mexico and Central America. Cambridge, MA, MIT Press.
- Daviron B. et S. Ponte (2005). The coffee paradox: Global markets, commodity trade and the elusive promise of development. Londres, Zed Books.
- Ponte S. (2002). « The “Latte Revolution”? Regulation, Markets and Consumption in the Global Coffee Chain ». *World Development*, vol. 30, n° 7 : 1099-1122.
- Talbot J.M. (2004). Grounds for agreement: The political economy of the coffee commodity chain. New York, Rowman & Littlefield.

### Autres sources

- Association du Code commun de la communauté du café. 4C Facts & News, juillet 2009, Bonn, Association 4C.  
<http://www.4c-coffeeassociation.org/>
- « Coffee has grounds for optimism ». *Financial Times*, 11 mai 2009.  
<http://bx.businessweek.com/credit-crunch/view?url=http%3A%2F%2Ffc.moreover.com%2Fclick%2Fhere.pl%3Fr1972274691%26f%3D9791>
- « Fancy coffee helps boost McDonald's global sales ». *Financial Times*, 11 août 2009.  
<http://www.ft.com/cms/s/0/55c1a54c-860e-11de-98de-00144feabdc0.html>
- Humphrey J. (2009). « Are exporters in Africa facing reduced availability of trade finance? ». *IDS Bulletin*, vol. 40, n° 5 : 28-37.  
<http://www.ids.ac.uk/download.cfm?objectid=C3737F1D-F611-7DAF-E2AFA901E34A0AD0>
- Organisation internationale du café (OIC) (2009). « Décisions et résolutions adoptées à la 102<sup>e</sup> session du Conseil international du café », 18-20 mars. Londres, OIC.  
<http://www.ico.org/documents/icc97-4e.pdf>

Organisation internationale du café (OIC) (2009). « La crise économique mondiale et le secteur du café », 9 février. Londres, OIC.

<http://www.ico.org/documents/ed-2059e-economic-crisis.pdf>

Organisation internationale du café (OIC) (2008). « Obstacles à la consommation ». Document présenté à la 100<sup>e</sup> session du Conseil international du café, 19-23 mai. Londres, OIC.

<http://www.ico.org/libser/bulmayjun2008.pdf>

Organisation internationale du café (OIC) (2007). « Accord international de 2007 sur le café ». Londres, OIC.

<http://www.ico.org/documents/ica2007f.pdf>

#### Sites Web utiles

4C : Code commun de la communauté du café.

<http://www.sustainable-coffee.net/>

Fairtrade Labelling Organisations International (FLO).

<http://www.fairtrade.net/>

Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM ou Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique).

<http://www.ifoam.org/>

International Coffee Organisation (ICO ou Organisation internationale du café - OIC).

<http://www.ico.org/>

Rainforest Alliance.

<http://www.rainforestalliance.com/programs/agriculture/certified-crops/coffee.html>

Pratiques CAFE (Coffee and Farmer Equity) de Starbucks.

<http://www.scscertified.com/csr/starbucks.html>

Sustainable Coffee Partnership (SCP).

<http://www.IIDD.org/markets/policy/scp.asp>

UTZ certified.

<http://www.utzcertified.org/>



## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des céréales

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur céréalier</b>	<b>260</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>261</b>
2.1 Tendances des marchés mondiaux des céréales	261
2.2 Tendances du marché céréalier de l'UE	263
2.3 Évolution de l'utilisation des instruments de soutien	264
2.4 Débats sur l'impact des instruments de soutien de l'UE	265
2.5 Barrières non tarifaires et commerce de produits céréaliers	266
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>268</b>
<b>Annexes</b>	<b>270</b>
<b>Sources d'information</b>	<b>272</b>

### A propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des céréales » a initialement été publiée en octobre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en avril 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP** : analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur céréalier

Le processus de réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE a démarré dans le secteur céréalier en 1993 avec la consolidation des céréales, des oléagineux et des protéagineux en un seul régime applicable au secteur des cultures arables. Il s'agissait du précurseur du régime de paiement unique, qui est aujourd'hui la base du système européen de paiements d'aide directe. En 2008, les paiements d'aide directe représentaient 76,3 % de toutes les dépenses relevant du pilier 1 de la PAC (aide directe et mesures de marché) et, d'ici 2010, ce chiffre devrait atteindre 90 %. Le processus de réforme, impliquant des réductions de prix des céréales déterminés administrativement en échange de niveaux accrus de paiements d'aide directe, a permis aux prix des céréales de l'UE de baisser jusqu'aux niveaux des prix pratiqués sur le marché mondial. Jusqu'à récemment, la faiblesse du dollar américain par rapport à l'euro a empêché l'UE d'atteindre son objectif politique sous-jacent de parité entre les prix de l'UE et les prix du marché mondial. Cependant, la hausse importante des prix mondiaux des céréales en 2007 a finalement permis à l'UE d'atteindre cet objectif et donc 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 avec la baisse ultérieure des prix des céréales.

Ce processus de réforme du secteur céréalier de l'UE a des conséquences sur l'extérieur en fonction de la composition et du niveau de production de céréales dans l'UE et en fonction des flux commerciaux associés générés pour les céréales, pour les produits alimentaires à base de céréales et pour les autres produits agricoles utilisant des céréales comme intrants. La réforme du régime céréalier de l'UE a donc 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, en particulier le secteur de la volaille, où des réductions de coûts d'alimentation ont mené à des hausses importantes des exportations de volaille de l'UE durant les premières étapes du processus de réforme de la PAC.

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. Cependant, l'ampleur actuelle de ces exportations rend ces marchés significatifs pour les secteurs en détresse de l'industrie européenne de produits céréaliers. 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, particulièrement par le biais des négociations d'Accords de partenariat économique (APE) basés sur un plan régional. Cela reflète le lobbying de l'industrie européenne des céréales et se concentre sur la garantie de l'abolition des arrangements de licences d'importation et autres restrictions quantitatives, limitant la portée de la protection de l'industrie naissante ainsi que la durée et la nature des mesures de sauvegarde agricoles spéciales, qui sont considérées dans certains pays ACP comme essentielles pour répondre aux distorsions structurelles permanentes dans des relations commerciales agricoles internationales.

Un sujet de préoccupation supplémentaire pour certains gouvernements ACP dans le secteur céréalier concerne les implications des dispositions de *statu quo* incluses dans certains APE intérimaires (APEI) pour les tarifs appliqués, à la suite de la réponse politique aux prix alimentaires mondiaux élevés en 2007 (suspension des droits à l'importation) dans le contexte de baisse des prix ultérieure et du besoin résultant de réintroduire les précédents droits à l'importation.



La politique de l'UE sur la suppression des barrières non tarifaires au commerce est largement menée comme une question de principe, compte tenu de son importance économique dans des marchés plus grands et plus dynamiques, plutôt qu'une conséquence de l'importance économique des marchés ACP individuels pour les exportateurs de produits alimentaires à base de céréales. En effet, en juin 2009, à un public de la British Bankers Association, le commissaire européen chargé du commerce a soutenu que, à l'avenir, les négociations OMC « n'impliqueront pas les cycles de réductions tarifaires classiques » mais seront « plus centrées sur les relations ». De manière plus spécifique, « les bénéfices futurs viendront de l'identification des barrières non tarifaires qui étouffent le commerce de biens » et de services, et de la garantie de leur suppression. Cette approche, maintenant défendue par l'OMC au-delà des négociations de Doha actuelles, est déjà un point d'attention central dans les négociations APEI avec les pays ACP, la suppression des barrières non tarifaires étant considérée comme particulièrement importante par les exportateurs de produits à base de céréales de l'UE.

## 2 Récents développements

### 2.1 Tendances des marchés mondiaux des céréales

Comme la croissance de la consommation mondiale de céréales (en particulier le blé) a dépassé la croissance de la production mondiale au cours de la majeure partie de ces dix dernières années, les stocks mondiaux de céréales ont baissé à des « niveaux vulnérables ». Les prix des céréales ont donc augmenté en 2007 : selon la Direction générale de l'Agriculture de la Commission européenne, les prix du blé en 2007 étaient en moyenne de 33 % plus élevés que ceux de 2006, eux-mêmes de 26 % plus élevés que le prix moyen du blé en 2005. Durant le semestre d'octobre 2007 à mars 2008, les prix du blé dur et tendre ont augmenté de 36,4 % et de 21,5 % respectivement, plafonnant à 482 \$ US et 397 \$ US. Les prix mondiaux du maïs ont suivi des tendances similaires, mais ont plafonné plus tard. En 2006, les prix du maïs étaient en moyenne de 13,5 % plus élevés qu'en 2005 et, en juin 2008, ils avaient encore augmenté de 119 %.

Ces prix élevés ont servi à stimuler la production. Ce développement a posé des problèmes avec le début de la récession économique globale. En juillet 2009, les prix du maïs avaient chuté de 46 % par rapport à leur plafond de juin 2008, alors que les prix du blé dur et tendre avaient reculé de 51,7 % et 54,4 % respectivement par rapport à leurs niveaux plafonds, ce qui était considéré comme une « baisse de prix remarquable et très nette ».

Une reprise limitée des prix a eu lieu au cours du second semestre de 2009, mais, selon la DG Agriculture, en décembre 2009, les prix du maïs, du blé dur et du blé tendre étaient toujours de 40,6 %, 52,7 % et 47,9 % en dessous de leurs plafonds précédents. Cependant, parallèlement aux niveaux élevés de production de céréales stimulés par les prix élevés précédents, les niveaux de stocks mondiaux ont nettement augmenté et le ratio stock/utilisation pour le blé a crû de 12 % à 20 %. Pour les céréales secondaires, alors que les stocks devraient baisser légèrement, ils resteront au second niveau le plus élevé depuis 2001. Cela posera probablement des limites très réelles aux hausses de prix actuelles. En effet, compte tenu de la projection de janvier 2010 d'une hausse importante de la moisson américaine de maïs pour 2009/2010, les prix du maïs sont à nouveau sous pression.

Les projections concernant les développements à court terme du marché mondial des céréales doivent être nuancées par les incertitudes générées par des facteurs économiques non alimentaires (par ex. taux de change, prix du pétrole, taux d'intérêt, variables macro-économiques, investissement spéculatif) qui influencent de plus en plus l'établissement des prix. Ces facteurs économiques non alimentaires sont une telle source de préoccupations que la CE a lancé une grande enquête sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment le rôle de la spéculation financière sur l'établissement des prix alimentaires.

À plus long terme, il y a un consensus général selon lequel, à la suite de la reprise économique mondiale, il y aura une période d'instabilité croissante des prix sur les marchés mondiaux des céréales, dans une tendance globale de hausse des prix. Il semble que les facteurs économiques non alimentaires joueront un rôle de plus en plus important.

Concernant la position commerciale mondiale de l'UE, elle évolue sous l'impact de la réforme de la PAC. Dans le secteur de l'orge, par exemple, alors que l'UE dominait les marchés mondiaux avec plus de la moitié de toutes les exportations (quelque 10 millions de tonnes), les nouveaux exportateurs d'Ukraine et de Russie représentaient en 2009/2010 près de la moitié des exportations mondiales (48 %) et la part de l'UE avait chuté à 8,9 % (quelque 1,5 million de tonnes). Au début des années 2000, la position dominante de l'UE avait été soutenue par des prix intérieurs élevés qui ont stimulé la production et les grands programmes de subventions à l'exportation ayant permis de résorber la production des marchés de l'UE. Avec la mise en œuvre de nouvelles réformes de la PAC, l'aide spécifique aux produits de base et les restitutions à l'exportation ont été réduites. Cela a permis de réduire la domination du marché de l'UE parallèlement à une hausse des exportations de fournisseurs non traditionnels. À l'avenir, la suppression du soutien à l'intervention pour l'orge devrait diminuer la superficie cultivée en orge et réduire encore le surplus exportable : les prévisions d'exportations de l'UE annoncent une chute de 500 000 tonnes, au niveau le plus faible depuis six ans.

L'évaluation financée par la CE du secteur du houblon, publiée en décembre 2009, a montré une concurrence accrue dans les marchés de pays tiers de la production chinoise et américaine. Dans le secteur du maïs, l'UE fait également face à une hausse de la concurrence similaire, dans le cas du Brésil et de l'Ukraine, même si les exportateurs de l'UE ont pu jusqu'à présent maintenir leur part de marché. Dans le secteur du blé dur, compte tenu du découplage de l'aide, les marges brutes sur la production ont diminué et la superficie en blé dur a baissé d'un quart : la production de l'UE-27 est tombée de 12,628 millions de tonnes en 2003/2004 à 8,521 millions de tonnes en 2006/2007 et les exportations ont baissé de 1,4 million de tonnes en 2004 à 0,9 million de tonnes en 2007. Parallèlement à la hausse des prix mondiaux des céréales, la production de blé dur de l'UE (jusqu'à 10 156 000 tonnes durant la saison 2007/2008) et les exportations (jusqu'à une estimation préliminaire de 2 millions de tonnes) ont cependant remonté. Les baisses de prix ultérieures ont entraîné une nouvelle baisse des niveaux de production de blé dur à 8,1 millions de tonnes.

Dans l'ensemble, ces mouvements suggèrent une orientation de marché plus forte vers la production et le commerce de céréales, un développement qui est tout à fait cohérent avec les objectifs sous-jacents de la réforme de la PAC. Des indications montrent également qu'une redistribution de la production a lieu à travers l'UE, la production étant plus facilement soutenue durant des périodes de prix des céréales plus bas dans les nouveaux États membres de l'UE que dans les pays de l'UE-15, ce qui est particulièrement évident pour la production de céréales secondaires. Une telle redistribution de la production aux secteurs convenant le mieux à la production de céréales est également un objectif important de la réforme du processus de la PAC, étant donné que cela améliore la concurrence globale de la production de céréales de l'UE.

Néanmoins, les chiffres pour la production et le commerce de céréales de l'UE ne donnent qu'une vision limitée. L'UE est beaucoup plus intéressée par l'exportation de produits préparés à base de céréales à valeur ajoutée, dont la valeur a nettement augmenté depuis 2000, d'une valeur combinée de €6 066 millions à €9 978 millions d'euros en 2008. Les marchés africains restent une destination importante pour certains de ces produits préparés à base de céréales, sachant en particulier que les entreprises de l'UE font face à une concurrence accrue des transformateurs locaux (utilisant les céréales importées de sources non UE) sur les marchés traditionnels.

## 2.2 Tendances du marché céréalier de l'UE

Compte tenu des prix élevés des céréales jusqu'au printemps 2008, l'UE a réduit ses tarifs à zéro sur la plupart des importations de céréales, défini les restitutions à l'exportation à zéro pour les céréales et suspendu l'exigence de « gel » de terrains consacrés à la production agricole. Parallèlement, la superficie consacrée aux céréales dans l'UE a nettement augmenté, de 3,7 millions d'hectares, de bonnes conditions de culture entraînant une récolte « importante » dans l'UE (313 millions de tonnes contre 264 millions de tonnes en 2006/2007). Cependant, avec le début du ralentissement économique mondial, les prix du marché mondial ont chuté, limitant les opportunités d'exportations de l'UE. En effet, face à la concurrence accrue des marchés d'exportation traditionnels, les exportations de blé de l'UE ont baissé de manière significative.

Cette situation a été aggravée par une nouvelle bonne récolte en 2008/2009 (même si elle était en baisse de 23 millions de tonnes à 190 millions de tonnes), qui dépassait à nouveau la demande intérieure de céréales de l'UE. Dans cette situation, les prix des céréales de l'UE ont nettement baissé, dans certains cas à des niveaux inférieurs à ceux précédant la hausse de prix (les prix de l'orge étant alors inférieurs au niveau du prix d'intervention) et les stocks de céréales de l'UE ont rapidement augmenté. Vu la situation volatile dans le secteur céréalier, les dirigeants agricoles de l'UE ont prévenu que les prix plutôt bas de certaines cultures « pourraient inciter les agriculteurs à modifier leurs décisions d'ensemencement cet automne », engendrant une baisse supplémentaire de la production céréalière de l'UE en 2010/2011. Cette situation devrait être accentuée par la baisse des rendements moyens résultant d'une diminution de l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires, étant donné que les faibles prix et les coûts élevés des intrants exerceront une pression sur la rentabilité.

Les dernières projections de l'organisation des agriculteurs européens et de leurs coopératives COPA-COGECA ont confirmé une baisse de la superficie consacrée aux céréales et des rendements dans l'UE-27 (mais avec des tendances variables à travers l'UE-15 et l'UE-10 et en fonction des céréales – voir tableaux A.1 à A.3 en annexe pour les détails).

Alors qu'à court terme une croissance limitée de la demande de céréales est prévue, une perspective plus positive devrait émerger à moyen terme jusqu'en 2015. Avec des perspectives modérées de croissance du rendement, le marché émergent du bioéthanol et des tendances de prix mondiaux plus favorables résultant de la reprise économique et du rétablissement de la croissance de la demande tirée par les pays en développement avancé, les pressions en matière de prix devraient s'atténuer et un « équilibre relatif du marché céréalier » devrait émerger dans l'UE à moyen terme. Toutefois, « les prix des céréales devraient afficher des fluctuations plus importantes que par le passé ».

Les exportations totales de céréales de l'UE d'ici 2015 devraient être de 12,9 % plus élevées qu'en 2007, mais 17 % sous leur plafond de 2008, alors que les exportations de blé de l'UE devraient augmenter de 24 % entre 2007 et 2015, même si elles restent inférieures de 21,7 % à leur plafond de 2008. En effet, dans l'ensemble, une baisse constante par rapport aux plafonds des exportations en 2008 est attendue jusqu'en 2015 (sauf une légère hausse en 2013 par rapport à 2012 – voir tableaux A.4 et A.5 en annexe).

Au-delà de 2015, les développements dans le secteur céréalier seront fortement influencés par la future trajectoire de la réforme de la PAC. L'étude Scenar 2020-II de la CE, publiée en décembre 2009 et actualisant l'étude de 2006, explore l'impact de trois scénarios pour l'avenir de la PAC :

- un scénario « conservateur », qui maintient globalement la PAC telle qu'elle est, avec des accords commerciaux basés sur une décision de l'OMC dans le cadre du document de Falconer de décembre 2008 ;

- un scénario de « référence », qui suppose une réduction de 20 % du budget de la PAC, une baisse de 30 % des paiements directs, une augmentation de 105 % des dépenses de développement rural et, comme pour le scénario conservateur, des accords commerciaux basés sur une décision de l'OMC dans le cadre du document de Falconer de décembre 2008;
- un scénario de « libéralisation », qui suppose une réduction de 75 % du budget de la PAC, la suppression des paiements directs et des instruments de marché, et l'abolition de toutes les mesures liées au commerce.

Dans le scénario de référence, l'étude prévoyait une hausse de la production de céréales de 13 % entre 2005 et 2020 (équivalant à une hausse de 36 millions de tonnes), avec une croissance du blé de 16 % (+ 22 millions de tonnes) et une stimulation de la croissance des céréales secondaires par les politiques en matière de biocarburants. Par contre, par rapport au scénario de référence, dans le scénario de libéralisation, « la production des céréales baisse, principalement en raison de l'abolition des paiements découplés » et de « la réduction complète des mesures de politique commerciale ». Selon ces deux scénarios basés sur le changement, la croissance de la production est stimulée par le progrès technique augmentant les rendements. Selon le scénario de libéralisation, la production d'éthanol dans l'UE disparaîtrait pratiquement (il n'est pas concurrentiel par rapport aux prix du marché mondial sans aide publique) et la production du biodiesel serait inférieure à celle du scénario de référence. Cela a un impact important sur la demande de céréales. Dans les scénarios de référence et de libéralisation, les niveaux de prix d'ici 2020 devraient être nettement inférieurs pour le blé tendre, l'orge et le maïs.

**Tableau 1 : Changements prévus des prix des producteurs dans l'UE-27 selon différents scénarios**

	<b>Scénario de référence de 2004/2005 à 2020 (variations de prix en %)</b>	<b>Scénario de libéralisation concernant le scénario de référence d'ici 2020 (variations de prix en %)</b>
Blé tendre	- 8,9	- 7,8
Orge	- 14,7	- 9,8
Maïs	- 6,5	- 3,4

Source : CE, DG Agriculture, Scenar 2020-II, final report, décembre 2009 : European Simulation Model (ESIM) results.

Remarque : Les changements de prix dans le scénario de libéralisation s'ajoutent à toute réduction de prix pouvant avoir lieu en vertu du scénario de référence.

On peut donc considérer que les choix politiques concernant l'avenir de la PAC et la politique de l'UE en matière de biocarburants auront un impact important sur l'avenir des marchés céréaliers de l'UE.

### 2.3 Évolution de l'utilisation des instruments de soutien

Depuis 2006, le principal instrument de soutien du secteur céréalier de l'UE est le régime de paiement unique. Alors que certaines « aides couplées » restent autorisées pour une période de transition, elles sont progressivement supprimées. Les aides couplées pour le blé dur et le houblon ont été supprimées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, alors que celles pour les récoltes de fourrage seront progressivement supprimées à compter d'avril 2012. Le régime de paiement unique représente maintenant le principal moyen d'aide publique pour le secteur céréalier de l'UE.

L'UE continue à maintenir un soutien minimum des prix au niveau plancher comme filet de sécurité, mais ce soutien est défini à un niveau tel qu'il n'a plus d'influence majeure sur l'établissement des prix dans le secteur céréalier. Dans le cadre des efforts pour garantir que le prix d'intervention n'affecte pas l'établissement des prix, la CE a introduit des limites réelles sur le volume d'achats dans les stocks d'intervention (pour 2009/2010 définies à zéro pour la plupart des céréales, sauf pour le blé tendre, fixées à 3 millions de tonnes). Cependant, cet instrument politique reste disponible pour une utilisation en réaction à toute détérioration de la



situation du marché de l'UE. Alors que, en 2007, les restitutions à l'exportation ont été brièvement mises à zéro en réaction aux prix mondiaux élevés des céréales, les restitutions à l'exportation ont été augmentées par la suite, en réaction aux baisses de prix. Les restitutions à l'exportation restent donc un élément des instruments de soutien de l'UE disponibles pour les producteurs de céréales, leur utilisation étant déterminée par le niveau relatif de l'UE et les prix du marché mondial (une relation fortement influencée par le taux de change euro-dollar US).

La politique de gel des terres, qui implique le gel obligatoire de terres agricoles pour toute utilisation productive, reste une particularité de la politique de l'UE, même si l'utilisation de cet instrument a été arrêtée en réaction aux prix élevés du marché mondial. De la même manière, en réaction aux prix très élevés du marché mondial, l'UE a également fixé à zéro les droits à l'importation pour certains produits céréaliers, même si des tarifs ont à nouveau été réintroduits (en octobre 2008), suivant des baisses de prix.

Il convient de noter que la suppression du recours au gel des terres, de la fixation de tarifs et des restitutions à l'exportation à zéro est différente de l'abandon de l'utilisation de ces instruments politiques. Ceux-ci sont restés disponibles et ont été réactivés en réaction aux baisses des prix des marchés de l'UE et mondiaux (voir tableau A.6 en annexe pour les récents changements de prix des céréales de l'UE). Malgré le maintien et la réactivation de ces instruments politiques, la politique générale s'éloigne de l'utilisation de ces instruments politiques faussant les échanges (tarifs et restitutions à l'exportation) et se rapproche davantage d'une plus grande utilisation d'instruments d'aide financière et d'autres mesures politiques. Cette tendance préoccupe cependant les agriculteurs de l'UE, en particulier face à ce qui a été décrit par les dirigeants dans le secteur agricole comme une « situation désastreuse » dans le secteur céréalier. Les dirigeants du secteur agricole demandent une amélioration de l'utilisation des mesures de gestion de marché au titre de la PAC afin de permettre aux agriculteurs de mieux « faire face aux crises ». Les dirigeants ont demandé à la CE d'examiner les mesures possibles dans quatre domaines : filets de sécurité, gestion des risques de marché, instruments de promotion des exportations et fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement, afin de renforcer la position des producteurs sur le marché et de maintenir la production de céréales à travers l'UE.

Malgré le souhait des agriculteurs de l'UE de la mise en place d'une politique maintenant la production de céréales à travers l'UE, une acceptation de la réduction à long terme de l'utilisation d'instruments politiques traditionnels faussant les échanges dans le secteur céréalier et leur remplacement par une gamme d'autres instruments politiques est implicite dans l'approche adoptée. Cependant, il convient de relever que l'utilisation réduite ou l'abandon d'instruments de politique commerciale traditionnels n'est acceptable que si des instruments politiques alternatifs sont d'abord mis en place, garantissant aux agriculteurs un rendement économique sur leur production susceptible de combler la différence de revenus entre régions rurales et urbaines.

Cet aspect doit être considéré dans le contexte de l'impact du processus de la réforme de la PAC sur la position commerciale mondiale de l'UE dans différents marchés céréaliers (voir section 2.1 ci-dessus).

## 2.4 Débats sur l'impact des instruments de soutien de l'UE

La transition du soutien spécifique aux produits vers les paiements découplés a eu un impact sur la production de chacune des céréales et la répartition de la production de céréales à travers l'UE. Les progrès technologiques continuent à faire augmenter les rendements, mais à un rythme plus lent dans l'UE-15 que dans l'UE-10. En effet, les chiffres du COPA-COGECA suggèrent que, entre 2009/2010 et 2010/2011, les rendements dans les pays de l'UE-15, en dehors du secteur du blé, devraient baisser avec l'application de moins d'intrants, à la suite d'un rétrécissement important des marges. Les rendements dans les pays de l'UE-10 continueront, cependant, à augmenter pour la plupart des céréales (même si c'est avec une baisse de



rendement marginale de 0,5 % pour le maïs), étant donné qu'il y a plus de marge pour l'adoption des innovations existantes. Si cette baisse des rendements devait être inversée, une reprise des prix des marchés de l'UE pour les céréales, ou quelque autre moyen pour protéger les agriculteurs de l'UE de l'escalade des coûts des intrants, sera essentielle. Les projections de l'UE pour la future production de céréales prévoient un tel rétablissement de la croissance du rendement, avec une prévision de hausse de 17 % de la production de céréales de l'UE-27 entre 2007 et 2015, de 20,3 % de la production de blé et de 12,9 % pour la production de céréales secondaires. Cette hausse ne devrait cependant pas atteindre les niveaux de production qui prévalaient en 2008, lorsque les prix des marchés mondiaux étaient à leur maximum.

Dans l'ensemble, le découplage a rendu la production de l'UE plus réactive aux changements de prix, avec la transmission des prix élevés du marché mondial sur les marchés de l'UE en 2008, entraînant une hausse de 21 % de la production de céréales de l'UE. De la même manière, d'après les dirigeants dans le secteur agricole, les baisses de prix en 2009 ont entraîné une baisse des niveaux de plantation, d'utilisation d'engrais et de produits de protection des cultures, entraînant durant la saison 2009/2010 une baisse estimée à 8,3 % de la production de blé de l'UE-27, à 8,6 % pour la production d'orge, à 10,1 % pour la production de maïs, à 9,6 % pour la production de seigle et à 12,1 % pour la production d'avoine. Il s'avère cependant qu'il y a un plancher à ces baisses : la production de blé devrait reprendre durant la saison 2010/2011 étant donné que les types de culture changent à travers le secteur céréalier. Dans ce contexte, il convient de relever que, compte tenu du découplage, la production est devenue beaucoup plus réactive aux niveaux de prix relatifs de différentes céréales, des oléagineux et des protéagineux. En outre, une variation de superficie, de rendement et de tendances de production est apparente entre les pays de l'UE-15 et de l'UE-10. Cela suggère clairement que des prix globaux élevés mèneront à une forte réaction de la production de l'UE, alors que la réaction de la production de l'UE à une baisse des prix mondiaux sera plus limitée, compte tenu des mesures mises en place pour limiter les effets négatifs de l'instabilité des prix sur la base de production dans l'UE.

La production de céréales de l'UE devient clairement plus réactive aux signaux de prix, ce qui est conforme à un objectif fondamental de la réforme de la PAC, à savoir garantir que les agriculteurs de l'UE sont plus réactifs aux signaux de prix des marchés mondiaux et aux prix relatifs de différentes céréales et de leurs coûts d'intrants associés. Toutefois, cela ne signifie pas que les décisions de production de l'UE sont maintenant déterminées par les forces de marché mondiales : comme souligné par la différence entre le prix et les résultats de production du scénario de référence et du scénario de libéralisation d'après l'étude Scenar 2020-II, les instruments politiques actuels de l'UE servent à soutenir la production de céréales de l'UE à des niveaux supérieurs à ceux qui seraient atteints sans ces instruments. Comme l'évaluation du secteur du blé dur par la CE l'a souligné, en l'absence de soutien, la superficie emblavée en blé dur chuterait encore de 18 % si les prix revenaient aux niveaux de 2006, ou de 4 % si les prix et les coûts restaient aux niveaux de 2008.

En outre, dans une période d'instabilité accrue des prix, les préoccupations grandissent concernant l'impact des baisses de prix sur la base de production, d'où l'accentuation de la politique de l'UE sur les filets de sécurité, les problèmes liés aux nouveaux outils de gestion de marché et le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Un problème crucial qui se pose dans ce contexte est l'impact de l'utilisation de ces nouveaux instruments politiques de l'UE sur les secteurs céréaliers ACP, et comment ces impacts seront transmis.

## 2.5 Barrières non tarifaires et commerce de produits céréaliers

En juin 2007, l'industrie des céréales de l'UE a appelé la CE à systématiquement supprimer les barrières tarifaires et les barrières non tarifaires à l'exportation de produits alimentaires à base de céréales de l'UE, avec un accent particulier sur la suppression des barrières non tarifaires au commerce. Au cours du second semestre de 2007, des dispositions ont été incluses limitant ou interdisant l'utilisation de restrictions quantitatives et autres barrières non tarifaires au commerce

dans un certain nombre d'APE intérimaires, notamment ceux de la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA), de la Communauté d'Afrique de l'Est et dans le cadre des négociations APE avec l'Afrique australe et orientale. En effet, dans un certain nombre de cas, il a été demandé la suppression de toutes les interdictions et les restrictions sur les importations lors de l'entrée en vigueur de l'accord, excepté pour les conventions contraires dans les accords.

Dans une ère de très grande instabilité des prix mondiaux des céréales, ces dispositions sont considérées comme très problématiques dans les pays ACP où les gouvernements utilisent des licences d'importation, des restrictions quantitatives ou des mécanismes de protection de l'industrie naissante comme moyen de garantir la production locale de céréales aux marchés locaux, et/ou comme moyen de promouvoir un meilleur traitement local à valeur ajoutée dans la chaîne de valeur des céréales. Ces dispositions sont considérées comme particulièrement problématiques compte tenu de l'absence de mesures de sauvegarde agricoles spécifiques dans l'APEI (même si tous les APEI comprennent une disposition de sauvegarde générale) et de l'absence de toute reconnaissance et de respect des dispositions de protection des industries naissantes existant dans les accords commerciaux régionaux.

Par conséquent, ces dispositions suscitent, dans les pays ACP, des préoccupations qui sont peut-être le mieux illustrées par le cas de la Namibie, où ces instruments politiques sont utilisés efficacement pour soutenir la production intérieure de céréales et promouvoir le traitement local à valeur ajoutée de céréales pour les marchés locaux. Un rapport de 2007 sur le secteur céréalier namibien a relevé que le démantèlement des mesures politiques existant dans le secteur céréalier en Namibie signifierait que « la culture irriguée cesserait d'exister ». En outre, « la sécurité alimentaire de la Namibie serait de plus en plus tributaire de l'approvisionnement régional et international fluctuant en denrées alimentaires de base et de la vulnérabilité des consommateurs finaux aux facteurs d'offre et de demande des marchés régionaux et mondiaux et les fluctuations de prix des denrées alimentaires augmenteraient par conséquent de manière assez importante ». Ces préoccupations namibiennes présentent une similarité remarquable avec celles formulées par des organisations d'agriculteurs de l'UE dans le contexte de fortes baisses de prix depuis les prix plafonds de 2008.

C'est dans ce cadre que « l'interdiction des restrictions quantitatives » stipulée dans l'article 35 du projet d'APEI CDAA-UE s'est avérée si controversée. D'après les estimations, la mise en œuvre de cette mesure entraînerait une perte économique immédiate dans les secteurs du blé et du maïs, respectivement, de 113,7 millions et 96,5 millions de dollars namubiens (approximativement 11,41 millions et 9,69 millions d'euros aux taux d'avril 2010). Dans ce contexte, en 2009, le gouvernement namibien, en collaboration avec les gouvernements sud-africain et angolais, a visé une modification du texte du projet d'APEI pour garantir que les instruments politiques intérieurs puissent être utilisés en permanence pour la promotion de la sécurité alimentaire et le développement agricole, en particulier l'utilisation d'arrangements de licences d'importation et d'autres réglementations de marché pour le commerce dans les chaînes de produits sensibles, conformément à l'article 29 de l'accord de l'Union douanière d'Afrique australe. Lors d'une session de négociations APE à Swakopmund en mars 2009, des progrès importants ont eu lieu sur ce point essentiel pour le secteur céréalier namibien. Néanmoins, aucun accord n'a pu être trouvé sur les modifications à apporter au projet de texte d'accord avant signature. Cette question reste donc en suspens.

Des préoccupations similaires ont été exprimées dans d'autres accords APE même si, avec la formulation spécifique de ces accords individuels et l'évolution des circonstances dans les secteurs céréaliers nationaux, le cours des discussions sur cette question a varié d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Une préoccupation commune reste cependant de garder le droit de recourir aux instruments politiques pouvant être utiles pour éviter de mettre en péril la base sous-jacente de la production de céréales à une époque de volatilité accrue des prix.

### 3 Implications pour les pays ACP

Comme la plupart des pays ACP sont des pays importateurs nets en denrées alimentaires, les faibles prix des céréales bénéficient généralement aux consommateurs ACP. Inversement, les prix élevés des céréales peuvent augmenter l'insécurité alimentaire, ce qui aura pour effet de placer des millions de personnes dans la plus grande pauvreté. Concernant la production, des prix mondiaux élevés peuvent servir à stimuler la production locale, alors que les faibles prix des céréales peuvent mettre en péril la production de céréales dans les pays ACP. Avec une hausse des prix moyens prévue au cours de la période à venir, dans un contexte de volatilité accrue des prix, les gouvernements ACP craignent de se retrouver avec la pire des situations : les consommateurs subissant la hausse des prix, alors que la base locale pour la production de céréales est régulièrement ébranlée par des baisses de prix considérables. Une préoccupation majeure est d'éviter un tel résultat, en particulier compte tenu des projections globales pour la croissance de la population et de l'impact du changement climatique sur la production alimentaire africaine, qui devraient tous deux augmenter l'insécurité alimentaire à travers les régions ACP, mais plus spécifiquement en Afrique. Alors que la gestion des problèmes de productivité agricole et de concurrence sera d'une importance capitale, le cadre établi de politique commerciale aura également un impact important sur la production nationale et la sécurité alimentaire.

Une préoccupation similaire peut être identifiée dans l'UE, où des craintes concernant l'impact de l'instabilité des prix sur la base de production de céréales ont donné lieu à une intensification du débat sur la manière de protéger efficacement les agriculteurs de l'UE des pires effets de l'instabilité des prix, compte tenu de l'orientation politique générale vers une baisse de l'utilisation des instruments traditionnels de politique commerciale pour se tourner vers une libéralisation commerciale agricole progressive. Compte tenu de la préoccupation sous-jacente de l'UE et des gouvernements ACP concernant l'impact de la volatilité des prix sur la base de production sous-jacente, un défi politique essentiel du point de vue ACP est la manière de garantir que les politiques de l'UE destinées à protéger les agriculteurs de l'UE des pires effets de baisse des prix ne transfèrent pas simplement la charge de l'ajustement aux marchés mondiaux aux producteurs de céréales ACP.

Dans un contexte d'instabilité accrue des prix et de préoccupations concernant la menace sur la base de production agricole nationale, il est indispensable d'examiner l'utilisation des instruments de politique commerciale traditionnels pour soutenir le développement du secteur des céréales dans certains pays ACP. Cela s'avérerait particulièrement important, compte tenu des défis croissants de sécurité alimentaire auxquels feront face les gouvernements africains au cours de la période à venir et de la capacité limitée de ces gouvernements à utiliser les types d'instruments financiers de plus en plus privilégiés par l'UE comme véhicule pour la protection des agriculteurs de l'UE contre les pires effets de la baisse des prix.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que, alors qu'en 2007, face aux prix alimentaires mondiaux exceptionnellement élevés, l'UE a fixé les droits à l'importation à zéro et les restitutions à l'exportation pour une gamme de céréales, elle ne supprime pas l'utilisation de ces instruments politiques. En effet, quand les prix ont chuté par la suite en raison de la récession économique mondiale, les droits à l'importation et les restitutions à l'exportation ont été réintroduits et les plafonds d'aide financière nationale aux agriculteurs ont été relevés. L'UE a donc continué à utiliser des instruments de politique commerciale, malgré, dans le cas des restitutions à l'exportation, une reconnaissance des effets, faussant les échanges, de l'utilisation de ces instruments.

Il convient de noter que, dans les discussions actuelles sur l'avenir de la PAC, alors que les organisations de producteurs céréaliers de l'UE reconnaissent la distance prise par rapport à l'utilisation d'instruments traditionnels de politique commerciale, elles insistent sur le fait que

cela ne peut avoir lieu que quand des instruments politiques alternatifs pouvant efficacement protéger les agriculteurs de l'UE des pires effets de l'instabilité des prix sont mis en place.

Une approche similaire s'avérerait appropriée dans des pays ACP, compte tenu de deux aspects : l'importance de la production locale pour assurer la sécurité alimentaire dans de nombreux pays ACP ; les contraintes fiscales rencontrées par la plupart des gouvernements ACP en raison de l'abandon de l'utilisation d'instruments de politique commerciale traditionnels au profit d'instruments financiers et autres mesures politiques de plus en plus privilégiés par l'UE.

## Annexes

Tableau A.1 : Projections du COPA-COGECA pour la production de céréales, la superficie et le rendement dans l'UE-27 en 2010/11 par rapport à 2009/10

UE-27	Production (%)	Superficie (%)	Rendement (%)
Blé tendre	+ 2,1	+ 2,3	0,2
Blé dur	+ 0,6	- 0,7	+ 1,3
<b>Total blé</b>	+ 2,1	+ 2,0	+ 0,1
Maïs	- 1,5	- 0,6	- 0,9
Orge	- 8,2	- 5,2	- 3,2
Seigle	- 11,3	- 3,3	- 8,2
<b>Total céréales secondaires</b>	- 5,3	- 3,3	- 2,0
<b>Total céréales</b>	- 1,8	- 1,0	- 0,8

Source : extrait des prévisions du COPA-COGECA pour la production de céréales de l'UE, 26 mars 2010.  
<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive&lang=fr>

Tableau A.2 : Projections du COPA-COGECA pour la production de céréales, la superficie et le rendement dans l'UE-15 en 2010/11 par rapport à 2009/10

UE-15	Production (%)	Superficie (%)	Rendement (%)
Blé tendre	+ 2,9	+4,1	- 1,1
Blé dur	+ 0,8	- 0,4	+ 1,3
<b>Total blé</b>	+ 2,7	+3,3	- 0,6
Maïs	- 2,9	- 2,2	- 0,8
Orge	- 10,4	- 7,2	- 3,5
Seigle	- 19,9	- 7,4	- 13,5
<b>Total céréales secondaires</b>	- 8,0	- 6,1	- 2,1
<b>Total céréales</b>	- 8,0	- 1,7	- 1,0

Source : extrait des prévisions du COPA-COGECA pour la production de céréales de l'UE, 26 mars 2010.  
<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive&lang=fr>

Tableau A.3 : Projections du COPA-COGECA pour la production de céréales, la superficie et le rendement dans l'UE-10 en 2010/11 par rapport à 2009/10

UE-10	Production (%)	Superficie (%)	Rendement (%)
Blé tendre	- 0,1	- 0,6	+ 0,6
Blé dur	0,0	0,0	0,0
<b>Total blé</b>	- 0,1	- 0,6	+ 0,5
Maïs	+ 1,5	+ 2,1	- 0,5
Orge	+ 2,0	+ 0,8	+ 1,2
Seigle	- 0,3	- 0,6	+ 0,2
<b>Total céréales secondaires</b>	+ 0,9	+ 0,5	+ 0,4
<b>Total céréales</b>	+ 0,9	+ 0,1	+0,4

Source : extrait des prévisions du COPA-COGECA pour la production de céréales de l'UE, 26 mars 2010.  
<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive&lang=fr>



**Tableau A.4 : Projections totales pour la production, la consommation, les importations et les exportations de céréales de l'UE-27 (en millions de tonnes)**

Année	Production	Consommation	Importations	Exportations	Commerce net
2007	257,7	267,9	26,7	22,4	- 4,3
2008	311,9	270,9	9,4	30,5	+ 21,1
2009	293,0	271,8	8,4	29,9	+ 21,5
2010	287,7	272,1	11,3	27,4	+ 16,1
2011	291,0	273,1	9,2	27,2	+ 18,0
2012	293,6	275,9	9,6	26,3	+ 16,7
2013	296,2	279,5	9,6	27,7	+ 18,1
2014	299,0	283,2	10,4	25,6	+ 15,2
2015	302,0	288,0	10,5	25,3	+ 14,8

Source : extrait des « Perspectives for agricole markets and income in the EU 2008-2015 », CE, mars 2009.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/perspectives2008/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/perspectives2008/fullrep_en.pdf)

**Tableau A.5 : Projections pour la production, la consommation, les importations et les exportations de blé de l'UE-27 (en millions de tonnes)**

Année	Production	Consommation	Importations	Exportations	Commerce net
2007	119,9	117,4	6,0	12,5	+6,5
2008	150,2	125,5	5,7	19,8	+12,1
2009	137,7	126,4	4,9	17,0	+12,1
2010	136,1	126,0	6,9	16,9	+10,0
2011	138,1	126,1	5,6	17,6	+12,0
2012	139,4	126,8	5,7	17,2	+11,5
2013	140,7	128,8	5,8	17,3	+11,5
2014	142,3	130,9	5,9	16,8	+10,9
2015	144,2	133,9	5,9	15,5	+9,6

Source : extrait des « Perspectives for agricole markets and income in the EU 2008-2015 », CE, mars 2009.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/perspectives2008/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/perspectives2008/fullrep_en.pdf)

**Tableau A.6 : Pourcentage de variation des prix des produits de base agricoles de l'UE entre décembre 2008 et décembre 2009**

	Blé tendre	Blé dur	Maïs	Orge
Moyenne UE-27	- 6 %	- 17 %	+ 10 %	- 7 %

Source : extrait de « Update on price developments in international agricole commodity markets », CE, file note, réf. D(2010) agri.I.5(2010) 39821, 22 janvier 2010.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010_en.pdf)

**Tableau A.7 : Exportations totales de produits alimentaires et de boissons extra-UE-27, par catégorie principale (valeur en millions d'euros)**

	2000	2006	2007	2008	Hausse annuelle, moyenne 2000-2008	Part dans total des produits alimentaires et besoins 2008	Part dans commerce total UE 2008
04 Céréales et préparations	6,066	5,824	6,716	9,978	6,4 %	14,6 %	0,8 %

Source : « Statistics in Focus », EUROSTAT, 78/2009.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-09-078/EN/KS-SF-09-078-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-078/EN/KS-SF-09-078-EN.PDF)

## Sources d'information

### Développements actuels

COPA-COGECA. Point d'accès aux communiqués de presse, COPA-COGECA publie ses dernières estimations concernant le secteur céréalier européen, 26 mars 2010.

<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive&lang=fr>

CE. Note, « Update on the price developments on international agricultural commodity markets ». Réf. D(2010) agri.l.5(2010) 39821, 22 janvier 2010.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010_en.pdf)

US Department of Agriculture (USDA), Foreign Agricultural Service (FAS). Rapport annuel sur le secteur des céréales de l'UE-27. GAIN Report, 30 avril 2009.

[http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Commodity%20Report\\_UE-27%20GRAIN%20\\_London\\_United%20Kingdom%20EU-27\\_4-30-2009.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Commodity%20Report_UE-27%20GRAIN%20_London_United%20Kingdom%20EU-27_4-30-2009.pdf)

USDA, FAS. Analyse des tendances dans la production de céréales de l'UE. GAIN Report, n° E48124, 3 novembre 2008.

<http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200811/146306321.pdf>

Europa Press Releases Rapid, CE, communiqué de presse sur le rétablissement des droits à l'importation pour les céréales IP/08/1542, 17 octobre 2008.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1542&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

### Perspectives

ECNC/LEI/ZALF. Rapport final, « Update of analysis of prospects in the Scenar 2020 study : preparing for change ». Contrat n° 30-CE-0200286/00-21 (texte complet), décembre 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/report_en.pdf)

Commission européenne. Analyse de la politique commerciale agricole, document de travail, juillet 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/perspective/2009\\_2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/perspective/2009_2018_en.pdf)

CE. « Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2008-2015 », texte complet, mars 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/perspectives2008/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/perspectives2008/fullrep_en.pdf)

## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du coton

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur du coton</b>	<b>274</b>
<b>2 Récents développements et implications pour les pays ACP</b>	<b>276</b>
<b>2.1 Le secteur cotonnier aujourd'hui : quels enjeux ?</b>	<b>276</b>
2.1.1 Production cotonnière	276
2.1.2 Consommation	278
2.1.3 Flux d'échanges import-export	279
2.1.4 Tendance des prix	280
<b>2.2 Défis pour le coton ACP : vers un commerce mondial plus équitable</b>	<b>281</b>
2.2.1 La problématique du coton à l'OMC	281
2.2.2 Le coton africain en quête de débouchés	282
2.2.3 Appui sectoriel : le volet coton du programme AAACP	283
<b>Sources d'information</b>	<b>285</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du coton » a initialement été publiée en décembre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements et implications pour les pays ACP** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux du commerce dans le secteur du coton

Entre 1960 et 2008, le secteur du coton a connu de profondes mutations. La production mondiale a plus que doublé, passant d'un peu moins de 10 millions de tonnes (Mt) en 1960 à près de 26 Mt en 2008. Néanmoins, depuis 2004, la production mondiale enregistre une stagnation et, depuis deux ans, une baisse. Les pays producteurs de coton dont la production dépasse 100 000 tonnes représentent, selon les années, près de 90 % de la production mondiale. La Chine, les États-Unis, l'Inde et le Pakistan représentent en 2008 à eux quatre près de 70 % de la production mondiale de coton. En revanche, de grands producteurs tels que le Mexique ou encore le Pérou ont progressivement cessé leur production. Enfin, de nouveaux acteurs importants sont apparus, comme l'UE et certains pays d'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Bénin, Mali, Zimbabwe).

Concernant les cours mondiaux du coton, la longue baisse des prix sur les marchés internationaux s'est interrompue lors de la campagne 2007/2008 suite à l'augmentation des prix de la plupart des denrées agricoles et donc à la concurrence accrue pour les terres cultivables. Les surfaces traditionnellement destinées à la culture du coton ont diminué, du fait d'une réorientation vers des cultures plus rentables, entraînant une baisse de la production mondiale. En raison de cette contraction de l'offre, les prix ont commencé à augmenter mi-2008. Cependant, la crise économique mondiale intervenue en 2008/2009 a conduit à une baisse de la demande, et par conséquent un retour à la baisse des prix du coton fin 2008.

Au sein de la zone ACP, la production de coton s'est fortement développée depuis le milieu des années 1980, même si les 27 pays ACP producteurs de coton ne représentent que 2 % de la production mondiale. Douze d'entre eux produisent 90 % de la production totale des ACP. L'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre pèse pour plus de 70 % de la production des pays ACP ; et la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe pour 25 %. Le coton représente une culture de rente pour les ACP et l'essentiel de la production est exporté. Dans certains pays, ces exportations atteignent plus de 60 % des exportations totales, ce qui les rend particulièrement dépendants du coton et vulnérables face aux variations des prix internationaux. De fait, ils occupent une place de « *price taker* » sur les marchés mondiaux.

**Tableau 1 : Part du coton dans les exportations des pays africains (en % de la valeur des exportations totales)**

	1990/1991	2000/2001	2005/2006
<b>Bénin</b>	52,4	66,7	61
<b>Burkina Faso</b>	59,7	56,6	61
<b>Mali</b>	61,9	38,1	16,5
<b>Tanzanie</b>	18,41	6,89	6,52
<b>Togo</b>	21,3	15,6	5
<b>Cameroun</b>	3,3	4,6	4,5
<b>Zimbabwe</b>	5,01	8,25	3,41
<b>Zambie</b>	0,28	0,66	3,38
<b>Côte d'Ivoire</b>	5,3	4,1	2
<b>Tchad</b>	85,9	75,6	1,6
<b>République centrafricaine</b>	10,3	12,3	< 1

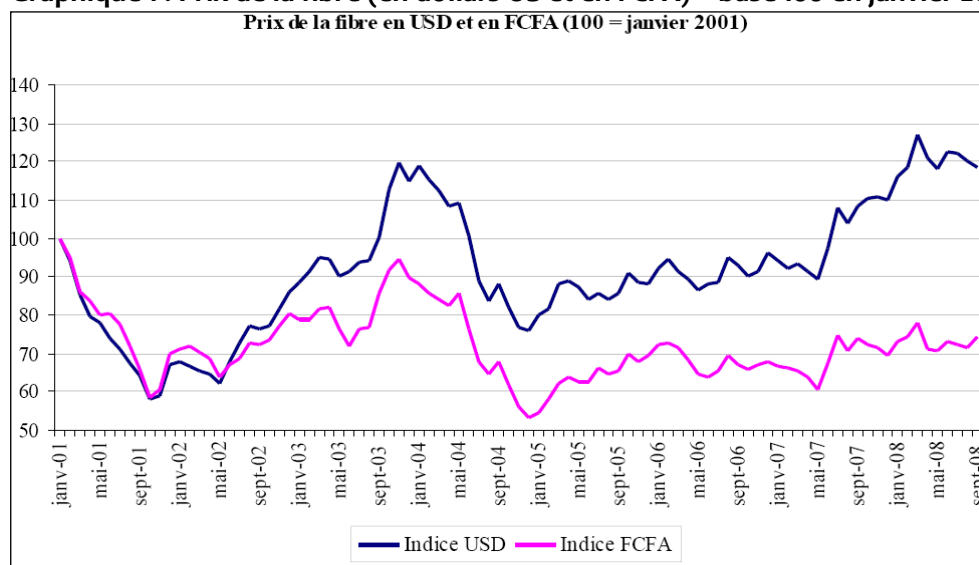
Source : FAOSTAT, 2008 (dernières données disponibles).

\* 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.

En tant que premier pays exportateur de coton, les États-Unis ont une influence majeure sur les cours mondiaux. Les aides massives offertes aux producteurs de coton américains sont décriées, notamment par les pays ACP, comme étant responsables de la faiblesse des prix du coton sur les marchés internationaux. Même si l'impact véritable de ces soutiens à la production sur les cours mondiaux est difficile à mesurer, il est certain que sans eux la production cotonnière mondiale serait localisée différemment. En effet, les coûts de production étaient en 2004 de l'ordre de 0,35 \$ US/livre au Bénin, 0,45 \$ US au Pakistan, 0,50 \$ US au Brésil, 0,80 \$ US aux États-Unis et plus d'un dollar dans l'UE (source : Comité consultatif international du coton - CCIC). 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.

Malgré la hausse des prix du coton sur les marchés mondiaux entre fin 2007 et 2008, cette augmentation n'a pas été répercutée sur le prix en Afrique de l'Ouest. En effet, la faiblesse du dollar par rapport au franc CFA (lié à l'euro) a totalement annulé la hausse des cours internationaux du coton (voir graphique 1).

**Graphique 1 : Prix de la fibre (en dollars US et en FCFA) – base 100 en janvier 2001**



Source : Berti, 2008.

L'UE occupe une place mineure sur le marché du coton, puisqu'elle ne participe qu'à 1 % de la production mondiale et qu'elle n'exporte pas de coton. Pourtant, sa Politique agricole commune (PAC) apporte un soutien important aux producteurs de coton européens. Le régime européen de soutien au secteur cotonnier a été mis en place en 1981 lors de l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne. L'entrée de l'Espagne et du Portugal en 1986, puis de la Bulgarie en 2007 dans le marché communautaire, a élargi le nombre de pays couverts par l'Organisation commune de marché (OCM) dans le secteur du coton. Ce régime de soutien à la production a été remis en cause dès 2004, et en 2008 un système a finalement été adopté qui prévoit le « découplage » de 65 % des aides (c'est-à-dire indépendantes de la production), les 35 % restants demeurant liés à la production ; un plafond par pays est fixé pour les surfaces pouvant bénéficier des aides (370 000 ha pour la Grèce, 48 000 ha pour l'Espagne).



## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Le secteur cotonnier aujourd'hui : quels enjeux ?

#### 2.1.1 Production cotonnière

Pour la campagne 2008/2009, la production mondiale de coton fibre est estimée à environ 23,4 Mt, contre 26,2 Mt pour la campagne précédente (source : CCIC). Elle est dominée par la Chine, qui représente plus de 25 % de la production mondiale. Elle est suivie par l'Inde avec près de 21 %, et les États-Unis (12 %). Viennent ensuite le Pakistan (8 %), le Brésil et l'Ouzbékistan (environ 5 % chacun) et les pays africains de la zone franc CFA, qui pèsent ensemble 2 % de la production mondiale. L'UE représente 1 % de la production.

Cette chute de la production observée depuis la campagne 2007/2008 s'explique notamment par deux facteurs importants : même si les prix du coton sur les marchés internationaux ont enregistré une hausse, ceux-ci n'ont pas atteint les niveaux enregistrés par la plupart des autres produits agricoles, ce qui explique qu'un grand nombre de producteurs se sont désintéressés de la culture de coton. Par ailleurs, les conditions climatiques peu favorables sont un autre élément à prendre en considération.

La crise économique de 2008/2009 a également fortement pesé sur le niveau de production. La faible demande en coton a entraîné une chute des cours du coton. En effet, cette situation de crise a incité les producteurs de coton à s'intéresser à d'autres denrées telles que les céréales réputées moins coûteuses et plus rémunératrices. Le CCIC prévoit que la production devrait continuer à baisser pour la campagne 2009/2010 (autour de 22 Mt) puis repartirait à la hausse pour la campagne suivante.

**Tableau 2 : Production annuelle des principaux pays producteurs de coton (1960-2009) (en milliers de tonnes)**

Pays	1960		1980		2000		En 2008/09	
	Production	Part production mondiale (%)	Production	Part production mondiale (%)	Production	Part production mondiale (%)	Production	Part production mondiale (%)
Argentine	124	1,3			165	0,9	130	0,8
Australie					806	4,2	325	1,1
Brésil	425	4,3	594	4,3	939	4,9	1 189	5,0
Bénin							89	0,4
Burkina					114	0,6	184	0,8
Chine	1 067	10,9	2 700	19,6	4 420	22,8	7 963	34,0
Colombie			116	0,8				
Côte d'Ivoire					125	0,6		
Égypte	478	4,9	529	3,8	200	1	108	0,4
États-Unis	3 100	31,6	2 422	17,5	3 742	19,3	2 777	11,8
Inde	1 022	10,4	1 322	9,6	2 380	12,3	4 904	20,9
Iran					160	0,8		
Kazakhstan							95	0,4
Mali					105	0,5	76	0,3
Mexique	457	4,7	347	2,5			125	0,5
Ouzbékistan					958	5	998	4,2
Pakistan	304	3,1	714	5,2	1 785	9,2	1 953	8,3
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	95	0,4
Tanzanie							97	0,4
Turquie	169	1,7	500	3,6	784	4,1	418	1,7
Turkménistan					180	0,9	283	1,1

UE	140		175	1,3	525	2,7	264	1,1
URSS	1 481	15,1	2 700	19,6				
Zimbabwe					120	0,6	94	0,4
Reste du monde	699	8,6	1 514	11	1 449	7,5	1 015	4,3
<b>Total monde</b>	<b>9 812</b>	<b>100</b>	<b>13 800</b>	<b>100</b>	<b>19 345</b>	<b>100</b>	<b>23 400</b>	<b>100</b>

Sources : USDA, CCIC.

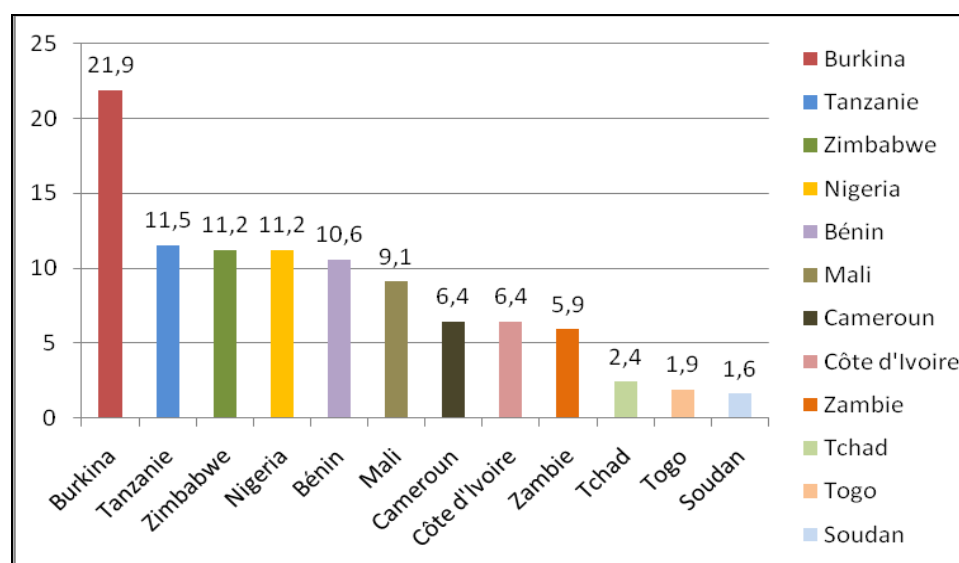
Pour les pays ACP producteurs de coton, la campagne 2008/2009 a été marquée par un fort repli de la production (voir tableau 3). Les douze principaux pays ACP producteurs de coton ont enregistré ensemble une chute de leur production de 23,7 % entre 2008 et 2009. Cette baisse s'élève à près de 50 % entre 2005 et 2009. L'envolée des prix des produits alimentaires associée à la hausse du prix des intrants nécessaires à la culture de coton ont favorisé l'émergence de cultures alternatives estimées plus rémunératrices.

**Tableau 3 : Production de coton des pays africains (en milliers de tonnes)**

Pays	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009
Burkina Faso		3	8	18	23	46	77	64	114	299	207	184
Bénin		3	14	8	4	32	59	145	139	131	125	89
Tanzanie	34	67	76	42	53	31	48	82	41	120	125	97
Nigeria	57	44	39	61	27	10	36	100	87	91	98	97
Zimbabwe		9	32	58	70	89	73	104	120	76	125	94
Mali		8	20	37	43	67	115	169	105	250	100	76
Cameroun	11	21	14	17	32	46	44	79	94	125	65	54
Côte d'Ivoire		4	12	26	56	82	116	96	125	12	54	54
Zambie			4	1	8	12	25	16	29	76	41	46
Tchad	35	31	34	63	31	39	60	62	65	76	38	20
Soudan	114	163	25	111	97	142	83	107	74	81	35	14
Togo		3	2	4	9	27	41	44	49	50	27	16
<b>Total</b>	<b>405</b>	<b>527</b>	<b>735</b>	<b>578</b>	<b>548</b>	<b>726</b>	<b>884</b>	<b>1 206</b>	<b>1 176</b>	<b>1 654</b>	<b>1040</b>	<b>841</b>

Sources : USDA, CCIC.

**Graphique 2 : Répartition de la production de coton des pays africains en 2009 (en %)**



Sources : USDA, CCIC.

L'évolution de la production mondiale de coton est également marquée depuis plusieurs années par l'entrée en force de la culture de coton transgénique ou Bt. Les surfaces en culture de coton

Bt augmentent à un rythme impressionnant. Introduit sur le marché américain pour la première fois en 1996, le coton Bt était déjà utilisé sur 47 % des surfaces cultivées mondiales en 2007. Après l'Afrique du Sud et l'Égypte, le Burkina Faso est le troisième pays du continent à officiellement autoriser la culture de coton Bt. En effet, le Burkina Faso compte ensemençer 100 000 ha de coton Bt pour la campagne 2009-2010. L'expansion de cette culture à grande échelle, comme c'est désormais le cas en l'Inde, pourrait bien bouleverser le paysage cotonnier africain avec l'arrivée de nouveaux acteurs, notamment les compagnies semencières.

### 2.1.2 Consommation

La consommation de coton est essentiellement le fait des pays en développement/émergents fabriquant des textiles. La Chine est de loin le premier pays consommateur de coton. Sa consommation a plus que doublé entre 2000 et 2008 car le pays est autorisé, depuis la fin de l'accord multifibre en 2005, à exporter sans restriction des textiles vers les États-Unis et l'UE. Elle est suivie par l'Inde, le Pakistan, et la Turquie. À l'opposé, la consommation des États-Unis a été divisée par trois en quinze ans.

Entre 2008 et 2009, la consommation mondiale a chuté de plus de 12 %. La crise économique mondiale de 2008/2009 a eu un fort impact sur l'industrie textile. Tous les grands pays consommateurs voient leur demande baisser ; même la Chine, qui avait pourtant soutenu la consommation mondiale depuis 2000, connaît une baisse de 17 % de sa consommation de coton sur un an.

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 pays consommateurs de coton sont, par ordre croissant, la Côte d'Ivoire, le Kenya, l'Éthiopie, Maurice, la Zambie, le Zimbabwe et le Nigeria. 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. Pour plusieurs de ces pays, la fin de l'accord multifibre a entraîné la fin des quotas d'importation en Europe notamment. Les pays asiatiques, plus compétitifs, ont rapidement gagné des parts de marché et l'industrie textile des pays ACP, déjà mise à mal par les successions de crises et de restructurations économiques, est aujourd'hui en grande difficulté. Au Nigeria, 80 % des entreprises textiles ont fermé au cours des sept dernières années alors que le secteur était un des moteurs de l'économie nationale.

**Tableau 4 : Principaux pays consommateurs de coton (en milliers de tonnes)**

		1990	1995	2000	2005	2008	2009
1.	<b>Chine</b>	4 355	4 126	4 997	9 036	10 900	9 000
2.	<b>Inde</b>	1 951	2 558	2 949	3 701	4 050	3 863
3.	<b>Pakistan</b>	1 251	1 573	1 769	2 564	2 637	2 452
4.	<b>Turquie</b>	547	950	1 125	1 535	1 241	1 030
5.	<b>Brésil</b>	723	818	876	849	1 007	937
6.	<b>États-Unis</b>	1 823	2 324	1 824	1 306	999	781
7.	<b>Bangladesh</b>	98	121	218	393	664	570
8.	<b>Indonésie</b>	336	476	544	512	501	435
9.	<b>Mexique</b>	197	246	463	441	425	400
10.	<b>Thaïlande</b>	328	310	367	479	435	380
11.	<b>UE</b>	1 221	1 150	983	550	393	318
12.	<b>Russie</b>	1 191	250	348	327	261	200
	<b>Total monde</b>	18 658	18 588	19 824	24 768	26 473	23 236

Sources : USDA, CCIC.

### 2.1.3 Flux d'échanges import-export

Les principaux pays importateurs sont des pays en développement/émergents 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 de la Chine peuvent varier fortement selon les années, en fonction de ses besoins et de sa production. Ce qui fait de la Chine un acteur essentiel sur le marché mondial du coton. Alors que la demande chinoise a fortement baissé entre fin 2008 et 2009 consécutivement aux effets de la crise, celle-ci repart à la hausse fin 2009.

Tableau 5 : Principaux pays importateurs de coton (en milliers de tonnes)

		1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2009 (%)
1.	<b>Chine</b>	480	633	50	3 592	2 510	2511	1 523	22,9
2.	<b>Bangladesh</b>	80	105	218	381	610	754	824	12,4
3.	<b>Turquie</b>	46	113	383	751	697	718	629	9,5
4.	<b>Pakistan</b>		27	980	370	827	851	435	6,6
5.	<b>Indonésie</b>	324	466	577	501	501	501	435	6,6
6.	<b>Thaïlande</b>	354	336	342	468	420	425	349	5,2
7.	<b>Mexique</b>	46	115	406	305	333	294	286	4,3
8.	<b>Vietnam</b>	44	351	87	152	207	218	267	4
9.	<b>Russie</b>	1 152	240	359	327	278	261	236	3,6
10.	<b>Corée du Sud</b>	442	362	309	267	212	212	215	3,2
11.	<b>Taiwan</b>	322	300	226	267	229	218	171	2,6
12.	<b>Inde</b>		19	341	174	98	174	120	1,8
13.	<b>Japon</b>	642	330	248	158	126	120	109	1,6
14.	<b>UE</b>	1 086	1 039	847	455	324	344	101	1,5
15.	<b>Égypte</b>	53	20	28	125	120	109	93	1,4
	<b>Total monde</b>	6 658	5 878	5 707	9 143	8 187	8392	6629	19,2

Sources : USDA, CCIC, FAPRI.

Les États-Unis sont de très loin les principaux exportateurs mondiaux (plus du tiers des exportations mondiales en 2009), suivis par l'Inde et l'Ouzbékistan. En lien avec la chute de la production aux États-Unis, le CCIC prévoit une baisse de 17 % des exportations de ce pays pour l'année 2010. Les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sont un acteur majeur du commerce international du coton depuis les années 1990. Néanmoins, la région voit sa position concurrencée par de nouveaux pays.

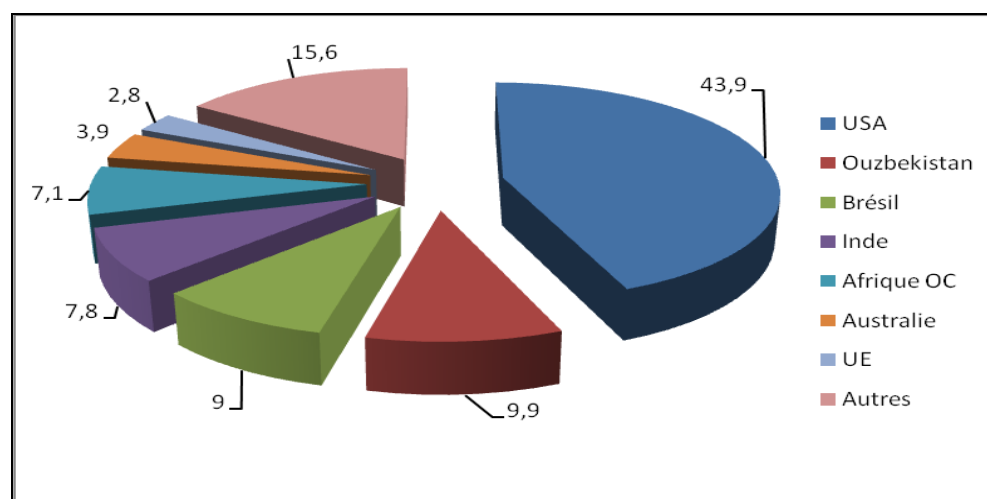
Selon certains analystes, l'Inde va devenir le principal concurrent du coton africain. La politique agricole volontariste en faveur du coton et la proximité des marchés chinois et d'Asie du Sud-Est sont deux atouts majeurs pour le coton indien. Le triplement de ses exportations de coton entre 2005 et 2008 illustre la capacité de l'Inde à conquérir de nouveaux marchés. Mais la chute de ses exportations en 2009 montre aussi l'instabilité de cette production (baisse des exportations de 1 Mt entre 2008 et 2009). Autre acteur émergent, le Brésil, qui investit massivement dans cette culture avec des exportations qui dépassent en 2009, pour la première fois, celles de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Tableau 6 : Principaux exportateurs mondiaux de coton (en milliers de tonnes)

	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009
États-Unis	1 697	1 671	1 467	3 571	2 833	2 973	2 891
Ouzbékistan	1 174	985	751	969	969	936	653
Brésil	156	22	69	435	283	486	596
Inde	154	123	20	392	994	1 531	514
Afrique de l'Ouest et du Centre	339	496	586	887	924	589	470
Australie	299	319	850	642	464	265	261
UE	154	372	399	428	290	207	184
Total monde	6 436	5 957	5 747	9 022	8 114	8 376	6 582

Sources : USDA, CCIC.

Graphique 3 : Répartition des principaux exportateurs mondiaux de coton en 2009 (en %)



Sources : USDA, CCIC.

#### 2.1.4 Tendance des prix

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 (voir plus haut). Dans un contexte de crise économique mondiale, les prix internationaux cotés en dollars US ont chuté de plus de 20 % entre septembre et novembre 2008, à la suite d'une forte baisse des importations chinoises. Durant le premier semestre 2009, les cours sont restés à un niveau inférieur à 0,60 \$ US/livre.

À partir de l'automne 2009, les cours sont repartis à la hausse. En effet, la production mondiale étant attendue inférieure à la consommation, les analystes ont anticipé une diminution des stocks qui se traduit par une hausse des cours. La Chine a ainsi dû vendre une partie de ses stocks publics en fin d'année 2009. De plus, les perspectives d'une reprise de la croissance mondiale pour l'année 2010 laissent envisager une augmentation de la demande en coton. Fin 2009, le cours du coton avoisinait 0,80 \$ US/livre. Les analystes du CCIC restent néanmoins prudents et prévoient une moyenne de 0,70 \$ US/livre pour la campagne 2009/2010, soit une hausse de 14 % par rapport à la moyenne de la campagne 2008/2009.



Pour les pays d'Afrique de l'Ouest, au-delà des cours du coton en dollars, la préoccupation concerne le niveau du dollar par rapport à l'euro, et donc au franc CFA. En effet, un niveau élevé des cours internationaux ne se répercute pas forcément sur le prix en francs CFA si le dollar reste faible. Du fait de ces prix relativement bas, les producteurs ouest-africains et les sociétés cotonnières se trouvent dans une situation particulièrement fragile, dont l'issue reste incertaine. Dans certains pays ouest-africains comme le Togo et le Mali, les producteurs n'ont pas été payés depuis une ou deux années du fait de l'état de quasi-faillite des sociétés cotonnières.

Autre enjeu lié directement au niveau des prix, celui de la qualité de la fibre demeure un aspect important. Les critères de qualité des fibres du coton sont en général jugés sur la base des critères utilisés aux États-Unis (indice Cotlook). Les cotons africains se classent plutôt dans les cotons de bonne qualité (indice A de Cotlook), et de façon régulière, en particulier grâce à la longueur de leur fibre. Leur qualité est notamment reconnue sur le marché chinois qui est le premier importateur mondial. Cependant, Michel Fok du CIRAD estime que les pays africains n'obtiennent pas un prix à la hauteur de la qualité de leur production, bien que celle-ci figure dans l'indice A de Cotlook, car les critères ne prennent pas suffisamment en compte les aspects qualitatifs spécifiques au coton africain (notamment en termes de longueur de fibre). Selon le chercheur, les pays africains se concurrencent mutuellement sur le marché international alors que, en promouvant collectivement la qualité du coton africain et en harmonisant leurs contrôles et leurs critères, ils pourraient bénéficier d'un meilleur prix à l'exportation.

## 2.2 Défis pour le coton ACP : vers un commerce mondial plus équitable

### 2.2.1 La problématique du coton à l'OMC

Les pays ACP producteurs de coton poursuivent plusieurs démarches dans le cadre de l'OMC pour limiter les subventions accordées aux producteurs de coton dans les pays développés, accusées de faire baisser artificiellement les cours internationaux. Quelques avancées récentes sont à noter.

#### La plainte du Brésil : un succès relatif pour les pays africains

Pour rappel, le Brésil déposait en 2002 une plainte devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC à l'encontre des subventions accordées par les États-Unis à leurs producteurs (voir la note de synthèse sur le coton, 2008). C'est finalement en août 2009 qu'un jugement de l'ORD définit le montant du préjudice pour le Brésil et les formes de sanctions envers les États-Unis (qui ne peuvent plus faire appel). Ainsi, en application de ses calculs, le Brésil va pouvoir surtaxer à hauteur de quelque 561 millions de dollars ses importations de produits américains appartenant au secteur industriel. Au-delà de ce montant et jusqu'aux 830 millions de dollars autorisés, grâce au principe des rétorsions croisées, le Brésil pourra s'attaquer à d'autres domaines, tels que la propriété intellectuelle et les services.

Ce résultat positif pour la plainte déposée contre les subventions américaines ne pourra pas profiter directement aux pays du C4 (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad) qui étaient tierce partie dans la plainte et n'ont pas la possibilité d'exercer de sanctions. Ce jugement reste toutefois un signal fort en faveur d'une mise en conformité rapide des aides américaines (IDEAS, note d'information n° 84). Néanmoins, les pays du C4 s'inquiètent du désintérêt grandissant dont fait preuve le Brésil pour continuer à lutter contre les subventions américaines.

#### Le coton africain et l'initiative coton

En mai 2003, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad (dits pays du C4) 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 réclamaient la suppression des soutiens versés par les pays développés à leur production cotonnière (voir la note de synthèse Agritrade de 2008).

En 2004, les membres de l'OMC se sont donc engagés à ce que la baisse des soutiens internes soit plus rapide et plus importante pour le coton que pour les autres produits. Le 17 juillet 2007, le président du Comité sur l'agriculture (de l'OMC) a fait une nouvelle proposition de modalités d'application de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, contenant des avancées notables au sujet du coton.

L'impasse actuelle du cycle de Doha fait peser un doute sérieux sur la capacité et la volonté des pays membres à conclure les négociations. Certains observateurs estiment que cette situation est notamment due à la question du coton. En effet, les États-Unis ont négocié une réduction de 70 % de leurs soutiens internes globaux et devraient alors fournir un effort supplémentaire pour le coton, c'est-à-dire une baisse importante de leurs subventions.

Par conséquent, depuis 2007, le coton reste relégué au second plan des négociations. Illustration de ce désintérêt, le sous-comité sur le coton ne s'est plus réuni depuis juillet 2007. Fin 2009, les ministres du Commerce du C4 ont menacé de bloquer les négociations du cycle de Doha si le coton n'était pas remis à l'ordre du jour des négociations. Cet appel du C4 a été repris dans la déclaration des pays ACP à la veille de la conférence ministérielle de Genève en décembre 2009. Néanmoins, le coton n'a pas été abordé lors de cette conférence qui n'est pas non plus parvenue à relancer le cycle de Doha.

### 2.2.2 Le coton africain en quête de débouchés

Parallèlement aux enjeux des négociations à l'OMC, les pays africains doivent faire face à une concurrence accrue avec d'autres pays en développement, tels que l'Inde et le Brésil. Cette situation pousse les pays africains exportateurs de coton à chercher de nouveaux débouchés et investir de nouveaux segments de marché. Le coton équitable et le coton biologique constituent des portes de sortie.

#### La promotion du coton équitable

Les filières cotonnières africaines regroupent des exploitations de petite taille, essentiellement familiales, pratiquant la polyculture-élevage, produisant avec un apport limité en intrants et de manière économe en eau et en énergie (donc moins consommatrice en carbone que les productions américaine ou chinoise). De plus, l'organisation des filières autour d'acteurs étatiques ou semi-étatiques facilite le suivi des exploitants et le respect des normes. Ces filières pourraient permettre de mieux valoriser ces atouts auprès d'un public sensibilisé.

L'Afrique de l'Ouest et du Centre pourrait largement participer au commerce équitable du coton. 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 145 FCFA/kg au Burkina Faso) (AFD-FARM, 2008).

Toutefois, les débouchés tardent à se développer et la demande mondiale reste assez faible. Début 2010, des campagnes sont prévues dans les pays du Nord pour relancer la conversion des marques d'habillement au coton équitable.

#### La promotion du coton biologique

L'Inde est le premier pays fournisseur de coton bio mais certains pays africains commencent à jouer un rôle important sur ce marché, à commencer par le Burkina Faso, dixième producteur mondial. Du fait de la forte demande en coton bio au niveau mondial, le prix d'achat est intéressant pour les producteurs (de l'ordre de 30 % supérieur à celui du coton conventionnel). Cette situation a stimulé la production de coton bio en Afrique de l'Ouest, qui a doublé entre 2007 et 2008.

Avec l'exigence de cultiver sans apports chimiques, la productivité du coton bio est moindre que celle du coton conventionnel. Lors d'une conversion, dans un premier temps, le prix d'achat supérieur du coton bio ne permet pas de compenser la baisse de la production. Mais à moyen terme, les travaux universitaires menés au Mali ont montré que les économies réalisées et l'amélioration des sols dont bénéficient les autres cultures offrent une meilleure rentabilité pour

le coton bio. De plus, le coton biologique permet aux producteurs de s'affranchir des emprunts contractés pour acquérir les intrants en début de campagne et dont le coût peut fortement varier. Le coton bio est également une alternative crédible face à l'essor du coton génétiquement modifié qui base aussi son argumentaire sur la diminution de l'utilisation d'intrants chimiques mais qui met l'agriculture dans une situation de dépendance par rapport aux semences.

Néanmoins, la pénétration du coton bio reste très limitée. Selon l'IRIN, les producteurs bio représentent 0,1 % des producteurs de coton du Bénin et du Burkina Faso qui sont pourtant les deux pays les plus avancés dans ce domaine en Afrique de l'Ouest. Plusieurs ONG dont Helvetas ont lancé des projets d'appui à l'essor d'une filière de coton biologique en Afrique de l'Ouest depuis plusieurs années.

Un autre défi pour le coton bio africain est d'accéder aux marchés de consommation. La dispersion de la production entre plusieurs petits pays est un désavantage par rapport aux gros pays producteurs tels que l'Inde ou la Turquie auxquels les acheteurs préfèrent s'adresser. Il semble nécessaire de renforcer l'aide au commerce pour soutenir cette filière dans les pays ACP.

Contrairement au coton équitable, le coton biologique ne garantit pas un niveau de rémunération aux producteurs, même si les prix restent généralement plus élevés que pour le conventionnel. L'absence d'intrants chimiques augmente l'irrégularité des rendements. Il est donc nécessaire d'inclure le coton bio dans des systèmes de culture diversifiés permettant de limiter les risques et de profiter des revenus tirés de cette culture. Aussi bien pour le coton équitable que pour le coton bio, le renforcement des filières et l'appui à la commercialisation sont indispensables pour que les pays ACP puissent utiliser leurs atouts pour bénéficier de ces marchés, pour l'instant de niche mais en pleine croissance.

### 2.2.3 Appui sectoriel : le volet coton du programme AAACP

En 2007, la Commission européenne et le Secrétariat du groupe ACP ont lancé le Programme tous ACP relatif aux produits de base agricoles (AAACP). Un budget de 45 millions d'euros a été mis en place pour ce programme et un tiers est alloué au renforcement de la filière coton des pays ACP.

**Tableau 7 : Répartition du financement du programme AAACP consacré au secteur du coton ACP**

Appui aux ACP producteurs de coton	Financement (euros)	Part du financement (%)
Afrique de l'Ouest	7 921 328	65
Afrique centrale	625 000	5
Afrique de l'Est et australe	3 611 328	30

Source : [www.acp-cotton.org](http://www.acp-cotton.org)

Créé en vue d'améliorer et de stabiliser les revenus et les conditions de vie des producteurs de produits de base agricoles ACP, le programme AAACP mobilise cinq organisations internationales (Banque mondiale, Centre du commerce international, Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, Fonds commun pour les produits de base et Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture). Celles-ci mettent en œuvre une série de projets visant à développer la filière cotonnière ACP.

Les projets concernant le coton abordent aussi bien les techniques de production que l'accompagnement de la filière. Un projet important en Afrique de l'Ouest cherche à réduire la contamination des récoltes par les graines qui influe fortement sur la qualité du coton et donc sur le prix de vente. D'une manière générale, l'objectif principal est d'améliorer la stratégie commerciale au niveau régional à travers la standardisation des outils de test de qualité. Une évaluation de cette composante a été lancée au premier semestre 2010, les résultats seront publiés en milieu d'année.

Dix-huit mois après son démarrage, le programme AAACP a fait l'objet d'une revue à mi-parcours entre janvier et mars 2009. Certains ajustements ont été préconisés, en particulier sur le

plan de la gestion générale du programme, rendue complexe par le nombre important d'intervenants et la diversité des activités envisagées dans une vaste zone géographique.

Par ailleurs, concernant le coton africain, le programme AAACP s'inscrit dans le cadre des grandes orientations décidées lors du Forum UE-Afrique sur le coton tenu en juillet 2004. Un Comité d'orientation et de suivi du partenariat UE-Afrique sur le coton avait été mis en place pour assurer le suivi. Une évaluation à mi-parcours du partenariat UE-Afrique sur le coton ayant été menée, un atelier de restitution s'est tenu le 19 mars 2009 à Bruxelles. Une soixantaine de participants étaient présents dont de nombreux représentants de la profession en Afrique, parmi lesquels des responsables de l'Association cotonnière africaine (ACA), de l'Association des producteurs de coton africains (APROCA) et de l'African Cotton and Textiles Industries Federation (ACTIF). Les discussions ont notamment porté sur la réorganisation du Comité d'orientation et de suivi. Cette réorganisation devrait permettre une plus grande appropriation du partenariat par les opérateurs de terrain et une meilleure valorisation de la dimension régionale des activités.

## Sources d'information

### Sources clés

CCIC (Comité consultatif international du coton).

<http://www.icac.org/>

IDEAS Centre.

<http://www.ideascentre.ch/trade-cotton.html>

Site du Programme tous ACP relatif aux produits de base agricoles.

<http://www.euacpcommodities.eu/>

Mise à jour du plan d'action, et d'autres informations du groupe ACP sur le coton sont disponibles sur le site :

<http://www.acp-cotton.org/>

Site du ministère de l'Agriculture américain consacré au coton.

<http://www.fas.usda.gov/cots/cotton.asp>

Informations générales sur le coton (production, marché mondial, statistiques) sur le site Infocomm de la CNUCED.

<http://r0.unctad.org/infocomm/francais/coton/plan.htm>

Perrin S. et D. Lagandré, 2005. « Le coton africain face à la concurrence du marché mondial ». AFD, 2005.

<http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/administrateur/public/publications/jumbo/Coton-africain.pdf>

Le sous-comité coton de l'OMC.

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/cotton\\_subcommittee\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/cotton_subcommittee_f.htm)

Association des producteurs de coton africains (APROCA).

[http://www.aproca.net/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=67&Itemid=57&lang=fr](http://www.aproca.net/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=67&Itemid=57&lang=fr)

Association cotonnière africaine.

<http://www.africancotton.org/>

### Généralités

OMC. World Tariff Profile, 2008 – Annuaire des droits de douane appliqués par les États membres de l'OMC.

[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles08\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles08_e.pdf)

Berti F. « Le prix du coton et des engrais, problématique économique de la zone Franc ». Atelier de Ouagadougou, septembre 2008.

Fok M. « Coton africain et marché international : une distorsion peut en cacher une autre plus importante ». Communication au colloque AUF, Bamako, 6-7 avril 2005.

[http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/05/83/08/PDF/2distortions\\_txt.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/05/83/08/PDF/2distortions_txt.pdf)

Voir le site : [www.euacpcommodities.eu](http://www.euacpcommodities.eu)

### Politique agricole commune

Site de la réforme de la filière coton.

[http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/cotton/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/cotton/index_fr.htm)

Décision de la CJCE sur le coton. Communiqué de presse du 7 septembre 2006.

<http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp06/aff/cp060068fr.pdf>

### Le coton et l'OMC

Ouvrage de l'ONG GRET sur les implications des négociations à l'OMC pour l'agriculture africaine : Lebret M.-C. et A. Alpha (dir.), 2007. Agriculture et OMC : Comprendre pour agir.

[http://www.gret.org/publications/ouvrages/infoomc/fr/accueil\\_fr.html](http://www.gret.org/publications/ouvrages/infoomc/fr/accueil_fr.html)

Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton. Document OMC n° TN/AG/GEN/4.

<http://www.forum-coton.org/docs/negociationOMC-fr.pdf>



Oxfam international publie des rapports réguliers sur le coton et l'OMC.

<http://www.oxfam.org/>

ICSTD. « OMC : coton, le C4 s'offusque et menace ». *Passerelles*, vol.11, n° 1, 21 janvier 2010.

<http://ictsd.org/i/agriculture/68369/>

### Plans d'action

Forum UE-Afrique sur le coton (avec notamment le plan d'action sur le coton, des documents de la DG Agriculture).

<http://www.forum-coton.org/indexflash.html>

Mise à jour relative au partenariat UE-Afrique sur le coton, octobre 2008.

[http://www.coton-acp.org/docs/acpue/rapport\\_mise\\_jour\\_partenariat\\_octobre\\_2008\\_Final-FR1.pdf](http://www.coton-acp.org/docs/acpue/rapport_mise_jour_partenariat_octobre_2008_Final-FR1.pdf)

Programme USAID de renforcement du secteur coton en Afrique de l'Ouest et du Centre (WACIP).

<http://www.wacip.org/>

### Le coton au Burkina Faso

Sur le site *abcburkina*, une page est consacrée à l'actualité du coton (en français uniquement).

<http://www.abcburkina.net/content/category/4/17/44/lang,fr/>

### Coton équitable

La partie consacrée au coton du site de Max Havelaar France.

<http://www.maxhavelaarfrance.org/produits/coton.htm>

Document de projet (AFD/FARM) : Développement du coton équitable et bio-équitable en Afrique de l'Ouest et du Centre, février 2008.

[http://www.farm-foundation.org/IMG/pdf/Document\\_de\\_Projet\\_final\\_diffext.pdf](http://www.farm-foundation.org/IMG/pdf/Document_de_Projet_final_diffext.pdf)

« La chute de la production mondiale de coton se poursuit ». *Easybourse*, 26 novembre 2009.

<http://www.easybourse.com/bourse/dossier/13657/la-chute-de-la-production-mondiale-de-coton-se-poursuit.html>

AFP. « Le Burkina étend la culture du coton transgénique, des ONG contestent ». 19 mai 2009.

<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iJnvpTDSfkk5nLbNICrNjuO7Niw>

« Le textile anéanti par les importations ». *Jeune Afrique*, 14 novembre 2008.

[http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAEAF\\_08\\_p102-105.xml1/-importation-Chine-textile-Le-textile-aneanti-par-les-importations-.html](http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAEAF_08_p102-105.xml1/-importation-Chine-textile-Le-textile-aneanti-par-les-importations-.html)

« Coton, une embellie durable ». RFI, 29 décembre 2009.

<http://matierespremierres.blogs.rfi.fr/article/2010/01/04/coton-une-embellie-durable-en-2010>

« Coton : le Franc CFA m'a tué ». *Les Afriques*, 4 juin 2009.

<http://www.lesafriques.com/actualite/coton-le-franc-cfa-m-a-tuer.html?Itemid=89>

« Coton bio, une agriculture de pointe ». RFI, 11 février 2009.

[http://www.rfi.fr/sciencefr/articles/110/article\\_78263.asp](http://www.rfi.fr/sciencefr/articles/110/article_78263.asp)

« Afrique de l'Ouest, le coton bio peut-il sauver l'industrie ? ». *IRIN News*, 17 février 2009.

<http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=82969>

## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des fruits et légumes

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>288</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>290</b>
2.1 Développements dans le secteur des fruits et légumes de l'UE	290
2.2 Développements sur les marchés mondiaux de fruits et légumes	292
2.3 Le régime des fruits et légumes de l'UE, les accords à l'OMC et les accords avec les pays tiers	292
2.4 Problèmes de sécurité des denrées alimentaires dans le secteur de l'horticulture	293
2.5 Normes volontaires privées et amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement	294
2.6 Le débat sur les « kilomètres alimentaires »	295
2.7 Les APE et le développement du secteur horticole local	296
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>297</b>
3.1 Problèmes découlant des développements sur le marché de l'UE	297
3.2 Relever les nouveaux défis de la sécurité des denrées alimentaires	298
3.3 Maîtriser les problèmes de la chaîne d'approvisionnement et des normes volontaires privées (NVP)	298
3.4 Assurer un engagement continu dans le débat sur les kilomètres alimentaires	299
3.5 Veiller à ce que les APE soient propices au développement du secteur horticole	299
<b>Sources d'information</b>	<b>300</b>

### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des fruits et légumes » a initialement été publiée en janvier 2008 et mise à jour en mars 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en avril 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP :** analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

Les notes de synthèse de 2008 et 2009 sont disponibles sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux

Les fruits et légumes représentent environ un sixième de la valeur de la production agricole de l'UE. En tant que deuxième plus grand producteur, l'UE est le deuxième plus grand exportateur et le plus grand importateur de fruits et légumes à l'échelle mondiale. Dans le cadre de l'ancienne Politique agricole commune, le régime des fruits et légumes de l'UE était caractérisé par un soutien des prix, mis en œuvre essentiellement au travers de la détermination d'un prix minimum versé aux cultivateurs pour des produits spécifiques et repris sous le régime des fruits et légumes. Cela a donné naissance à un système de prix d'entrée (fonctionnant sur la base d'un prix minimum à l'importation) destiné à réguler le commerce de fruits et légumes. Toutefois, les réformes successives de la PAC en 1996, 2001 et 2007 ont entraîné l'abandon du soutien des prix en faveur d'une augmentation de l'aide directe versée aux agriculteurs. L'incorporation du secteur des fruits et légumes dans le régime de paiement unique était conforme à la trajectoire générale de la PAC. Dans le cadre de ce processus de réforme, l'accent a été davantage mis sur un soutien aux organisations de producteurs.

Selon le Département de l'Agriculture des États-Unis (USDA), malgré ces réformes, l'UE continue d'appliquer un régime commercial pour les fruits et légumes régulé par un système complexe de quotas d'importation, de restrictions saisonnières et d'accords commerciaux préférentiels, guidé par le système des prix d'entrée. Pour les produits transformés, des droits de douane supplémentaires sont appliqués en fonction de la teneur en sucre du produit, excepté pour les pays les moins avancés (PMA) ACP – c'est-à-dire les pays étant PMA et appartenant également à la région ACP – qui bénéficient aujourd'hui d'un accès en totale franchise de droits et de contingents pour le sucre.

Près de 37 pays ACP exportent des fruits et légumes vers l'UE, totalisant moins de 10 % des importations de l'UE. En réduisant les prix payés aux producteurs de l'UE, le processus de réforme dans le secteur des fruits et légumes a réduit l'attrait du marché de l'UE pour les exportations de fruits et légumes non différenciés des ACP. Dans le cas des ACP, le défi posé est aggravé par une intensification de la concurrence exercée par les fournisseurs de pays tiers, puisque l'UE conclut de plus en plus d'accords commerciaux préférentiels avec des fournisseurs compétitifs dans le secteur horticole, et par une application plus stricte des normes de sécurité des denrées alimentaires et un rôle croissant des normes volontaires privées qui déterminent l'accès à certains segments du marché de l'UE.

Dans ce contexte, les fournisseurs horticoles ACP se doivent d'innover et de faire preuve de dynamisme, en rehaussant leurs normes de qualité, en recourant plus fréquemment au transport maritime chaque fois qu'il est possible, en investissant dans de nouvelles technologies, en rationalisant les coûts, en analysant les économies d'échelle et en utilisant un conditionnement « intelligent ». La nécessité de répondre de façon dynamique aux aléas du marché s'accroîtra au cours des prochaines années pour plusieurs raisons :

- l'érosion des marges des préférences tarifaires ACP pour les fruits et légumes au travers de processus multilatéraux et bilatéraux de libéralisation tarifaire de l'UE ;
- les réductions de prix de l'UE induites par les conséquences de la réforme et d'un meilleur accès au marché pour les fournisseurs des pays tiers ;
- l'émergence de la Chine en tant que principal fournisseur de légumes.

Certains producteurs ACP ont répondu à l'érosion des préférences et à la baisse des prix en proposant des produits à plus forte valeur ajoutée, par le biais de diverses formes de conditionnement et d'activités de transformation. D'autres, cependant, ont tout simplement abandonné le commerce.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, tous les pays ACP dont les gouvernements ont paraphé ou signé un Accord de partenariat économique (APE) intérimaire ou complet, ou qui sont classés en tant

que PMA et qui bénéficient dès lors de l'initiative Tout sauf les armes (TSA), jouissent d'un accès en totale franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE pour toutes les exportations de fruits et légumes. L'impact le plus important de cette mesure est qu'elle supprime toutes les limitations saisonnières et spéciales des droits qui faisaient partie des arrangements commerciaux relatifs aux fruits et légumes au titre de la Déclaration XXII de l'Accord de Cotonou. Cela est très important pour les exportateurs des pays non PMA, qui se retrouvent maintenant avec le même niveau d'accès que les PMA, un développement qui dans certains cas (par ex. le Kenya et la République dominicaine) attire les investissements dans le développement du secteur des fruits et légumes, à l'heure d'une intensification de la concurrence pour les investissements exercée par les PMA. Pour les non-PMA, l'analyse de l'Overseas Development Institute (ODI) au Royaume-Uni, dans la note de projet n° 10 de mars 2008 intitulée « Duty-free, quota-free access: What is it worth? » (L'accès au marché européen sans droits de douane et sans quotas : qu'est-ce que cela représente ?), a identifié les produits frais comme étant les plus susceptibles de retirer des bénéfices de l'accès en franchise de droits et de contingents. Il s'agit du raisin de table, des agrumes, de certains légumes frais, des pommes, des poires, des prunes, des fruits tropicaux et des noix, ainsi que des confitures et jus de fruits. Les fruits et légumes représentent donc 38,4 % des bénéfices potentiels pour les pays ACP non PMA, grâce à l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE, avec une économie des droits de douane payés sur les importations vers l'UE en 2006 de 5 043 000 euros sur une valeur d'exportation totale de 53 137 000 euros pour les produits concernés. Les pays non PMA qui n'ont pas signé un APE (intérimaire) se voient appliquer le traitement du Système de préférences généralisées (SPG) standard, même si aucun grand exportateur ACP de fruits et légumes n'entre dans cette catégorie.

**Tableau 1 : Fruits et légumes les plus susceptibles de générer des profits**

Classification SH	Description	Exportations non PMA en 2006 (€)	Droits de douane payés en 2006 (milliers d'euros)
08061010	Raisin de table	28 075 000	3 959 (14,1 %)
Ex-0805	Agrumes	17 869 000	599 (3,35 %)
Ex-07	Certains légumes frais (tels que tomates, oignons, poireaux, choux-fleurs, brocolis, choux-raves, endives, carottes, navets, épinards, salades à l'exclusion de la laitue, maïs doux, manioc, arrow-root/salep)	6 124 000	384 (6,27 %)
Ex-0808/09	Pommes, poires, prunes	815 000	77 (9,45 %)
Ex-2007/9	Confitures et jus de fruits	194 000	19 (9,79 %)
08119011	Fruits tropicaux et noix	60 000	5 (8,33 %)
Sous-total fruits et légumes		53 137 000	
Valeur de tous les produits potentiellement affectés		138 354 000	

Source : extrait du tableau complet dans la note de projet de l'ODI n° 10 (Duty-free, quota-free access: What is it worth?), mars 2008, p. 2.

Les règlements en matière de sécurité des denrées alimentaires posent un défi particulier au secteur des fruits et légumes et représentent un facteur de plus en plus important dans les exportations. Ces règlements ne cessent d'imposer de nouvelles exigences aux producteurs du secteur privé et aux autorités publiques chargées du contrôle de la sécurité des denrées

alimentaires et de la vérification de la conformité. Les règlements en matière de sécurité des denrées alimentaires posent des défis particuliers aux exportateurs non traditionnels désireux de pénétrer le marché de l'UE. L'ampleur de ce défi s'est accrue avec la révision européenne sur les pesticides en 2009.

En 2009, les conséquences commerciales de la prolifération des normes volontaires privées ont également suscité de plus en plus de craintes.

Un autre domaine de préoccupation, qui est apparu à la fin de l'année 2007, avait trait à certaines dispositions figurant dans les APE intérimaires concernant l'utilisation, par les gouvernements ACP, des instruments de politique commerciale à l'appui du développement du secteur horticole pour desservir les marchés nationaux. Ce point est d'ailleurs resté un sujet de controverse tout au long de l'année 2009 et en ce début d'année 2010.

## 2 Récents développements

### 2.1 Développements dans le secteur des fruits et légumes de l'UE

D'après l'USDA, le processus de réforme de la PAC en cours aura des conséquences significatives sur le secteur des fruits et légumes. Il note que le processus de réforme prévoit un découplage partiel de l'aide plutôt que le découplage total, afin de faciliter la transition au nouveau régime (impliquant une incorporation totale dans le régime de paiement unique). Il note en outre qu'un soutien financier plus important est maintenant déployé au travers des organisations de producteurs à l'appui de programmes opérationnels spécifiques visant à « aider à améliorer la production, la commercialisation et les conditions environnementales et phytosanitaires » des producteurs de fruits et légumes de l'UE. Ce soutien accru aux organisations de producteurs ne peut être entièrement dissocié de toute une série d'initiatives des producteurs en cours et conçues pour améliorer la position commerciale des producteurs de fruits et légumes de l'UE à la lumière des conditions de marché actuelles plutôt difficiles.

S'agissant des récents développements du marché, des rapports de presse datant du début du troisième trimestre 2009 ont indiqué que le secteur des fruits et légumes de l'UE subissait une énorme pression financière, les prix et les revenus de la production étant en chute libre. Cette situation a été jugée comme étant la conséquence du ralentissement économique mondial et de l'entrée sur le marché d'importants volumes de certains produits. Les fournisseurs de pommes européens s'attendaient « au pire début de saison qu'ils aient jamais connu », alors que les « producteurs hollandais de baies ont arrêté la cueillette en raison des faibles prix du marché ». En Allemagne, les prix des fruits à la vente en gros étaient « environ 14 % inférieurs aux prix de l'année dernière, à la même époque », alors qu'en Belgique les salles de vente de fruits enregistraient un chiffre d'affaires en baisse de 25 % à 30 % comparé à 2008. En France, les prix des fruits ont chuté de près de 20 % par rapport à 2008, tandis que dans certains segments du secteur espagnol des agrumes une crise semblait émerger, l'association espagnole de produits frais Asaja Murcia affirmant que « 45 % des cultivateurs pourraient abandonner leurs vergers au cours des prochaines années », suite aux mauvaises récoltes enregistrées dernièrement. Au sein de l'UE, les prix des légumes entre décembre 2008 et décembre 2009 ont affiché la plus forte baisse en pourcentage par rapport à tout autre secteur alimentaire de l'UE (– 4,6 % comparé à – 1 % pour tous les produits alimentaires), les prix des fruits accusant une baisse moyenne de 1,4 %, également supérieure à la baisse moyenne des prix à la consommation pour tous les produits alimentaires.

Dans certains secteurs, cette situation de crise est imputable à des lacunes dans le système de prix d'entrée, le non-paiement des droits de douane menant à une chute des prix dans certains secteurs. Les importations de tomates du Maroc ont suscité de nombreuses craintes chez les producteurs de tomates espagnols. D'après certains rapports de presse, les craintes des producteurs de tomates concernant le non-paiement des droits de douane sont partagées par



L'Office européen de lutte anti-fraude. Les gouvernements sont donc davantage sollicités à appliquer plus rigoureusement le système des prix d'entrée et à prendre des mesures contre les fournisseurs privilégiés qui ne respectent pas les exigences de prix minimums à l'importation. L'association espagnole des producteurs de fruits et légumes frais est allée plus loin, réclamant une réforme du système des prix d'entrée afin de lutter contre le non-paiement des droits de douane.

Il convient cependant de noter que ces craintes ont été soulevées dans le contexte des négociations d'un accord commercial préférentiel avec le Maroc, qui pourrait semble-t-il porter préjudice aux secteurs horticoles vulnérables, étant donné les lacunes constatées dans le fonctionnement du système des prix d'entrée.

À la lumière de la situation générale du marché, les producteurs de fruits et légumes de l'UE ont envoyé, en décembre 2009, une lettre ouverte à la CE et au Parlement européen appelant à une action pour résoudre « la crise économique sans précédent » à laquelle le secteur est confronté. La lettre préconisait également qu'un soutien similaire à celui dont bénéficient les producteurs laitiers soit accordé aux producteurs de fruits et légumes de l'UE. Elle cite pour justifier une telle initiative politique :

- le niveau actuellement bas de l'aide publique au secteur des fruits et légumes ;
- l'impact que les accords commerciaux bilatéraux ont sur le marché ;
- l'abolition du soutien à l'exportation malgré la valeur élevée de l'euro ;
- la concentration du pouvoir commercial aux mains des grands distributeurs ;
- la hausse des coûts induite par les normes SPS, qui selon eux sont couramment enfreintes par les fournisseurs de pays tiers.

Dans le courant de 2009, la CE avait déjà lancé des initiatives visant à développer des moyens d'améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement des fruits et légumes. L'une d'elles était l'étude de faisabilité sur « la création d'une plateforme européenne pour l'échange de données et d'informations à l'usage du marché européen des fruits et légumes ». L'objectif de la plateforme d'échange de données et d'informations est d'aider le secteur européen des fruits et légumes à :

- « atteindre un niveau supérieur d'efficacité en matière de gestion des ressources disponibles et prévenir les crises du marché par le biais du partage d'informations entre les associations de producteurs européens dans toute la mesure du possible » ;
- « établir une position concurrentielle plus équilibrée pour les producteurs, étant donné leur faiblesse au sein de la chaîne d'approvisionnement de fruits et légumes par rapport aux vendeurs en gros, aux transformateurs et aux distributeurs ».

L'étude affirme qu'une meilleure gestion des informations peut aider à éviter les « crises structurelles » en esquisant « les tendances à long terme de l'approvisionnement intérieur, des importations et de la demande sur les marchés nationaux et étrangers ». Elle ajoute également qu'une analyse efficace des données peut contribuer à l'adoption de mesures visant à réduire le coût économique des situations périodiques d'offre excédentaire. Enfin, elle souligne que la conception de toute plateforme d'échange de données et d'informations devrait réduire au maximum les dangers de collusion en matière de formation des prix ou de cloisonnement des marchés. On s'interroge également sur l'impact que cette plateforme européenne d'échange de données et d'informations pourrait avoir sur les positions concurrentielles des fournisseurs de fruits et légumes de pays tiers.

Une autre menace qui pèse sur les fournisseurs ACP dans le secteur des fruits et légumes est la pression croissante des producteurs pour des initiatives « achetez local » (*buy local*), encourageant les consommateurs à opter pour des produits cultivés à proximité de leur lieu de résidence. Si les

distributeurs commencent à répondre à la demande du consommateur stimulée par ces campagnes de cultivateurs européens, cela pourrait miner la position commerciale des fournisseurs de pays tiers. Ceci serait d'autant plus vrai si ces campagnes venaient à être associées au débat actuel sur les kilomètres alimentaires.

## 2.2 Développements sur les marchés mondiaux de fruits et légumes

À la mi-2009, des rapports de presse indiquaient que « la récession économique mondiale actuelle a provoqué une chute libre de 30 % des prix des produits horticoles sur le marché international », créant ainsi de sérieuses difficultés dans certains pays ACP qui ont développé les exportations horticoles. En Tanzanie, les rapports de presse laissaient entendre qu'environ 20 000 ouvriers horticoles pourraient devenir chômeurs en cas de chute de la demande en fleurs et légumes verts de Tanzanie. Les coûts de la mise en conformité aux normes SPS et de la vérification ont été soulignés comme ayant pris de l'importance dans certains pays alors même que les prix continuent de baisser.

En réalité, dans un contexte de récession mondiale et de diminution des prix, les investissements consentis pour la mise en conformité aux normes SPS et autres normes alimentaires peuvent commencer à peser lourd. L'analyse du Comité de liaison Europe-ACP (COLEACP) laisse entendre que certains pays ACP commencent à être exclus du marché des fruits et légumes de l'UE et qu'au sein des pays ACP les agriculteurs les plus pauvres ont déjà quitté la chaîne d'approvisionnement. Cela suggère qu'au cours de la prochaine période la production de fruits et légumes ACP destinée au marché de l'UE risque d'être concentrée dans moins de pays ACP et d'impliquer moins de producteurs ACP ; seuls survivront les plus gros producteurs ACP situés dans les grands pays exportateurs. Cela risque de se produire malgré le déploiement d'une aide publique visant à maintenir les exploitants les plus vulnérables dans la chaîne d'approvisionnement.

Cette concentration de la production aux mains d'entités de plus grande envergure est également associée à une plus forte concentration de l'actionnariat des entreprises horticoles aux mains de l'Europe, certaines entreprises kényanes (par ex. Homegrown) ayant été vendues à de grandes entreprises européennes de fruits et légumes.

Dans le secteur des fruits (qui ne compte qu'un nombre limité de fournisseurs ACP), les prix sur le marché de l'UE ont un impact direct sur les prix proposés aux importations en vrac de fruits des pays ACP. En effet, une téléconférence organisée en juin 2009 entre les dirigeants du secteur des agrumes du Nord et du Sud a souligné que la baisse de la demande engendre une accumulation des stocks et une baisse des prix dans le secteur des agrumes. D'après Justin Chadwick, le PDG de l'Association sud-africaine des producteurs d'agrumes, « les acheteurs limitent les risques en réduisant leurs stocks et en achetant uniquement lorsqu'ils peuvent écouler le produit. Ils font également pression sur les fournisseurs en matière de prix [...] les prix de nombreux produits ont chuté de 20-25 % par rapport aux niveaux de l'année dernière ». Les exportateurs de fruits sud-africains sont également confrontés à des demandes pour de plus petits conditionnements et pour des délais de paiement plus longs, les difficultés de paiement créant des problèmes de liquidités.

## 2.3 Le régime des fruits et légumes de l'UE, les accords à l'OMC et les accords avec les pays tiers

S'agissant du régime commercial général de l'UE pour les fruits et légumes, le système de prix d'entrée (SPE) est souvent utilisé, celui-ci étant un « système de droits de douane complexe fournissant un niveau de protection tarifaire élevé aux producteurs de l'UE ». « Dans ce système, les fruits et légumes importés au prix d'entrée établi ou à un prix supérieur sont soumis uniquement à un droit de douane *ad valorem*. Les produits vendus à un prix inférieur au prix d'entrée sont soumis à un équivalent tarifaire, en plus du droit *ad valorem*. L'équivalent tarifaire

oscille entre 92 et 100 % du prix d'entrée. Le droit *ad valorem* et l'équivalent tarifaire sont prélevés sur les importations dont le prix de vente est inférieur à 92 % du prix d'entrée ».

Toutefois, l'avenir du système de prix d'entrée fait aujourd'hui l'objet de discussions au sein de l'OMC. Étant donné que la plupart des pays ACP jouissent d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE, toute réduction des droits de douane découlant d'une réforme du système des prix d'entrée de l'UE imposée à l'OMC bénéficierait essentiellement aux fournisseurs non ACP. À l'inverse, toute augmentation des droits de douane de base découlant d'une réforme du système des prix d'entrée de l'UE imposée à l'OMC profiterait aux fournisseurs ACP, en particulier à la lumière des problèmes actuellement rencontrés pour appliquer ce système. Néanmoins, il convient de noter que toute réforme de ce système imposée par l'OMC serait davantage susceptible d'engendrer une réduction des niveaux de protection tarifaire de l'UE dans le secteur des fruits et légumes.

Mais surtout, le réseau de plus en plus étoffé d'accords commerciaux préférentiels bilatéraux de l'UE avec des pays tiers est susceptible d'éroder progressivement les marges des préférences tarifaires des ACP pour les fruits et légumes. L'impact de ces accords variera fortement, en fonction de la couverture de produits des accords individuels et de l'intensité de la concurrence exercée sur les fournisseurs ACP dans les domaines dans lesquels des concessions tarifaires sont accordées au titre des nouveaux accords. Une autre source de préoccupation pour les pays ACP est l'émergence de la Thaïlande et de la Chine en tant que grands exportateurs de légumes. Dans le cas de la Thaïlande, le conditionnement et la transformation de ces légumes sont orientés par les préférences des consommateurs de produits frais préparés. La combinaison de ces deux tendances à long terme pourrait bien éroder la position des pays ACP en tant que fournisseurs de fruits et légumes sur le marché de l'UE. Toutefois, dans l'ensemble, étant donné la nature très diverse du secteur des fruits et légumes, il convient de se montrer prudent et de ne pas tirer des conclusions générales à l'échelle du groupe ACP : la question doit véritablement être abordée aux niveaux nationaux.

Cela suggère, cependant, la nécessité pour les exportateurs de fruits et légumes ACP de réexaminer sans cesse le bien-fondé de leurs décisions de production et d'investissement, à la lumière de la situation changeante de l'offre et de la demande sur le marché de l'UE, dans un contexte de politique commerciale de l'UE en pleine mutation.

## 2.4 Problèmes de sécurité des denrées alimentaires dans le secteur de l'horticulture

Le principal développement en matière de sécurité des denrées alimentaires ayant une pertinence pour le secteur des fruits et légumes dans les pays ACP a été la révision sur les pesticides de la CE réalisée en mars 2009. D'après cette révision, sur près de 1 000 substances disponibles avant 1993, 750 substances n'ont pas passé le test de l'évaluation de sécurité harmonisée de l'UE. Seules 70 substances ont échoué lors de l'évaluation et ont été retirées du marché. Les 680 produits restants n'ont « soit pas été soumis, soit étaient incomplets ou ont été retirés du marché par le secteur ». À plus long terme, ceci est susceptible de réduire fortement les produits phytosanitaires pouvant être utilisés dans les pays ACP pour les fruits et légumes à destination du marché de l'UE, et également d'accroître les coûts des produits phytosanitaires encore autorisés pour les fruits et légumes à destination de l'UE. À long terme, la révision des pesticides pourrait affecter plus lourdement les producteurs à petite échelle que les grands producteurs.

À court terme, une évaluation du COLEACP suggère que l'impact est susceptible d'être plus limité, puisque « les substances resteront autorisées en Europe jusqu'à la révision lors de l'expiration de la liste de l'annexe 1 ». En outre, même après la révision de l'utilisation des produits, il sera encore possible de demander des dérogations qui devraient laisser du temps pour l'élaboration de solutions de remplacement. À ce stade, même lorsqu'un pesticide n'est

plus autorisé en Europe, « il sera toujours possible de l'utiliser pour les produits d'exportation ACP s'il est enregistré localement et que les limites maximales de résidus et les niveaux de tolérance à l'importation sont respectés ». Toutefois, certains éléments de la nouvelle réglementation méritaient d'être clarifiés, et ces éclaircissements pourraient avoir un impact sur les exportateurs ACP, par exemple les seuils déterminés pour les tolérances à l'importation des substances rejetées et que l'on retrouve dans les produits importés. Ces éclaircissements pourraient augmenter les effets à court et moyen terme de la révision sur les pesticides.

## 2.5 Normes volontaires privées et amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement

Les normes volontaires privées doivent être envisagées à la lumière de la responsabilité légale des importateurs pour la sécurité des aliments qu'ils mettent en vente sur le marché de l'UE et de la fragmentation croissante des marchés alimentaires de l'UE, la différenciation des produits en fonction de critères de qualité garantissant des primes de prix. Dans ce dernier contexte, les normes volontaires privées s'inscrivent dans un processus plus vaste de « différenciation des produits » conçu pour « protéger et gagner des parts de marché sur les marchés nationaux et régionaux ». En conséquence, bien souvent, ces normes privées sont « plus strictes que les normes minimales appliquées par les gouvernements » et les organismes internationaux de normalisation.

Bien que les normes volontaires privées puissent « inciter les producteurs à investir dans la modernisation de leurs processus de production et leur rendement » et aider les exportateurs à « maintenir et améliorer leur accès au marché », pour les petits exploitants elles peuvent poser des problèmes, qu'elles soient considérées à l'échelon national ou en termes de système de production. Alors que certains producteurs ACP dans des secteurs particuliers ont relevé ce défi avec succès (par ex. certains exportateurs de viande de bœuf de Namibie et certains exportateurs de légumes du Kenya), d'autres luttent pour se conformer à ces normes de manière rentable, ces producteurs pouvant avec le temps finir par être évincés de la chaîne d'approvisionnement. De fait, il a été suggéré que les « stratégies de développement de produits agricoles à plus forte valeur ajoutée envisagées pour les petits exploitants » peuvent s'avérer irréalistes en l'absence d'un soutien ciblé et soutenu.

En 2009, le Programme initiative pesticides (PIP) du COLEACP a entrepris une enquête détaillée concernant l'impact des exigences changeantes sur la chaîne d'approvisionnement des fruits et légumes. Elle couvrait exclusivement les entreprises qui avaient reçu une aide technique pour se mettre en conformité aux normes de l'UE au titre de l'initiative PIP. Bien que l'enquête ait révélé « une croissance appréciable » dans les exportations agrégées entre 2000 et 2006 au travers de différentes chaînes d'approvisionnement desservant différents marchés nationaux de l'UE, certaines entreprises ont trouvé les normes volontaires privées « difficiles ou très difficiles à respecter ». Ces difficultés variaient en fonction de la chaîne d'approvisionnement desservie.

La filière « anglophone » reliant le Kenya, la Zambie, l'Ouganda et le Ghana à des supermarchés au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse présentait plus de problèmes de conformité que la filière « francophone » reliant des producteurs à Madagascar, au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Mali et au Burkina Faso à des grossistes, entreprises de restauration et autres en France, en Italie et en Suisse. S'agissant de la chaîne d'approvisionnement anglophone, « certaines entreprises ont signalé une baisse de leur bénéfice à plus long terme » en raison de l'absence d'amélioration du prix de vente et de l'augmentation des coûts de l'entretien de la certification. L'enquête révèle qu'environ 20 % des entreprises travaillant avec des petits producteurs certifiés ont indiqué que certains ont « décidé de ne pas renouveler leur certification en dépit du fait qu'ils disposaient des infrastructures, des procédures et des connaissances nécessaires ». Il est assez significatif de constater que ces entreprises où les producteurs choisissaient de ne pas renouveler leur certification étaient concentrées dans des pays où la



conformité aux normes était établie depuis quelques années et où le plein impact des coûts récurrents était connu (par exemple le Kenya).

Malgré ces tendances, dans l'ensemble, le rapport conclut que, malgré les craintes précédentes d'un exode généralisé de la filière d'exportation de fruits et légumes par les petits producteurs en réponse aux normes alimentaires plus strictes, ceci ne s'est pas concrétisé. L'enquête menée auprès de fournisseurs africains a révélé que les volumes des petits producteurs ont relativement peu changé entre 2000 et 2007. Cependant, on constate des différences marquées entre les pays, certains éléments indiquant qu'au Kenya, par exemple, « les petits producteurs sont exclus des chaînes d'approvisionnement pour la distribution à haute valeur ajoutée en raison des exigences des normes volontaires privées ». Le rapport conclut sur un avertissement, affirmant que, si « l'avenir de l'approvisionnement par les petits producteurs est flou [...], le risque de voir se répéter ailleurs le scénario du Kenya existe dans la mesure où les exigences pour les NVP [...] se généralisent et sont strictement appliquées ».

Dans ce contexte, le rapport de l'initiative PIP préconise :

- « une assistance technique continue à la fois des agences nationales et internationales » ;
- « la mise en place et l'amélioration des pistes d'engagement avec ceux qui définissent et mettent en œuvre les NVP, ainsi que les mécanismes pour les ajuster, afin de pouvoir mieux les adapter aux conditions locales » ;
- d'« améliorer le dialogue avec les acheteurs de l'UE afin de s'assurer que leurs politiques créent et favorisent les opportunités de marché » ;
- la « répartition plus équitable des coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement » ;
- une approche plus volontariste des pays en développement en vue de la conformité et la définition de la manière dont cela doit être réalisé.

## 2.6 Le débat sur les « kilomètres alimentaires »

L'Afrique orientale et australe (ESA) a longtemps craint que les militants des « kilomètres alimentaires » ne minent le marché des exportations de produits horticoles et floricoles. Ces militants préconisent que les consommateurs achètent les produits ayant parcouru le moins de kilomètres jusqu'au point de vente afin de réduire l'impact environnemental. Ces craintes ont débouché sur des initiatives visant à participer activement à ce débat, ce qui a eu pour effet d'intensifier le débat sur les kilomètres alimentaires au cours de la période 2008-2009. En janvier 2009, la Soil Association a annoncé son intention de mettre fin à son soutien à la campagne consistant à labelliser les produits horticoles et floricoles importés avec un autocollant représentant un avion, afin d'attirer l'attention sur l'empreinte carbone des produits importés. Selon les rapports de presse, la campagne avait encouragé les gens à acheter des biens ayant effectué des déplacements sur de plus courtes distances jusqu'au point de vente.

Le Kenyan Flower Council a accueilli favorablement l'initiative. Cela fait suite à une enquête montrant que les émissions de carbone par habitant au Kenya ne représentent que 2 % de celles du Royaume-Uni, et que parcourir 10,5 km vers un supermarché local pour faire vos courses laisse la même empreinte carbone « qu'expédier un paquet de haricots verts du Kenya vers le Royaume-Uni ». Suite à la décision de la Soil Association d'adopter une approche plus nuancée en examinant la contribution des aliments expédiés par avion à la subsistance de certaines populations et en communiquant les avantages en termes de développement de l'agriculture biologique dans les pays en développement, les craintes ressenties par l'Afrique orientale et australe se sont apaisées. Cette décision tombe à point nommé, puisque les efforts visant à réduire l'empreinte carbone des exportations de produits frais d'Afrique de l'Est en recourant davantage au transport maritime sont mis à mal par des actes de piraterie dans le golfe d'Aden. Ceci a eu pour effet de doubler les coûts de transport maritime pour les produits frais. La



situation pourrait malheureusement empirer si les assureurs venaient à déclarer la région en tant que zone de conflit, puisque cela rendrait la couverture d'assurance impossible à obtenir et forcerait les exportateurs à emprunter la route maritime du Cap de Bonne-Espérance, plus longue. L'exportation de toute une série de produits frais deviendrait tout simplement non viable.

Le débat sur les kilomètres alimentaires a repris peu avant la Conférence de Copenhague de 2009 sur le climat. Avec elle est apparu le concept de « kilomètres équitables », venant contrebalancer le débat plus spécifique sur les kilomètres alimentaires. L'approche a été publiquement articulée dans un rapport publié conjointement par Oxfam et par l'International Institute for Environmental Development (IIED). Le rapport était axé sur les « complexités de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et ses répercussions sociales, politiques et économiques » et préconisait une approche pour évaluer l'impact environnemental de la production et du commerce qui tienne compte de ces complexités. Le rapport affirmait que « les préoccupations du consommateur occidental en matière de changement climatique peuvent faire plus de mal que de bien si elles ont pour effet de réduire la demande pour des denrées produites dans les pays en développement ». Il soulignait que « certains fruits et légumes importés sont cultivés par des moyens moins générateurs d'effet de serre que les mêmes fruits et légumes produits au Royaume-Uni », ces économies surpassant les « impacts négatifs potentiels du transport supplémentaire ». Cela est particulièrement vrai étant donné qu'au moins 60 % des produits frais sont transportés par des avions de passagers. Le rapport mettait également en avant le fait que le transport ne représente que 10 % des émissions de gaz à effet de serre associées à la production, la commercialisation et la distribution alimentaire au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le rapport ne rejetait pas l'idée de consommer des produits de saison cultivés localement mais affirmait que les « agriculteurs dans les pays en développement contribuent si peu au changement climatique qu'ils ne devraient pas être pénalisés, car nous émettons bien plus en Occident ».

Le rapport a été salué par le directeur adjoint du Fresh Produce Consortium, l'heure étant à la reconnaissance parmi les supermarchés britanniques de la nécessité d'une approche plus nuancée des préoccupations climatiques des consommateurs. Au même moment, l'association britannique « Freight Transport Association » a rejoint le débat, soulignant que « la distance parcourue par un produit n'est pas un indicateur fiable de son impact environnemental », ajoutant que, « pour discerner la véritable empreinte carbone d'un produit, il convient de mesurer le mode de transport ainsi que le processus de production », puisque la production locale basée, par exemple, sur des serres chauffées, « présente un impact bien plus important [sur l'environnement] que les kilomètres parcourus ». Partant de là, il affirmait que toute exigence d'étiquetage et de labellisation devait tenir compte de cette dimension afin de ne pas induire les consommateurs en erreur et ainsi éviter de nuire aux producteurs africains pour un bénéfice environnemental dérisoire ou nul.

## 2.7 Les APE et le développement du secteur horticole local

Dans le courant de 2008/2009, l'impact de certaines dispositions de l'APE intérimaire sur l'utilisation des instruments de politique commerciale à l'appui du développement du secteur horticole local dans les pays ACP a été davantage élaboré. Au titre de l'APE intérimaire entre l'UE et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), une disposition exigeant l'élimination de l'utilisation des licences d'importation à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord a été incluse. Ceci inquiète au plus haut point la Namibie, où l'utilisation des licences d'importation en tant qu'instrument de politique commerciale est un véritable pilier de l'Initiative pour le développement du secteur horticole namibien, qui s'est avérée très fructueuse. Ce programme, qui entend accroître la production horticole locale à destination du marché local, a augmenté le pourcentage de la consommation de fruits et légumes produits localement

de 5 % à environ 25 %, et vise une consommation locale d'environ 50 % des fruits et légumes produits localement.

L'utilisation des licences d'importation dans le cadre du système « Namibian Market Share Promotion » (Promotion des parts de marché de la Namibie) s'est avérée extrêmement importante au tout début du programme. Lors de la conception du programme, il était apparu que, lorsque les agriculteurs locaux pouvaient augmenter leur production, ils n'étaient pas toujours sûrs de trouver un acheteur, étant donné la propension des grands distributeurs à centraliser les achats au travers de leurs succursales en Afrique du Sud. L'utilisation des accords de licence à l'importation pour promouvoir les achats locaux s'est donc avérée capitale aux premières heures de l'initiative. Par la suite, plusieurs distributeurs sont devenus des acheteurs et négociants actifs de produits horticoles produits localement, en utilisant cette caractéristique locale comme un puissant argument de vente.

Les dispositions actuelles de l'APE intérimaire SADC-UE empêcheraient cependant l'utilisation des licences à l'importation en tant qu'instrument de politique commerciale pour résoudre le problème de la distribution inéquitable de pouvoir le long des chaînes d'approvisionnement horticoles. Il n'est dès lors pas surprenant que cette disposition particulière de l'APE intérimaire SADC-UE soit devenue un point litigieux des négociations d'APE (intérimaire).

### 3 Implications pour les pays ACP

#### 3.1 Problèmes découlant des développements sur le marché de l'UE

Les appels à un appui financier plus important aux producteurs de fruits et légumes de l'UE se trouvent confrontés à une dure réalité : les réserves financières de la Politique agricole commune de l'UE ont déjà été très largement utilisées pour soutenir les producteurs laitiers de l'UE au vu des difficultés commerciales rencontrées. Aussi, il est peu probable que les producteurs de fruits et légumes de l'UE bénéficient d'un soutien supplémentaire avant 2014. Si la pression politique des producteurs de l'UE pour une réponse politique s'intensifie, celle-ci pourrait prendre la forme d'initiatives à faible coût pour améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement des fruits et légumes au sein de l'UE et d'une application plus rigoureuse des règlements tarifaires et non tarifaires. Cela permettrait d'alléger quelque peu les pressions financières que subissent les producteurs horticoles de l'UE, des pressions qui sont susceptibles de s'intensifier lorsque la reprise économique alimentera l'inflation des coûts des intrants. L'application plus rigoureuse des mesures tarifaires ne ferait que nuire à la position concurrentielle des fournisseurs ACP en cas de réduction des droits de douane généraux effectivement appliqués, puisque cela éroderait les marges des préférences tarifaires des exportateurs ACP. Toutefois, du fait de l'accès en totale franchise de droits et de contingents dont jouissent les exportateurs ACP au titre des APE (intérimaires) et de l'initiative Tout sauf les armes, les exportateurs ACP seraient protégés des effets directs de toute augmentation des droits de douane découlant d'une application plus efficace du système des prix d'entrée minimums.

Le problème des campagnes en faveur des « produits locaux » est toutefois plus préoccupant, puisqu'il vient se greffer aux préoccupations environnementales sur les kilomètres alimentaires. Si ces campagnes en faveur de produits locaux réussissent à s'imposer et que les distributeurs répondent par un label des kilomètres alimentaires, cela pourrait avoir un effet non négligeable sur la demande de fruits et légumes produits par les ACP. L'évolution de la politique de qualité des produits agricoles de la CE pourrait donc avoir un impact à plus long terme, si les systèmes de labellisation différenciés en fonction de critères géographiques venaient à être privilégiés par rapport aux systèmes définissant des normes génériques ouvertes à tous les producteurs se conformant aux normes, quelle que soit leur origine géographique. Dans ce contexte, les fournisseurs ACP devront rester attentifs à l'évolution de la politique de qualité des produits

agricoles de l'UE, en particulier lorsque les débats passeront à la formulation de propositions réglementaires spécifiques.

Il convient également de noter que, en réponse à la pression de plus en plus forte exercée par les producteurs de l'UE, les exportateurs ACP pourraient être soumis à des inspections SPS et de sécurité des denrées alimentaires de plus en plus strictes qui pourraient avoir un impact sur le commerce, à moins que les systèmes nationaux de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires soient maintenus au niveau requis. Une assistance technique à l'appui de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires dans le secteur des fruits et légumes s'avérerait donc bien utile.

S'agissant de l'initiative de l'UE visant à établir une plateforme européenne pour l'échange de données et d'informations à l'usage du marché européen des fruits et légumes, du point de vue ACP, on peut s'interroger sur l'impact qu'une telle initiative est susceptible d'avoir sur la position concurrentielle relative des fournisseurs de fruits et légumes ACP et UE, si les fournisseurs ACP n'obtiennent pas un accès à cette plateforme de données et d'informations. L'impact de cette plateforme est d'autant plus important dans le cadre de négociations commerciales entre des importateurs de l'UE bien informés et des exportateurs ACP moins bien informés. Il serait utile de lancer une initiative pour voir comment inclure au mieux les fournisseurs de fruits et légumes ACP dans toute nouvelle plateforme européenne pour l'échange de données et d'informations à l'usage du marché européen des fruits et légumes.

### 3.2 Relever les nouveaux défis de la sécurité des denrées alimentaires

D'un point de vue ACP, bien que les impacts à court terme du règlement soient susceptibles d'être limités, il conviendra d'accorder une attention particulière à l'élaboration des aspects du règlement qui sont encore peu clairs (par ex. les limites des tolérances à l'importation), et des stratégies claires devront être développées pour réduire les effets d'augmentation des coûts à plus long terme. Dans ce contexte, il convient de noter que le gouvernement britannique a lancé un programme de soutien à la recherche et au développement de produits phytosanitaires d'un montant de 13 millions de livres. L'objectif du programme est « d'aider à satisfaire aux nouveaux et actuels règlements de l'UE en matière d'autorisation et d'utilisation des pesticides » en aidant les agriculteurs à « répondre au double défi de l'augmentation de la productivité des cultures tout en réduisant l'impact environnemental de la protection des cultures ». Les fonds seront essentiellement alloués à des activités de R&D appliquées. Ce type d'initiative gouvernementale gagnerait à être étendu aux producteurs horticoles ACP : les associations horticoles régionales dans les pays ACP pourraient jouer un rôle important dans la promotion de tels partenariats de « recherche appliquée et de développement ».

En outre, l'incidence des échantillons dépassant les niveaux de résidus minimums étant trois fois plus élevée pour les produits importés que pour les produits de l'UE, des tests et des vérifications de conformité plus fréquents sur les importations de produits alimentaires et agricoles sont à attendre au cours de la prochaine période. La question de la pertinence de cette initiative pour de nombreux fruits et légumes ACP se pose néanmoins. Les études entreprises dans le cadre de l'initiative PIP révèlent que les importations de fruits et légumes d'Afrique présentent des risques de contamination par des pesticides inférieurs aux importations d'autres régions. Dans ce contexte, il semblerait judicieux de s'assurer que les accords pour l'application de la conformité tiennent compte des risques réels présentés par les importations des pays ACP individuels.

### 3.3 Maîtriser les problèmes de la chaîne d'approvisionnement et des normes volontaires privées (NVP)

Certaines des recommandations contenues dans l'enquête PIP sur l'impact des exigences changeantes des acheteurs sur la chaîne d'approvisionnement des fruits et légumes semblent

s'appliquer aux actuelles discussions politiques de l'UE sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire. Dans le courant de l'année 2010, ces discussions et délibérations devraient déboucher sur des recommandations qui viendront alimenter les propositions pour le cycle 2013 de réforme de la PAC de l'UE. Étant donné la pertinence de ces délibérations pour toute une série de problèmes se posant actuellement dans le secteur des fruits et légumes (ainsi que dans d'autres grands domaines des exportations ACP), ce domaine de la politique de l'UE mériterait l'ajout d'une dimension développement claire. Cela est d'autant plus vrai dans le secteur des fruits et légumes : d'après l'enquête PIP, « les fruits et légumes frais provenant d'Afrique [...] ne présentent pas de risques élevés comparativement aux fruits et légumes frais d'autres sources ». L'enquête met d'ailleurs en question la « proportionnalité de certaines politiques de vente au détail de l'UE qui, présumant des risques plus élevés [...] appliquent des contrôles plus stricts aux fournisseurs de pays en développement ». De toute évidence, des directives abordant la proportionnalité des systèmes de contrôle NVP à la lumière des risques réels semblent justifiées.

### 3.4 Assurer un engagement continu dans le débat sur les kilomètres alimentaires

Il semble nécessaire de garantir un engagement actif et continu des associations de producteurs de fruits et légumes ACP dans le débat sur les kilomètres alimentaires, puisque ces problèmes peuvent chevaucher d'autres problèmes commerciaux plus spécifiques. Cela est particulièrement important dans le contexte de la discussion actuelle sur la politique de qualité des produits agricoles et de la labellisation afférente. La présentation des propositions réglementaires étant prévue pour 2010, il serait judicieux d'organiser un échange ACP-UE de haut niveau sur ces questions pour veiller à ce qu'aucune proposition de l'UE ne désavantage les fournisseurs ACP de fruits et légumes sur le marché de l'UE.

### 3.5 Veiller à ce que les APE soient propices au développement du secteur horticole

Le débat sur le maintien du droit de recourir à des instruments traditionnels de politique commerciale doit être envisagé à la lumière de la capacité limitée des gouvernements ACP à utiliser des instruments financiers alternatifs pour résoudre les problèmes liés au fonctionnement des chaînes d'approvisionnement des fruits et légumes. Actuellement, au sein de l'UE, les problèmes de fonctionnement des chaînes d'approvisionnement des fruits et légumes découlant de la distribution inégale du pouvoir le long de la chaîne d'approvisionnement sont abordés au travers de programmes de soutien à grande échelle visant à renforcer le fonctionnement des organisations de producteurs, ceci s'inscrivant comme un élément capital du régime de soutien au secteur des fruits et légumes. En outre, les organisations de producteurs de fruits et légumes de l'UE réclament une augmentation de l'appui financier de l'UE pour résoudre la crise du secteur. En d'autres termes, la plupart des gouvernements ACP n'ont pas la capacité financière et administrative pour mettre en œuvre des programmes de soutien financier aussi ambitieux, et se fondent par conséquent sur une fourchette bien plus limitée d'instruments traditionnels de politique commerciale.

Il semblerait donc judicieux d'accepter que les gouvernements ACP conservent le droit d'utiliser les licences d'importation dans le cadre des programmes de développement du secteur de l'horticulture, à condition que ces systèmes soient gérés de manière transparente et efficace. L'UE recourt elle-même très souvent aux contingents tarifaires au titre des accords commerciaux préférentiels pour réguler l'accès aux marchés des fruits et légumes de l'UE. Tous ces contingents tarifaires sont mis en œuvre via l'utilisation des licences d'importation.

## Sources d'information

### Secteur des fruits et légumes de l'UE

USDA. GAIN Report: EU-27 Citrus Annual 2008, No. E48134, 1<sup>er</sup> décembre 2008.  
<http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200812/146306649.pdf>

USDA. GAIN Report: EU-27 Fresh Deciduous Fruit Annual 2008, No. E48136, 26 novembre 2008.  
<http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200811/146306601.pdf>

Université de Bologne. Étude de faisabilité entreprise pour la CE, « The setting-up of a European platform for data and information exchange for the European fruit and vegetable market » (La création d'une plateforme européenne pour l'échange de données et d'informations à l'usage du marché européen des fruits et légumes), août 2009.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/data-platform/full\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/data-platform/full_report_en.pdf)

### Développements dans le secteur des fruits et légumes

Site Web basé au Pays-Bas offrant un accès aux mises à jour quotidiennes sur les développements mondiaux intervenus dans le secteur des fruits et légumes (anglais).  
<http://www.freshplaza.com/>

Site Web basé en France offrant un accès aux mises à jour quotidiennes sur les développements mondiaux intervenus dans le secteur des fruits et légumes (anglais).  
[http://www.fructidor.com/news\\_world\\_1.aspx](http://www.fructidor.com/news_world_1.aspx)

Site Web offrant un accès aux mises à jour quotidiennes sur les développements intervenus dans le secteur des fruits et légumes en Afrique (français).  
[http://www.fructidor.fr/news\\_afrique-moyen-orient\\_1.aspx](http://www.fructidor.fr/news_afrique-moyen-orient_1.aspx)

Site Web offrant un accès aux mises à jour quotidiennes sur les développements intervenus dans le secteur des fruits et légumes dans les Amériques (français).  
[http://www.fructidor.fr/news\\_ameriques\\_1.aspx](http://www.fructidor.fr/news_ameriques_1.aspx)

### L'« aide pour le commerce »

Page d'accueil de l'initiative COLEACP.  
<http://www.coleacp.org/en/pip/11784-homepage>

TeatroNaturale.com, article, « Africa organic export drive », 10 mars 2010.  
[http://www.freshplaza.com/news\\_detail.asp?id=60244](http://www.freshplaza.com/news_detail.asp?id=60244)

### Commerce équitable

Oxfam/IIED. Big ideas in development: Fair miles – recharting the food miles map, 8 décembre.  
<http://www.iied.org/pubs/pdfs/15516IIED.pdf>



# Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des oléagineux

## Table des matières

<b>1. Contexte et principaux enjeux du commerce dans le secteur oléagineux</b>	<b>302</b>
<b>2. Récents développements et implications pour les pays ACP</b>	<b>303</b>
2.1 Le marché international des oléagineux	303
2.1.1 Production	303
2.1.2 Consommation	304
2.1.3 Commerce	304
2.2 Évolutions du marché européen	306
2.3 Place des pays ACP sur le marché européen	307
2.4 Agrocarburants et marché régional : quels enjeux pour les pays ACP ?	308
2.4.1 Agrocarburants dans les pays ACP	308
2.4.2 Favoriser l'approvisionnement régional en huile	309
<b>Sources d'information</b>	<b>311</b>

### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur des oléagineux » a initialement été publiée en décembre 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements et implications pour les pays ACP :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux du commerce dans le secteur des oléagineux

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 protéines. De ce fait, elles sont largement utilisées dans l'alimentation du bétail (notamment en Europe avec en particulier, depuis les années 1960, l'introduction des tourteaux de graines d'oléo-protéagineux). En revanche, le palmier à huile est cultivé avant tout 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, ce qui en fait une des huiles les moins chères à produire.

Environ 80 % de la production mondiale est assurée par de grandes plantations industrielles (2 500 à 10 000 ha par unité). Les huiles (de palme et de palmiste) sont utilisées en majorité pour l'alimentation humaine (margarine, matière grasse végétale de base, huile alimentaire) mais de manière croissante à des fins énergétiques (biodiesel). En effet, son faible coût de production lui procure un avantage vis-à-vis des autres huiles (colza, soja) susceptibles d'être transformées en agrocarburant.

Depuis 50 ans, l'UE est un importateur majeur de produits oléagineux. Jusqu'à dans les années 1990, cette dépendance se traduisait par des importations quasi exclusivement en provenance des États-Unis. Néanmoins, avec l'émergence du Brésil et de l'Argentine comme acteurs majeurs de la production de soja, les pays européens tendent désormais à diversifier leurs approvisionnements à défaut de pouvoir assurer leur indépendance en protéines animales. Il convient de noter que les graines oléagineuses et les huiles rentrent librement sur le marché communautaire quelle que soit leur provenance. Aucune préférence commerciale n'est accordée aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

L'UE à 27 produit environ un quart de sa consommation de matières riches en protéines, constituées largement de graines oléagineuses. 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.

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. Jusqu'en 2005, les huiles issues de cette trituration (surtout le soja mais aussi le tournesol et le colza) étaient exportées car elles ne trouvaient pas de débouchés sur le marché communautaire. Les pays ACP figuraient en bonne place parmi les destinations de ces exportations, avec souvent pour effet de se substituer aux huiles produites localement à coût plus élevé.

Suite à la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE en 2003, la production d'oléagineux dans l'UE est soutenue via le régime de paiement unique à l'exploitation, qui consiste en des aides largement découplées du niveau de production. 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.

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. Mais ces producteurs sont concurrencés sur le marché européen qui était traditionnellement leur débouché principal, ainsi que sur leurs propres marchés, par les importations à bas coût d'huile de palme en provenance d'Asie du Sud-Est. Parmi les ACP, seule la Papouasie-Nouvelle-Guinée parvient à maintenir son rang parmi les principaux fournisseurs en huile de palme de l'UE. Alors que les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre étaient, dans les années 1950 et 1960, leaders sur le marché de l'huile de palme, ces pays y sont désormais quasi absents.

Les oléagineux et les céréales ont été les cultures les plus touchées par la hausse des prix en 2007 et 2008. Le cours de 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). La faiblesse des stocks est mise en avant pour expliquer la hausse globale des prix, mais, concernant les oléagineux, l'impact de la hausse de la demande d'agrocarburants en lien avec l'augmentation du cours du pétrole est aussi un facteur important.

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Le marché international des oléagineux

#### 2.1.1 Production

Pour la campagne 2008/2009, les quatre principaux pays producteurs de graines de soja sont les États-Unis (80 Mt), le Brésil (57 Mt), l'Argentine (32 Mt), puis la Chine (15,5 Mt). Ces quatre pays représentent ensemble près de 90 % de la production mondiale. L'Europe a une production négligeable avec moins de 1 % du total mondial.

Après une baisse de la production américaine de soja en 2007 (liée à la concurrence du maïs pour l'utilisation des terres), la production est repartie à la hausse pour la campagne 2008/2009, notamment poussée par les prix record sur les marchés mondiaux en début de campagne. Les principaux producteurs de graines de tournesol sont la Russie (7,3 Mt), suivie par l'UE (6,9 Mt), l'Ukraine (6,3 Mt) et l'Argentine (2,9 Mt). À l'exception de la Russie, ces pays avaient vu leur production stagner, voire diminuer, depuis le début des années 2000. Pour la campagne 2008/2009, cette tendance s'est brutalement retournée avec une hausse de plus de 40 % de la production mondiale de graines de tournesol, portée par des prix à un niveau record en début d'année 2008 (jusqu'à 900 \$ US/tonne alors que le prix était de 300 \$ US/tonne en 2006). Les principaux producteurs de colza sont l'UE (19 Mt) qui assure 34 % de la production mondiale, le Canada (11,2 Mt), la Chine (12,4 Mt) et l'Inde (5,6 Mt) (source : FAOSTAT). L'Indonésie (85 Mt) et la Malaisie (83 Mt) représentent environ 80 % de la production mondiale de fruit de palmier à huile. 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 (8,3 Mt), la Thaïlande (7,8 Mt), la Colombie (3,2 Mt), le Ghana (2 Mt), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (1,4 Mt) et la Côte d'Ivoire (1,2 Mt). C'est ce fruit qui permet ensuite de fabriquer l'huile de palme qui est la première huile consommée dans le monde. Contrairement à l'huile de soja, l'huile de palme est directement élaborée dans les pays où le fruit est récolté.

**Tableau 1 : Principaux pays producteurs d'oléagineux, 2008/2009**  
(en millions de tonnes)

	Soja	Graines de tournesol	Graines de colza	Fruits de palmier
États-Unis	80,7	1,4		
Brésil	57			
Argentine	32	2,9		
Chine	15,5	1,5	12,4	
Russie		7,3		
Ukraine		6,3		
UE		6,9	19	
Canada			11,2	
Inde	9,1	1,4	5,6	
Malaisie				85
Indonésie				83
Nigeria				8,5
Thaïlande				7,8
Total monde	210	33	58	205

Sources : USDA, FAOSTAT.

## 2.1.2 Consommation

Les principaux pays consommateurs d'oléagineux sont à ce jour l'UE, les États-Unis, la Chine et le Brésil (voir le tableau 2 qui reflète ces tendances). Les États-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 traduit aussi l'augmentation dans les pays en développement de la demande d'huile alimentaire ainsi que d'huile transformée en agrocarburant.

**Tableau 2 : Consommation mondiale de soja en 2009 (en millions de tonnes)**

	Graines de soja	Tourteaux de soja	Huile de soja
<b>Monde</b>	192	152	35
<b>UE</b>	13	31	3
<b>États-Unis</b>	45	27	7
<b>Chine</b>	41	31	9
<b>Brésil</b>	31	12	4
<b>Argentine</b>	32	1,6	1

Source : USDA (2010).

La majeure partie des graines de soja consommées est 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.

Au cours des deux dernières campagnes, la production mondiale d'huiles et de matières grasses n'a pas atteint le niveau de la demande, conduisant à une baisse des réserves (voir FAO, Food Outlook, décembre 2009). Au cours de la campagne 2009/2010, la production devrait faiblement dépasser la demande, ce qui permettrait une légère reconstitution des stocks.

## 2.1.3 Commerce

Avec plus de 40 % de la production commercialisée sur les marchés internationaux, les oléagineux et les huiles sont parmi des produits les plus échangés, loin devant les céréales (voir tableau 3).

**Tableau 3 : Quantités de graines, de tourteaux et d'huile des principaux oléagineux échangées dans le monde en 2009 (en millions de tonnes)**

	Graines	Tourteaux	Huile
<b>Soja</b>	76 (36 %)	51 (33 %)	9 (25 %)
<b>Colza</b>	12 (20 %)	3,5 (40 %)	2,3 (9 %)
<b>Tournesol</b>	2 (0,5 %)	4 (32 %)	4 (36 %)
<b>Arachide</b>	2 (0,5 %)	-	0,16 (3 %)
<b>Palme</b>	-	4 (62 %)	34 (80 %)

Source : USDA (les pourcentages entre parenthèses indiquent la part de la production qui est échangée sur les marchés internationaux).

### 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 127 millions de tonnes de graines et de tourteaux. Les échanges de colza, le deuxième oléagineux échangé, sont huit fois inférieurs à ceux de soja.

Les exportations de graines de soja sont réalisées pour l'essentiel par trois pays qui représentent 90 % des exportations mondiales de soja. En 2009, Les États-Unis restent le premier

exportateur de graines de soja avec 35 Mt devant le Brésil (30 Mt) et l'Argentine (5,5 Mt) dont les exportations ont chuté de 60 % par rapport à la campagne précédente à cause de la sécheresse. Les échanges de tourteaux de soja sont aussi dominés par ces trois pays en 2007, avec l'Argentine qui occupe la première place (24 Mt) devant le Brésil (13 Mt) et les États-Unis (7 Mt).

La Chine importe plus de la moitié des graines de soja échangées dans le monde en 2009 avec 41 Mt (hausse des importations de 40 % sur 2 ans), l'UE en importe 13 Mt. Concernant les tourteaux, l'UE est le seul acteur majeur avec 21 Mt importées pour l'année 2009.

### La prédominance de l'huile de palme dans le commerce des huiles

S'agissant des huiles, c'est l'huile de palme qui est la plus échangée sur le marché mondial, avec 34 Mt en 2009. Les autres huiles sont échangées dans des volumes beaucoup plus faibles (voir tableau 3). Les principaux importateurs d'huile sont l'Inde et la Chine, et leur demande est croissante, notamment à destination de l'alimentation.

Le commerce mondial de l'huile de palme est en pleine croissance ; sur les dix dernières années, les quantités d'huile de palme échangées ont triplé, passant de 11 Mt en 1998 à 34 Mt en 2009. Dans le même temps, la production d'huile est passée de 20 Mt en 1998 à 42 Mt en 2009. 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 dix ans. Néanmoins, certains analystes anticipent un effritement de cette domination dû au manque de nouvelles terres disponibles pour augmenter la production. Pour les investisseurs, les pays d'Afrique équatoriale pourraient rapidement offrir de nouvelles possibilités de croissance de la culture du palmier à huile. La place occupée par l'huile de palme dans le commerce mondial des huiles s'explique par son prix bon marché comparé aux autres huiles (voir tableau 4 et graphique 1).

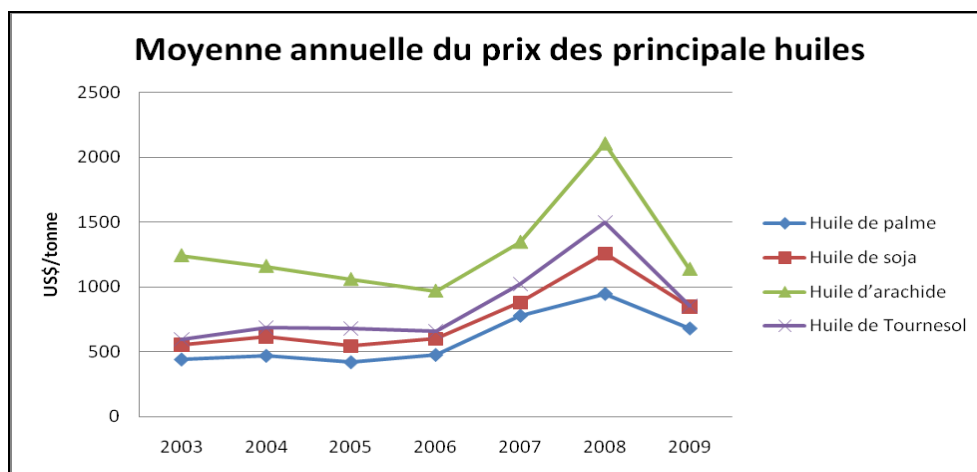
**Tableau 4 : Moyenne annuelle du prix des principales huiles (en dollars US/tonne)**

	Moyennes annuelles des prix						
Graisses et huiles	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Huile de palme	443	471	422	478	780	948	682
Huile de soja	553	616	544	598	881	1 258	848
Huile d'arachide	1 243	1 161	1 060	970	1 347	2 105	1 138
Huile de tournesol	593	684	677	658	1 021	1 498	854

Source : FAOSTAT.



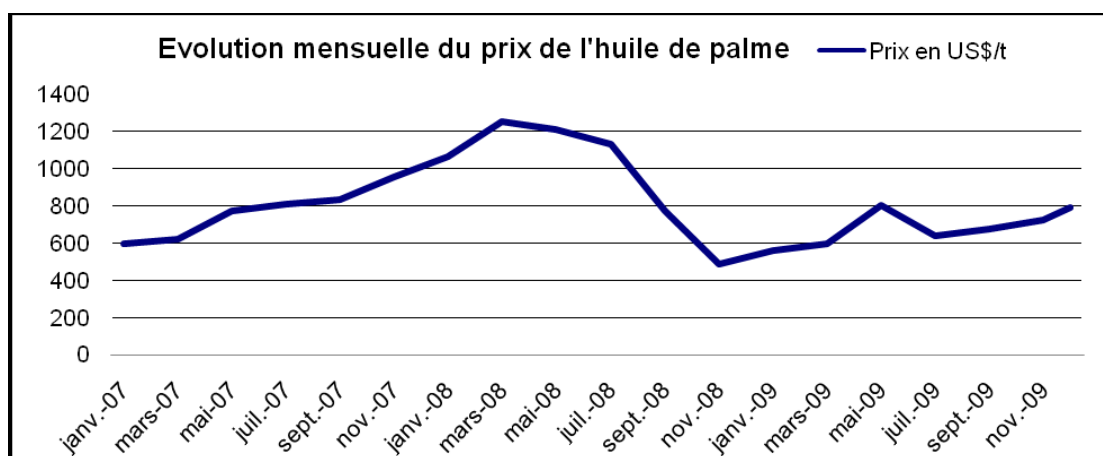
Graphique 1 : Moyenne annuelle du prix des principales huiles (en dollars US/tonne)



Source : FAOSTAT.

L'évolution des prix de l'huile de palme depuis 2007 illustre bien l'explosion de la demande en matières premières puis le retournement brutal des marchés au second semestre 2008. Malgré la crise économique mondiale, la demande est restée à un niveau élevé au cours de l'année 2009, ce qui a permis un redressement du marché.

Graphique 2 : Evolution mensuelle du prix de l'huile de palme (en dollars US/tonne)



Source : FAOSTAT.

## 2.2 Évolution du marché européen

Le régime communautaire permet à tous les produits oléagineux bruts ou transformés de rentrer sur le territoire de l'Union sans droits de douane, quelle que soit leur origine. Il n'y a donc pas de préférence commerciale sur ces produits pour les pays ACP.

Sur tous les produits oléagineux (bruts ou transformés), l'UE est importatrice nette. Cette dépendance vis-à-vis des importations s'est renforcée au cours des années 2000 avec les différentes mesures de soutien aux agrocarburants. L'huile de colza auparavant exportée (notamment dans les pays ACP) a pu trouver un débouché intérieur rémunérateur et l'UE en est même devenue importatrice pour répondre à sa demande en agrocarburants.

Une nouvelle 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 ou de tourteaux. Le risque est donc d'assister

progressivement 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 pays en développement. Les conséquences se font déjà sentir dans les régions d'élevage avec les fermetures récentes d'usines d'abattage de volaille en Bretagne dont les coûts de production ne peuvent rivaliser avec ceux du Brésil.

**Tableau 5 : Production, consommation et balance commerciale des produits oléagineux dans l'Union européenne pour l'année 2009 (en millions de tonnes)**

		Production	Consommation	Balance commerciale
Soja*	Graines	0,6	13	- 12,4
	Tourteau	11	32	- 21
	Huile	2	2,8	- 0,8
Colza	Graines	18,8	21	- 3,3
	Tourteau	11,6	11,6	0
	Huile	8,4	8,6	- 0,4
Tournesol	Graines	6,9	6,9	- 0,6
	Tourteau	3,2	5,2	- 2
	Huile	2,3	3,2	- 1
Palme/palmiste	Huile		4,9	- 4,9

Sources : COMEXT, USDA.

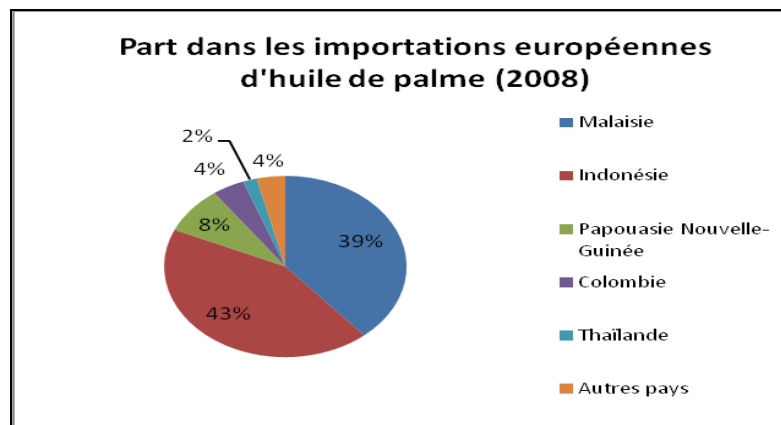
\* La production des tourteaux de soja est réalisée à partir des graines importées.

### 2.3 Place des pays ACP sur le marché européen

Alors que les importations de corps gras de l'UE ont doublé entre 2000 à 2009, passant de 4,5 à 9 Mt, celles en provenance des pays ACP restent autour de 500 000 tonnes.

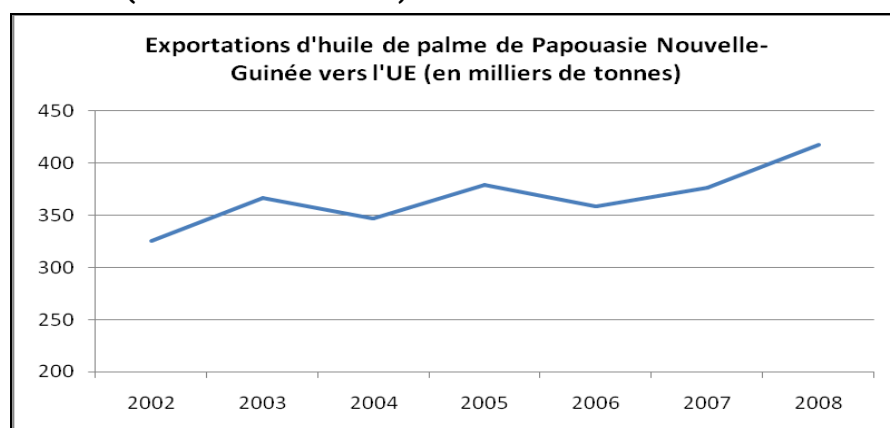
En 2009, l'UE a importé 4,9 Mt d'huile de palme, en hausse de 10 % par rapport à l'année précédente. Bien que 80 % de ces importations proviennent d'Indonésie et de Malaisie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée parvient à fournir près de 10 % de cette demande. Les importations en provenance de ce pays ACP connaissent une progression continue depuis plusieurs années. Il faut souligner que la Papouasie- Nouvelle-Guinée exporte ainsi la quasi-totalité de sa production d'huile de palme en Europe. La Papouasie Nouvelle Guinée est donc le premier fournisseur ACP de corps gras de l'UE. Entre 2000 et 2008, sa part est passée de 48 % à 80 % du total. Avec moins de 20 000 tonnes d'huile (d'arachide) exportées en 2008, le Sénégal vient derrière la Côte d'Ivoire qui a exporté plus de 30 000 tonnes d'huile de palme vers l'UE en 2008. Plusieurs îles du Pacifique, notamment les îles Salomon, fournissent l'huile de coco et de palme et de palmiste.

**Graphique 3 : Part dans les importations européennes d'huile de palme (2008)**



Source : COMEXT (concerne seulement les importations d'huile de palme à base de pulpe du fruit).

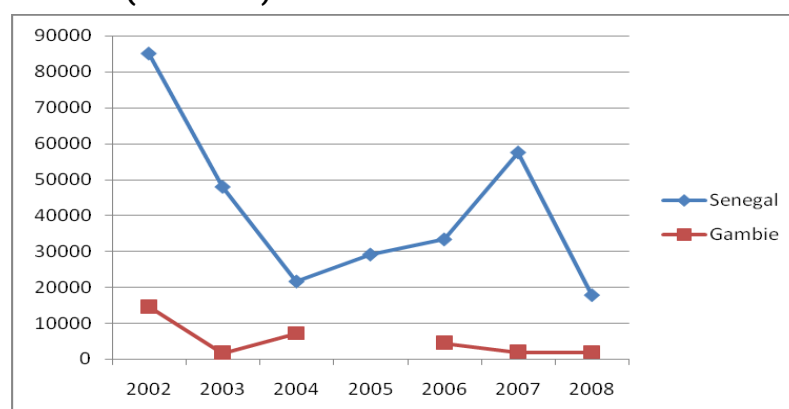
**Graphique 4 : Exportations d'huile de palme de Papouasie-Nouvelle-Guinée vers l'UE (en milliers de tonnes)**



Source : COMEXT (SH 1511).

En revanche, les importations d'huile d'arachide, laquelle 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 20 000 tonnes en 2008. 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). D'une manière générale, l'huile d'arachide est fortement marginalisée sur le marché international, notamment du fait de son prix élevé par rapport aux autres huiles (voir tableau 4).

**Graphique 5 : Exportations d'huile d'arachide du Sénégal et de la Gambie vers l'UE (en tonnes)**



Source : COMEXT (SH 1508).

## 2.4 Agrocarburants et marché régional : quels enjeux pour les pays ACP ?

### 2.4.1 Agrocarburants dans les pays ACP

Les agrocarburants sont généralement issus de deux filières, la filière huile (palme, colza, jatropha, ricin) qui donne du biodiesel et la filière alcool (à partir du sucre contenu dans le blé, le maïs, la betterave et surtout la canne à sucre) qui donne le bioéthanol. Seule la première filière nous intéresse ici.

La production de biodiesel est essentiellement concentrée en Europe (Allemagne, France et Italie). On estime qu'en 2008 la production mondiale de biodiesel était de 16 milliards de litres, dont 8,7 milliards en Europe, ce qui est peu comparé aux 65 milliards de litres de bioéthanol produits dans le monde cette année, provenant majoritairement des États-Unis et du Brésil (Plateforme biocarburants, 2009).

Il est plus difficile d'évaluer la production d'huile végétale utilisée directement comme carburant. En effet, sa production et son utilisation sont avant tout le fait de petites unités artisanales.

Afin de lutter contre l'effet de serre, l'UE a décidé d'augmenter les quantités d'agrocarburants consommées en Europe. La directive européenne 2003/30/CE prévoit que la part des agrocarburants 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 limitée, elle devra avoir de plus en plus recours aux importations d'huile.

Devant les protestations soulevées par cet objectif et les impacts non maîtrisés des importations, le Parlement européen a décidé de réduire le seuil d'incorporation minimum à 6 % au lieu de 10 % en 2020.

Il est donc délicat de prévoir l'évolution de la demande internationale pour les cultures transformées en agrocarburants. Plusieurs aspects difficilement prédictibles entrent en interaction : cours du pétrole et des matières premières agricoles (qui conditionnent le coût relatif des agrocarburants par rapport aux carburants pétroliers) et soutiens politiques à la filière (qui peuvent faire baisser de manière importante les coûts pesant sur la production d'agrocarburants par des incitations fiscales).

Il n'en demeure pas moins que les investisseurs continuent de croire en une rente issue des agrocarburants, comme en témoignent les acquisitions massives de terres destinées à cette production.

Concernant l'huile de palme, le dynamisme du marché international depuis une vingtaine d'années a essentiellement profité aux pays producteurs d'Asie du Sud-Est. Devant la saturation progressive de l'expansion des plantations dans cette zone, l'Afrique tropicale humide pourrait devenir un nouvel eldorado pour la production d'huile de palme. De grandes manœuvres ont déjà été engagées par les géants du secteur, avec par exemple l'alliance entre deux puissants groupes industriels de Singapour (Olam et Wilmar) et une holding ivoirienne, la Sifca, qui regroupe des industriels africains dans le caoutchouc et l'huile de palme. Cette *joint-venture* est destinée à investir massivement dans le secteur de la production et de la transformation d'huile de palme en Côte d'Ivoire et dans les pays voisins. Au Liberia, le géant indonésien de l'huile de palme Golden Agri-Resources prévoit d'investir 1,6 milliard de dollars US dans des plantations de palmier à huile et des raffineries. De nombreux articles de presse témoignent régulièrement des négociations entre des grands groupes industriels asiatiques ou européens et les gouvernements de différents pays africains (comme le Liberia, le Congo, le Cameroun ou la RDC) autour d'investissements massifs dans la production d'huile.

Les investisseurs s'intéressent également au jatropha, plante résistante à des conditions semi-arides et dont l'huile est exclusivement destinée à des usages non alimentaires. La concurrence de cette plante avec les productions alimentaires pour l'accès aux meilleures terres agricoles questionne la pertinence de développer la culture du jatropha dans des zones touchées par une insécurité alimentaire chronique (Sahel).

Les risques environnementaux et sociaux liés à de telles plantations sont nombreux et bien connus, mais les intérêts économiques en jeu semblent prendre le dessus. De plus, un passage à des plantations industrielles modifierait en profondeur le paysage de l'huile de palme africaine qui était jusque-là dominé par des plantations de petite taille insérées dans le tissu d'exploitations familiales de polyculture.

#### 2.4.2 Favoriser l'approvisionnement régional en huile

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 développement. En Afrique de l'Ouest, où le TEC de la CEDEAO est en cours de finalisation, il a été décidé de créer une cinquième bande permettant de relever le niveau maximal du TEC à 35 % au niveau de l'UEMOA (Alpha A. *et al.*). 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 sein 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 membres de l'OMC.

En l'absence de mesures de soutien aux filières oléagineuses existantes qui reposent principalement sur des exploitations familiales, le développement de la production d'huiles en Afrique pour la consommation locale risque aussi de passer par l'essor des grandes plantations portées par des investisseurs étrangers.



## Sources d'information

### Principales sources

USDA. Oilseeds: World Markets and Trade.

<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1490>

Food and Agricultural Policy Research Institute.

<http://www.fapri.org>

FAO. International Commodity Price.

<http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=en&cocode=2303,2317,2318,2319,2320,2321,2322,2323,2324,2325,2326,2327,2328,2329,2330,2331,2332>

CNUCED : portail d'information sur l'huile de palme.

<http://www.unctad.org/infocomm/francais/palme/plan.htm>

COMEXT : base de données du commerce extérieur de la Commission européenne.

<http://export-help.cec.eu.int/>

Labey A. « Socioéconomie des oléagineux en Afrique ». OCL, vol 16, n° 4, juillet-décembre 2009.

[http://www.john-libbey-eurotext.fr/fr/revues/agro\\_biotech/ocl/e-docs/00/04/52/3D/article.phtml](http://www.john-libbey-eurotext.fr/fr/revues/agro_biotech/ocl/e-docs/00/04/52/3D/article.phtml)

Dronne Y. et Forslund A. « Le rôle croissant des huiles tropicales sur les marchés internationaux : principaux acteurs et produits ». OCL, vol 16, n° 4, juillet-décembre 2009.

[http://www.john-libbey-eurotext.fr/fr/revues/agro\\_biotech/ocl/e-docs/00/04/52/2E/article.phtml](http://www.john-libbey-eurotext.fr/fr/revues/agro_biotech/ocl/e-docs/00/04/52/2E/article.phtml)

Cotula L., Vermeulen S., Leonard R., Keeley J. Land grab or development opportunity.

IIED, 2009. <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12561IIED>

GRAIN. Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière. Octobre 2008.

<http://www.grain.org/briefings/?id=213>

Inter-réseaux : actualités de la filière arachide au Sénégal.

<http://www.inter-reseaux.org/mot/arachide>

### Recherche et rapports

Cercle Cyclope : analyses sur les marchés de matières premières.

<http://www.cercle-cyclope.com/>

CIRAD : synthèse sur les causes de la hausse des prix des denrées agricoles.

<http://www.cirad.fr/fr/actualite/communiqu.php?id=919>

DESER : departamento de estudos socioeconomicos rurais, ONG brésilienne fondée par des organisations sociales paysannes.

[http://www.deser.org.br/french\\_intro.asp](http://www.deser.org.br/french_intro.asp)

Alpha A. et al. Étude prospective sur les mesures de protection nécessaires pour le développement du secteur agricole en Afrique de l'Ouest. GRET-IRAM, 2008.

[http://www.hubrural.org/IMG/pdf/Etude\\_prospective\\_sur\\_les\\_mesures\\_de\\_protection\\_necessaires\\_pour\\_le\\_developpement\\_du\\_secteur\\_agricole\\_en\\_AO\\_nov08.pdf](http://www.hubrural.org/IMG/pdf/Etude_prospective_sur_les_mesures_de_protection_necessaires_pour_le_developpement_du_secteur_agricole_en_AO_nov08.pdf)

Baudin P., 1993. L'Europe face à ses marchés agricoles, de la naissance de la politique agricole commune à sa réforme. Éd. Economica, Paris (France).

Benjamin C., Houée M. et Guegen C., 2003. Impacts du compromis de Luxembourg sur les marchés mondiaux des grandes cultures. INRA, Paris (France).

Gohin A., 2004. Modeling Farm decoupled payments. Comparison of Partial and General Equilibrium Evaluation. ERS (USDA) – Farm Foundation Meeting. Washington (États-Unis).

Liberian Observer, 16 novembre 2009, « Government of Liberia attracts US\$1.6 billion agro investment ».

<http://www.liberianobserver.com/node/2949>

Le Hub rural propose régulièrement des revues de presse sur le thème « course aux terres agricoles » en Afrique qui concernent souvent les plantations d'huile de palme et de jatropha.

[http://www.hubrural.org/spip.php?id\\_rubrique=1&page=actualite&mot=192](http://www.hubrural.org/spip.php?id_rubrique=1&page=actualite&mot=192)

IRIN News, 7 septembre 2009, « Ghana: Land grabs force hundreds off farms, growers say ».

<http://www.irinnews.org/report.aspx?Reportid=86044>

OCDE (2004). Analyse de la réforme de la PAC de 2003.

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/41/32040208.pdf>

## Institutions

FAOSTAT.

<http://faostat.fao.org>

FAO. La situation mondiale de l'agriculture et de l'alimentation 2008. Les biocarburants : perspectives, risques et opportunités, 2008.

FAO. Perspectives de l'alimentation, décembre 2009.

<http://www.fao.org/giews/french/fo/index.htm>

Institut français du pétrole : centre public français de recherche et de formation.

<http://www.ifp.fr>

Banque mondiale.

<http://wbln0018.worldbank.org/EXT/French.nsf/DocbyUnid/FCA23E372C13546B85256D870053BE54?Opendocument>

Bilan de santé de la PAC : site dédié de la Commission.

[http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm)

Canola Council : interprofession canadienne du colza.

<http://www.canolacouncil.org/default.aspx>

Plateforme Biocarburants.

<http://www.plateforme-biocarburants.ch/>

Prolea : interprofession française des huiles et protéines végétales.

<http://www.prolea.com/>

Revue OCL (Oléagineux - Corps Gras Liquides).

<http://www.cetiom.fr/index.php?id=2520>

## ONG

« Les agrocarburants, ça nourrit pas son monde ».

<http://www.agrocarb.fr/index-blog.php>

Oxfam. « Another Inconvenient Truth, How biofuel policies are deepening poverty and accelerating climate change », juin 2008.

<http://www.oxfam.org/en/policy/another-inconvenient-truth>

ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications).

<http://www.isaaa.org/>

## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du riz

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur rizicole</b>	<b>314</b>
<b>2 Récents développements et implications pour les pays ACP</b>	<b>315</b>
2.1 Tendances du marché mondial du riz	315
2.1.1 La flambée des prix du riz : causes et impacts	315
2.1.2 Développements actuels du marché du riz	316
2.1.3 Perspectives futures pour les prix du riz	317
2.2 Développements dans le secteur du riz de l'UE et des pays ACP	318
2.2.1 Le marché du riz de l'UE après la réforme	318
2.2.2 Tendances de la production et du commerce du riz des pays ACP	319
2.2.3 Exportations de riz ACP et accès en franchise de droits et de contingents	320
<b>3 Enjeux et défis futurs dans le secteur rizicole</b>	<b>321</b>
3.1 L'avenir des échanges commerciaux de riz avec l'UE	321
3.2 Les implications politiques des développements du secteur rizicole	321
<b>Annexe</b>	<b>323</b>
<b>Sources d'information</b>	<b>325</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du riz » a initialement été publiée en juin 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

**1. Contexte et principaux enjeux dans le secteur rizicole :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.

**2. Récents développements et implications pour les pays ACP :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

**3. Enjeux et défis futurs dans le secteur rizicole.**

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int)

## 1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur rizicole

À l'instar des nombreux autres produits régis par la Politique agricole commune (PAC) de l'UE, le régime rizicole de l'UE était traditionnellement basé sur un prix d'intervention de vente en gros, déterminé par le riz paddy de qualité standard. Vu le niveau auquel le prix d'intervention avait été fixé, qui était sensiblement plus élevé que les prix sur le marché mondial, cela exigeait le maintien de niveaux élevés de droits à l'importation fixes pour maintenir un équilibre sur le marché de l'UE, des paiements importants pour le stockage de riz et le paiement de restitutions à l'exportation pour promouvoir l'exportation des excédents de riz.

Comme pour les autres secteurs, la réforme du secteur rizicole de l'UE a impliqué une transition du système de soutien des prix vers le paiement d'une aide directe aux agriculteurs. Les réformes initiales de 1995 ont eu peu d'effet sur la surproduction de riz au sein de l'UE, dont des quantités importantes étaient simplement produites pour un stockage d'intervention. En conséquence, les stocks d'intervention de l'UE ont continué à s'accumuler, pour culminer à 40 % de la consommation de riz annuelle de l'UE. Des réformes supplémentaires s'avéraient donc nécessaires. Les propositions de réforme avaient cependant été mises de côté dans le courant de l'année 2000, et ce n'est qu'après l'introduction du régime Tout sauf les armes (TSA), qui a établi un calendrier pour l'introduction d'un accès en franchise de droits pour les exportations de riz des pays les moins avancés (PMA), que les États membres de l'UE producteurs de riz furent contraints d'entamer la réforme. Les réformes proposées en 2003 impliquaient :

- une diminution du prix d'intervention du riz de 50 %, le ramenant à 150 €/tonne et aligné sur les prix du marché mondial en 2004/2005 ;
- l'incorporation du secteur du riz dans le régime de paiement unique ;
- l'introduction d'une aide directe pour les producteurs de riz équivalente à 88 % de la diminution de prix, impliquant une augmentation de l'aide directe à 177 €/tonne ;
- une réforme du système d'intervention avec un plafond des ventes fixé à 75 000 tonnes par an ;
- une modification du régime d'importation communautaire pour les céréales et le riz.

Ces réformes ont fait plonger les prix de 21 % à 31 % en dessous des niveaux de prix d'avant réforme. La réforme du régime du riz a initialement fait baisser les prix proposés pour les importations de riz des pays ACP de 17,3 % à 19,7 % (voir annexe, tableau A1). Elle a également entraîné un élargissement des contingents tarifaires pour les principaux fournisseurs de riz (voir section 2.2.2.). Cela a érodé les marges des préférences tarifaires des ACP/PMA dans le secteur du riz. Ces deux développements, à savoir l'érosion de la valeur des préférences commerciales traditionnelles et l'érosion des marges des préférences tarifaires par rapport aux fournisseurs de pays tiers, constituent le contexte de l'introduction au 1<sup>er</sup> octobre 2009 de l'accès en totale franchise de droits et de contingents pour les exportations de riz des PMA et l'expiration subséquente des restrictions quantitatives sur les exportations de riz ACP au titre des APE (intérimaires).

En outre, le processus de réforme de l'UE visant à réduire l'écart entre les prix pratiqués sur le marché de l'UE et ceux du marché mondial, associé à la flambée des prix mondiaux du riz en 2007/2008, a entraîné une situation où les prix du riz sur le marché de l'UE ont commencé à se rapprocher de ceux du marché mondial, réalisant ainsi l'objectif politique à long terme de l'UE.

S'agissant des pays ACP, il convient de noter que la production de riz dans la plupart des pays ACP est destinée à la consommation locale ou au commerce régional. Seuls deux pays ACP ont traditionnellement exporté du riz vers le marché de l'UE, il s'agit de la Guyane et du Suriname. Ce commerce était régi par des contingents à droits de douane réduits. Les exportateurs caribéens concernés se sont toujours plaints de ces restrictions quantitatives et n'ont eu cesse de réclamer leur abolition. Les effets de ces restrictions ont été mis en exergue dans le commerce indirect instauré avec l'UE au travers des Pays et territoires d'outre-mer de la Communauté

européenne (PTOM) (où une transformation minimale était suffisante pour assurer un accès en franchise de droits), qui a été par la suite restreint par l'introduction des mesures de sauvegarde. Les exportations de riz de Guyane ont ainsi chuté drastiquement à moins de la moitié de son niveau record, les exportations via les PTOM passant de 90 % à 19 % à peine des exportations totales. Bien que des concessions graduelles aient été accordées, ce n'est que lors de la signature de l'APE Caraïbes-UE que les accords de licences d'importation pour le riz ont été assouplis et qu'un accès en totale franchise de droits et de contingents a été accordé sur le marché de l'UE, après une période de transition durant laquelle les contingents avaient été élargis.

Pour les PMA, le riz représentait l'un des trois principaux produits sujets à des restrictions contingentaires transitoires avant l'introduction de l'accès en totale franchise de droits et de contingents à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009 (les quotas ont démarré à 2 517 tonnes en 2001/2002 et ont été élargis progressivement à 6 696 tonnes en 2008/2009). Au moment du lancement de l'initiative TSA, certains pays africains envisageaient de développer leur production de riz pour l'exporter sur le marché de l'UE, mais les réductions des prix qui ont suivi l'introduction des réformes du secteur du riz les ont contraints à abandonner ce projet. Les investissements actuels dans la production rizicole en Afrique visent par conséquent davantage les marchés nationaux et régionaux.

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Tendances du marché mondial du riz

#### 2.1.1 La flambée des prix du riz : causes et impacts

En 2008, les prix mondiaux du riz ont augmenté de façon spectaculaire. L'indice des prix du riz de la FAO (100 pour la période de base 2002-2004) est monté à 137 en 2006 et 161 en 2007, pour flamber à 295 en 2008, lorsque les niveaux de prix atteignaient quasiment le double de leur niveau de 2006 et près de trois fois le niveau de base (voir annexe, tableau A2). Ceci a eu un effet dramatique sur l'objectif sous-jacent de la réforme du secteur du riz de l'UE, à savoir de réduire l'écart entre les prix de l'UE et ceux du marché mondial. Alors que, avant la flambée des prix mondiaux du riz, les prix du marché de l'UE étaient entre 140 % et 190 % supérieurs au prix d'intervention de l'UE, à la mi-2008, ils étaient de 400 à 500 % supérieurs au prix d'intervention. Ces prix élevés de l'UE ont engendré des prévisions de production de l'UE d'environ 11,5 % supérieures à celles de la campagne 2005/2006.

**Tableau 1 : UE-27 : consommation, production, importations, exportation, stocks finaux de riz (en tonnes)**

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 (nov.)	Variation (%)
<b>Consommation intérieure</b>	2 651 000	2 911 000	3 185 000	2 970 000	3 100 000	+ 16,9
<b>(variation annuelle)</b>		9,8 %	9,4 %	- 6,8 %	4,4 %	...
<b>Production</b>	1 731 000	1 676 000	1 757 000	1 680 000	1 930 000	+ 11,5
<b>(variation annuelle)</b>		- 3,2 %	+4,8 %	- 4,4 %	+ 14,9 %	...
<b>Importations</b>	1 221 000	1 342 000	1 520 000	1 350 000	1 400 000	+ 14,7
<b>Exportations</b>	144 000	139 000	157 000	140 000	135 000	- 6,25
<b>Stocks finaux</b>	1 181 000	1 138 000	1 126 000	1 020 000	1 115 000	- 5,6

Source : extrait de « Grain world markets and trade » de l'USDA FAS, Circular series FG 01-10, janvier 2010.  
<http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2010/01-10/grainful01-10.pdf>

Les chiffres de l'USDA sont légèrement différents des chiffres fournis dans l'analyse de la CE de juin 2009, puisqu'ils couvrent les pays des l'UE-27 et l'analyse CE couvre les pays de l'UE-25 pour les années avant l'adhésion officielle de la Bulgarie et de la Roumanie.

Une analyse des causes de la flambée des prix du riz en 2008 a été publiée par le Center for Global Development. Cette analyse attribue la flambée des prix à la politique de développement en Inde, au Vietnam et aux Philippines, plutôt qu'à la situation sous-jacente de l'offre et de la demande. Elle note que les prix exceptionnellement élevés sont intervenus dans un contexte



« de production mondiale record et pas nécessairement de niveaux de stocks serrés ». Elle attribue la volatilité des prix à une combinaison :

- de restrictions à l'exportation par l'Inde et le Vietnam, qui représentaient précédemment 34 % des exportations en 2007 ;
- d'interdiction pure et simple des exportations au Cambodge, en Égypte et dans d'autres pays ;
- de prix du pétrole à la hausse ;
- d'un dollar faible ;
- de politiques de marchés publics mal conçues aux Philippines ;
- d'une spéculation auto-réalisatrice croissante sur la hausse des prix.

Sur l'ensemble de ces mesures, les restrictions à l'exportation indiennes ont été considérées comme étant le déclencheur principal, dans la mesure où l'Inde représente environ un sixième du commerce de riz non basmati.

Une conséquence capitale de la flambée des prix est que les gouvernements ayant stoppé la constitution de stocks physiques et ayant fait confiance aux mesures de sécurité alimentaire basées sur les marchés se sont retrouvés dans des conditions pour le moins difficiles. Lorsque ces gouvernements ont souhaité à nouveau constituer des stocks au vu de la hausse des prix, cela a eu pour effet d'alimenter encore davantage la flambée des prix. L'analyse conclut que la flambée des prix du riz « était le résultat de considérations politiques » et n'était donc pas impulsée par des décisions politiques mais par les lois du marché. D'après cette analyse, « les causes naturelles, telles que les conditions météorologiques, un dollar fort, des prix élevés du pétrole, etc. n'ont joué qu'un rôle secondaire ». (Le tableau 2, établi à partir des statistiques de l'USDA, corrobore largement cette analyse.)

**Tableau 2 : Monde : consommation, production, exportations, stocks finaux de riz (en tonnes)**

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 (nov.)
<b>Consommation intérieure</b>	416 000 000	421 700 000	428 500 000	434 600 000	436 500 000
(variation annuelle)	-	+ 1,37 %	+ 1,61 %	1,42 %	+ 0,44 %
<b>Production</b>	418 600 000	420 800 000	433 900 000	446 600 000	434 700 000
(variation annuelle)	-	+ 0,53 %	+ 3,11 %	+ 2,93 %	- 2,64 %
<b>Exportations</b>	29 100 000	31 900 000	29 600 000	28 800 000	30 800 000
(variation annuelle)	-	+ 9,6 %	- 7,2 %	- 2,7 %	+ 6,9 %
<b>Stocks finaux</b>	76 000 000	75 100 000	80 500 000	92 400 000	90 700 000
(variation annuelle)	-	- 1,2 %	+ 7,2 %	+ 14,8 %	- 1,8 %
<b>Ratio stocks/consommation</b>	18,27 %	17,81 %	18,79 %	21,26 %	20,78 %

Source : USDA FAS, « Grain world markets and trade », Circular Series FG 01-10, janvier 2010.  
<http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2010/01-10/grainfull01-10.pdf>

La CE corrobore ce point de vue, notant dans sa propre analyse que la flambée des prix du riz en 2007/2008 est survenue malgré une production mondiale de riz supérieure à la consommation au cours de ces dernières années. La CE a attribué la flambée des prix à une « série d'interventions gouvernementales » dans les grands pays exportateurs, qui ont limité les exportations en vue de réduire les pressions sur les prix intérieurs.

### 2.1.2 Développements actuels du marché du riz

Les prix élevés de la campagne 2007/2008 ont engendré une « forte augmentation de la culture mondiale du riz ». D'après le *Suivi du marché du riz* de la FAO, la production mondiale de riz de 2008 était de 4 % supérieure à celle de 2007 (l'USDA donne des chiffres légèrement différents basés sur la saisonnalité variable, mais dans les mêmes proportions). Cette augmentation de la

production a entraîné un ajustement à la baisse des prix, l'indice des prix du riz de la FAO chutant de 295 à 237 en novembre 2009 (voir annexe, tableau A2 pour plus de détails). Malgré cela, les prix étaient encore de 47 % supérieurs aux niveaux de prix en vigueur en 2007. Étant donné les « conditions climatiques défavorables dans les pays d'Asie de l'hémisphère nord », l'augmentation escomptée de la production de riz en 2009 ne s'est pas concrétisée, la FAO suggérant que la production mondiale de riz paddy en 2009 serait de 3 % inférieure à celle de 2008. Au troisième trimestre de 2009, les prix du riz ont repris leur courbe ascendante, du fait de l'augmentation de la demande d'importation de l'Inde et des Philippines.

Les prix mondiaux du riz restent donc « encore supérieurs aux niveaux historiques ». Cela n'est pas sans conséquences pour les objectifs de l'UE visant à transformer le prix de référence de l'UE en un prix « filet de sécurité » et à garantir à l'avenir que les prix de l'UE suivent les prix du marché mondial. Ceci a à son tour des incidences sur l'attrait du marché de l'UE par rapport aux marchés régionaux et au marché mondial du riz. Les avantages commerciaux pouvant être retirés sur le marché de l'UE au titre des accords commerciaux préférentiels s'avèrent peu intéressants si les prix de l'UE suivent les tendances de prix du marché mondial. Dans ce contexte, le taux de change (par ex. la force de l'euro et de la livre par rapport au dollar américain) et les frais de transport sont susceptibles de jouer un rôle important dans la détermination de l'attrait relatif des marchés de l'UE et des marchés régionaux et du marché mondial.

Ceci étant dit, on note une certaine « viscosité » eu égard aux réductions de prix sur le marché de l'UE, les prix de l'UE ayant tendance à décliner plus tard et plus lentement que les prix du marché mondial. En ce sens, le marché de l'UE pourrait offrir une sécurité de revenus plus importante sur une période déterminée. Il s'agit là d'une considération importante à l'heure où les exportateurs ACP commencent à renforcer leurs capacités de commercialisation en vue de maximiser les revenus pouvant être obtenus des exportations, dans un contexte de formation des prix davantage « basée sur le marché » dans le secteur du riz.

En termes de commerce mondial du riz, celui-ci devrait augmenter de 2 % pour atteindre 30,7 millions de tonnes en 2009, l'UE faisant partie des régions augmentant leurs importations de riz (voir tableau 1). Le commerce devrait ensuite se contracter de 1 % en 2010 pour atteindre 30,3 millions de tonnes. Les stocks de riz mondiaux ont, pendant ce temps, enregistré une hausse de 11 %, à 121,4 millions de tonnes. Les stocks devraient augmenter dans plusieurs grands pays importateurs, ainsi que dans des pays exportateurs de riz comme la Chine, l'Inde, le Pakistan, la Thaïlande et les États-Unis. Les réserves mondiales de riz couvriraient maintenant 3,2 mois d'utilisation mondiale de riz, le rapport stock-utilisation étant estimé à 27 %.

### 2.1.3 Perspectives futures pour les prix du riz

D'après l'évaluation conjointe OCDE/FAO sur les perspectives futures pour les marchés mondiaux du riz, au cours des dix prochaines années, la consommation mondiale de riz devrait « augmenter de manière constante par rapport au niveau de référence (de 1 % par an) et ce plus vite que la production (+ 0,8 % par an) ». Les opinions divergent cependant entre l'évaluation de l'OCDE/FAO et l'évaluation de la FAPRI quant à l'importance de l'écart qui va se creuser entre la consommation et la production au niveau mondial. L'augmentation de la consommation est uniquement le fait de la croissance démographique, puisque, dans les grands pays consommateurs, la consommation par habitant diminue légèrement avec la diversification de l'alimentation.

Le commerce du riz devrait « augmenter considérablement » (de 2,1 % par an d'après le FAPRI et de 2,2 % d'après les estimations OCDE/FAO), la production intérieure dans les principaux pays importateurs étant incapable de répondre à l'augmentation de la consommation.

Les prix des exportations de riz devraient « considérablement baisser en 2009/2010 et 2010/2011 à mesure que des excédents exportables plus importants seront disponibles ». Toutefois, « à compter de 2011/2012, les prix des exportations reprendront leur courbe ascendante, portés par une forte consommation et une intensification des échanges », pour

atteindre 526 \$ US/tonne (FAPRI) ou 412 \$ US/tonne (OCDE/FAO) en 2018/2019. « Le prix moyen sera de 50 % à 60 % supérieur au prix moyen de la dernière décennie. » Il s'agit là d'une bonne nouvelle pour l'UE, étant donné son objectif de transformer le prix d'intervention en un prix « filet de sécurité », les prix du marché étant déterminés en fonction de ce que l'on appelle des « prix du marché régulés ». En réalité, si l'on tient compte du fait que la production de l'UE représente environ deux tiers du riz consommé dans l'UE, la CE n'a aucune intention de libéraliser complètement le marché du riz de l'UE (voir section 2.2.2.), même dans un contexte de paiements de l'aide directe relativement importants aux producteurs de riz de l'UE.

À la lumière de cette position de l'UE et des raisons politiques de la flambée des prix du riz en 2007/2008, les analystes des perspectives futures pour les marchés mondiaux du riz ont conclu que les mesures interventionnistes des gouvernements devraient jouer un rôle de plus en plus important dans les tendances futures du marché.

## 2.2 Développements dans le secteur du riz de l'UE et des pays ACP

### 2.2.1 Le marché du riz de l'UE après la réforme

La nature du régime commercial pour le riz de l'UE est présentée dans l'évaluation de la CE sur les développements intervenus dans le secteur rizicole de l'UE après la réforme, publiée en juin 2009. Ce document met en lumière les droits de douane de la nation la plus favorisée (NPF) relativement élevés appliqués par l'UE pour différents types de riz, les seuils de quantité déterminant le droit de douane appliqué pour certains types de riz et le réseau complexe des contingents tarifaires établis pour le commerce du riz (voir annexe, tableau A5). Ces accords prévoient l'application de droits de douane variables en fonction de la quantité de riz importée au cours du semestre précédent (sur la base des licences émises). Ces accords (avec des contingents tarifaires pour l'Inde, le Pakistan, les États-Unis et la Thaïlande, entre autres) offrent une protection plus importante aux marchés de l'UE lorsque les volumes d'importations augmentent et des niveaux de protection réduits lorsque les volumes d'importations diminuent.

D'après l'analyse de la CE de juin 2009, ces nouveaux accords commerciaux introduits après la réforme du régime rizicole ont eu les effets suivants sur l'équilibre du marché de l'UE :

- au terme de la quatrième campagne d'application de l'accord concernant le riz basmati décortiqué, les importations avaient augmenté de 36 % ;
- les importations de riz décortiqué ont augmenté de 38,3 %, mais 37 % de cette augmentation ont résulté de l'élargissement de l'UE à la Roumanie et à la Bulgarie ;
- les importations de riz semi-blanchi et blanchi ont « progressivement augmenté jusqu'en 2007/2008, et ont augmenté brutalement de 50 % (+ 150 000 tonnes) la dernière année » ; en conséquence, les droits ont été augmentés ;
- « les importations de riz en brisures ont augmenté de 185 000 tonnes en 2005/2006 à un niveau stable de 240 000 tonnes en 2006/2007 et 2007/2008 », soit une augmentation de 30 %, avec plus de 55 % de ces importations réalisées « à droit nul ou réduit au titre d'accords préférentiels et de contingents tarifaires » ;
- les importations de riz blanchi et semi-blanchi en petits conditionnements ont chuté de 7 %, passant de 35 812 tonnes à 33 275 tonnes entre 2006/2007 et 2007/2008.

L'analyse de la CE note qu'après l'introduction des réformes du secteur du riz en 2005 la production de riz de l'UE-25 est passée de 1,68 million de tonnes en 2004/2005 à 1,59 million de tonnes en 2006/2007. Toutefois, en 2007/2008, la production de l'UE-27 s'est rétablie à 1,68 million de tonnes.

En termes d'équilibre de marché dans le secteur rizicole de l'UE, « les stocks d'intervention de riz paddy, qui étaient de 600 000 tonnes au début 2004/2005, ont été totalement écoulés à la fin

2007/2008 ». Dans l'ensemble, la Commission affirme que le secteur rizicole européen « a maintenu son niveau et n'a pas été perturbé par les différents accords commerciaux multilatéraux et préférentiels ».

En effet, « l'augmentation substantielle des importations de riz blanchi et semi-blanchi en 2007/2008 n'a eu aucun impact négatif sur le secteur ». Toutefois, « en termes relatifs, les importations ont gagné en importance », les importations totales de riz, en équivalent blanchi, étant passées de « 715 000 tonnes en 2004/2005 à 1 077 000 tonnes en 2007/2008 », en partie en raison de l'élargissement de l'UE. Les importations ont augmenté pour répondre à la consommation accrue de l'UE et « les accords n'ont exercé aucun effet négatif sur les rizeries de l'UE ».

En termes d'effet sur les prix, depuis la réforme de 2003, « les prix du riz paddy de l'UE ont été nettement supérieurs au prix d'intervention [...] et ont globalement suivi une tendance à la hausse. Pendant la campagne de commercialisation 2004/2005, les prix étaient relativement stables dans une fourchette allant de 160 € à 240 €/tonne, selon l'origine et le type de riz ». Toutefois, pendant les années suivantes, les variations de prix ont été considérables, l'augmentation la plus notable étant intervenue en 2008 lorsque, dans le contexte d'une montée en flèche des prix mondiaux, l'indica et le japonica italien ont atteint 480 €/tonne, « c'est-à-dire plus de trois fois le prix d'intervention ».

Nous constatons donc que les prix du riz de l'UE suivent de plus en plus les tendances de prix mondiales, même aux niveaux de prix actuellement plus réduits, qui restent néanmoins de 40 % supérieurs aux niveaux historiques du prix mondial du riz.

L'évaluation de la CE conclut que les accords commerciaux ont atteint leur objectif, à savoir protéger les producteurs de l'UE des effets des réductions de prix, en permettant une augmentation des droits de douane lors des poussées d'importations. En conséquence, les variations dans la production de riz de l'UE étaient liées aux « conditions climatiques et aux choix des producteurs plutôt qu'aux flux des importations ». Il est important de noter que cette analyse des développements intervenus sur le marché du riz de l'UE après la réforme ne faisait aucune référence à un quelconque impact notable sur les importations de riz des ACP, malgré l'entrée en vigueur de l'accès en totale franchise de droits et de contingents dans le secteur du riz au titre des APE et de l'initiative TSA.

### 2.2.2 Tendances de la production et du commerce du riz des pays ACP

Les chiffres compilés par le Département américain de l'Agriculture indiquent que la production de riz en Afrique subsaharienne augmente plus vite que la consommation, en particulier après la flambée des prix mondiaux (qui a contenu la croissance des importations et de la consommation – voir annexe, tableau A3). Cela a légèrement réduit le rapport des importations sur la consommation, les trois cinquièmes du riz consommé en Afrique étant désormais produits au sein du continent.

D'après la FAO, les perspectives sont « globalement positives en Afrique ». Parmi les pays ACP dans lesquels la production est en hausse, citons le Ghana, Madagascar, le Mali, le Nigeria, l'Ouganda et la Zambie, compensant ainsi les baisses de production au Burkina Faso, au Tchad, en Guinée, au Liberia, au Niger, au Sénégal, en Sierra Leone et en Tanzanie. Plus récemment, certaines régions productrices de riz en Afrique orientale ont été affectées par la sécheresse, ce qui a eu un impact sur la production générale du continent.

**Tableau 3 : Afrique subsaharienne : rapport des importations sur la consommation de riz**

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 (nov.)
<b>Rapport des importations sur la consommation</b>	45,35 %	46,11 %	41,80 %	42,85 %	40,94 %

Source : extrait des données présentées dans « Grain world markets and trade » Circular Series FG 01-10, USDA FAS, janvier 2010.

<http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2010/01-10/grainfull01-10.pdf>

S'agissant des tendances futures, d'après la FAO, l'essor de la production de riz en Afrique devrait être incapable de répondre à l'augmentation de la consommation. Ceci doit être envisagé dans un contexte où la baisse de la consommation par habitant et l'augmentation des rendements dans les principaux pays exportateurs généreront une « hausse des excédents exportables ». En conséquence, la FAO s'attend à ce que les prix du riz ne restent pas à ces niveaux historiquement élevés, permettant ainsi aux pays africains de satisfaire plus facilement à une demande croissante.

S'agissant des Caraïbes (regroupant des pays non ACP), après la flambée mondiale des prix du riz, la production a affiché une forte croissance (+ 36,9 % prévus pour 2009/2010 comparé à 2005/2006), dépassant le taux de croissance de la consommation de riz intérieure (+ 11 %). Toutefois, un ralentissement de la croissance de la consommation a été constaté lors de la flambée des prix mondiaux du riz, accompagné d'une baisse drastique des importations de riz (voir annexe, tableau A4). Ici encore, cela a eu pour effet de réduire légèrement le rapport des importations sur la consommation, même si plus de 50 % du riz consommé dans les Caraïbes est toujours importé.

**Tableau 4 : Caraïbes : rapport des importations sur la consommation de riz**

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 (nov.)
<b>Rapport des importations sur la consommation</b>	64,15 %	52,76 %	55,18 %	47,21 %	52,29 %

En termes de tendances au niveau national, la FAO affirme que des conditions climatiques instables et une baisse prévue des prix ont entraîné une diminution de la production en Guyane.

Bien que l'UE soit un exportateur de riz, et que ses exportations aient augmenté en réponse à la hausse des prix mondiaux, elle a tendance à exporter des riz de qualité supérieure qui ne sont pas importés en quantités importantes dans les pays ACP. Les exportations de riz de l'UE ne sont donc pas considérées comme une menace pour le développement du secteur rizicole ACP.

### 2.2.3 Exportations de riz ACP et accès en franchise de droits et de contingents

Depuis la campagne 2001/2002, les deux principaux exportateurs de riz ACP vers l'UE, à savoir le Suriname et la Guyane, ont été rejoints par des exportateurs PMA. Au titre de cet accord, les contingents ont été augmentés de 15 % par an (le point de départ étant 2 517 tonnes) et les droits NPF ont été réduits de 20 % à compter de septembre 2006, de 50 % à compter de septembre 2007, de 80 % à compter de septembre 2008 et de 100 % à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009. Avec l'entrée en vigueur de l'APE CARIFORUM-UE, les contingents applicables aux exportations de riz des pays du CARIFORUM ont été élargis à titre transitoire (à 187 000 tonnes en 2008 et 250 000 tonnes en 2009), avant l'introduction de l'accès en totale franchise de droits et de contingents à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009. Les chiffres présentés dans l'analyse de la CE de juin 2009 montrent que cela a permis à la République dominicaine de pénétrer le marché de l'UE en tant que fournisseur de riz. En effet, la République dominicaine a immédiatement dépassé le Suriname en tant que fournisseur de riz sur le marché de l'UE. L'augmentation des exportations de riz ACP est cependant inférieure à l'augmentation globale



des importations de riz décortiqué de l'UE et, en conséquence, la part des fournisseurs ACP dans les importations totales de l'UE est en baisse.

Malgré l'élimination progressive des restrictions quantitatives et le fait que les exportateurs des pays du CARIFORUM, des PMA et tous les pays ACP dont les gouvernements ont paraphé ou signé des APE intérimaires bénéficient aujourd'hui d'un accès en totale franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010), nul ne sait quel impact cela aura sur les exportations vers l'UE aussi longtemps que les prix du marché resteront élevés. Il semble que, si les prix du marché mondial restent élevés et que les prix de l'UE suivent de plus en plus les tendances de prix du marché mondial, il y aura peu d'avantage en termes de prix à exporter du riz non différencié vers l'UE par rapport à d'autres marchés régionaux ou mondiaux. Toutefois, il semblerait utile d'envisager le développement des exportations de riz différencié en termes de qualité, au vu des prévisions d'expansion du segment des produits de « première qualité » ou de « luxe » du marché de l'UE lorsque la récession économique touchera à sa fin et que les anciennes tendances de consommation se rétabliront.

**Tableau 5 : Exportations de riz décortiqué des pays ACP vers l'UE (en tonnes)**

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
<b>Guyane</b>	109 068	80 210	117 597	98 679
<b>Suriname</b>	21 694	14 437	13 642	19 699
<b>République dominicaine</b>				25 038
<b>Sous-total CARIFORUM</b>	<b>130 762</b>	<b>94 647</b>	<b>131 239</b>	<b>143 416</b>
<b>Quotas d'exportation TSA</b>	3 829	4 403	5 063	5 823
<b>Total ACP</b>	<b>134 591</b>	<b>99 050</b>	<b>136 302</b>	<b>149 239</b>
<b>% ACP sur les importations totales de l'UE</b>	19,54%	14,19 %	15,90 %	15,08 %
<b>Total des importations de l'UE</b>	<b>688 689</b>	<b>698 177</b>	<b>857 022</b>	<b>989 449</b>

Source : extrait des tableaux figurant dans le document « Complementary data to the report from the Commission to the Council on the operation of the agreement concluded in the framework of the GATT Article XXVIII procedure in the rice sector », CEC, Bruxelles, 30 juin 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/publi/com2009\\_314\\_workdoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/publi/com2009_314_workdoc_en.pdf)

## 3 Enjeux et défis futurs dans le secteur rizicole

### 3.1 L'avenir des échanges commerciaux de riz avec l'UE

Le succès rencontré par l'UE en termes de maintien d'un équilibre de marché dans le secteur du riz a impliqué le soutien des prix du riz sur le marché de l'UE à des niveaux relativement élevés, au bénéfice des exportateurs de riz ACP traditionnels. Toutefois, puisque les prix de l'UE suivent de plus en plus les tendances de prix du marché mondial, les primes de prix seront à l'avenir essentiellement garanties à une production de riz différencié en termes de qualité, dans le cadre d'accords de commercialisation permettant aux producteurs ACP de se réserver une part plus importante des bénéfices engrangés grâce aux prix plus élevés payés par les consommateurs européens pour des produits différenciés, de qualité.

### 3.2 Les implications politiques des développements du secteur rizicole

La production de riz est en pleine croissance, tant en Afrique que dans l'UE. Mais, les marchés du riz devenant de plus en plus différenciés, cela ne signifie pas que la concurrence est susceptible de s'intensifier entre les producteurs européens et africains, puisqu'ils desservent des segments de marché différents. Des questions importantes se posent cependant quant à l'impact que les dispositions des APE intérimaires actuelles auront sur l'utilisation des instruments politiques actuellement déployés par les gouvernements africains à l'appui des développements dans le secteur rizicole. Il conviendra d'examiner soigneusement cet aspect avant la ratification et la mise en œuvre des APE intérimaires convenus, afin de préserver une marge de manœuvre politique pour la promotion ultérieure du développement du secteur rizicole.

L'expérience dans le secteur rizicole de l'UE met en lumière les avantages pouvant être retirés de l'établissement d'un régime commercial géré lorsqu'un secteur est soumis à une restructuration ou à un développement rapide. Cela a permis à l'UE de gérer le processus de changement d'une main de maître, dans un contexte de mise en œuvre des mesures de réforme et d'expansion de l'accès au marché pour les pays tiers. Les gouvernements ACP qui s'attachent actuellement à promouvoir une expansion de la production de riz gagneraient à s'inspirer de l'expérience de l'UE, notamment en termes de gestion des relations commerciales dans le secteur du riz, à l'heure d'une instabilité des prix et d'une pression baissière générale des prix par rapport aux niveaux record précédents.

Étant donné l'ampleur de la croissance de la consommation de riz en Afrique, on s'interroge sur les types de politiques qui doivent être mis en place pour stimuler une augmentation plus rapide de la production de riz en Afrique subsaharienne. Bien qu'une initiative NEPAD ait déjà été lancée pour soutenir l'expansion de la production rizicole, il conviendra également d'envisager des régimes commerciaux complémentaires qui s'avèrent nécessaires pour soutenir ces efforts d'expansion, étant donné la forte instabilité des prix sur les marchés mondiaux du riz. Dans ce contexte, les types d'instruments de politique commerciale utilisés par l'UE pour protéger les producteurs de l'UE des chutes de prix mériteraient d'être examinés.

Toutefois, la capacité administrative à gérer un régime aussi complexe de manière transparente ne doit pas être sous-estimée et pourrait bien être insuffisante dans de nombreux pays ACP développant actuellement leur production de riz.

En outre, l'analyse des causes de la flambée des prix du riz a souligné les dangers des politiques interventionnistes des gouvernements dans les principaux pays consommateurs de riz. Ces politiques peuvent orienter les prix de façon tout à fait désynchronisée. Cela semble indiquer le danger de se reposer exclusivement sur le marché pour garantir la sécurité alimentaire lorsque tous les acteurs mondiaux ne suivent pas les mêmes règles du jeu. Cette utilisation des instruments de politique commerciale pour garantir la sécurité alimentaire ou maintenir un équilibre de marché ne survient pas uniquement dans le contexte asiatique, mais constitue également une caractéristique importante du régime rizicole de l'UE, où l'objectif explicite du recours actuel aux instruments de politique commerciale (contingents tarifaires et droits de douane variables) consiste à protéger les producteurs de l'UE des effets des réductions de prix, en permettant d'augmenter les droits de douane en réponse aux poussées d'importations.

Il s'agit là d'un aspect important que les décideurs politiques ACP devraient prendre en compte dans le cadre des négociations d'APE intérimaires, dans lesquelles la CE tente de promouvoir l'abandon systématique de l'utilisation d'une série d'instruments de politique commerciale qui permettent aux gouvernements de protéger leurs producteurs et consommateurs de l'instabilité des prix mondiaux. Il convient également de noter que l'UE compte sur un éventail d'instruments politiques financiers et d'instruments de politique commerciale bien plus étendu que les gouvernements ACP pour gérer les marchés agricoles. L'utilisation de ces instruments par l'UE a un impact sur les décisions de production et d'investissement, qui ont à leur tour des implications commerciales qui affectent les relations commerciales agricoles ACP-UE. Il conviendra de garder cela constamment à l'esprit lors de l'élaboration du futur cadre commercial régissant les échanges commerciaux entre les ACP et l'UE.

## Annexes

Tableau A1 : Prix moyen par tonne de riz perçu par la Guyane et le Suriname

	Guyane		Suriname	
	Tonnage	Valeur unitaire par tonne (€)	Tonnage	Valeur unitaire par tonne (€)
2000	90 466	318,5	37 786	354,6
2001	99 246	318,6	27 152	341,2
2002	93 083	298	40 789	302,8
2003	101 123	258,9	21 194	265,5
2004	131 133	241,4	17 366	257
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
Variation 2000-2007		- 17,3 %		- 19,7 %

Source : DG Commerce-C-2 (BS). « Situation agricole dans l'Union européenne ».

Tableau A2 : Indices des prix du riz de la FAO

	Tous	Indica qualité supérieure	Indica bas de gamme	Japonica	Aromatique
2002-2004 = 100					
2004	118	120	120	117	110
2005	125	124	128	127	108
2006	137	135	129	153	117
2007	161	156	159	168	157
2008	295	296	289	315	251
2008 novembre	269	239	188	391	237
2008 décembre	265	237	178	388	237
2009 janvier	270	240	192	389	239
2009 février	270	240	200	388	218
2009 mars	269	238	201	388	214
2009 avril	271	232	204	394	218
2009 mai	251	224	195	341	236
2009 juin	252	225	189	344	243
2009 juillet	251	227	189	338	247
2009 août	251	223	190	339	253
2009 septembre	232	221	185	288	234
2009 octobre	228	213	182	289	228
2009 novembre	237	227	207	281	227
2008 janvier-novembre	298	302	299	308	252
2009 janvier-novembre	253	228	194	344	232

Source : FAO. [http://www.fao.org/ES/ESC/en/15/70/highlight\\_71.html](http://www.fao.org/ES/ESC/en/15/70/highlight_71.html)

Tableau A3 : Afrique subsaharienne : consommation, production, importations, stocks finaux de riz (en tonnes)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 (nov.)	Variation (%)
Consommation intérieure (variation annuelle)	16 422 000	16 924 000 + 3,1 %	17 377 000 + 2,7 %	17 598 000 + 1,3 %	18 285 000 + 3,9 %	+ 11,34
Production (variation annuelle)	8 665 000	9 235 000 + 6,6 %	9 401 000 + 1,8 %	10 291 000 + 9,5 %	10 840 000 + 5,3 %	+ 25,10
Importations (variation annuelle)	7 447 000	7 804 000 + 4,8 %	7 264 000 - 7 %	7 540 000 + 3,8 %	7 485 000 - 0,7 %	+ 0,51
Stocks finaux (variation annuelle)	1 330 000	1 021 000 - 23,2 %	1 341 000 + 31,3 %	1 105 000 - 17,6 %	1 061 000 - 4 %	- 20,3

Source : USDA FAS. « Grain world markets and trade », Circular Series FG 01-10, janvier 2010.

<http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2010/01-10/grainfull01-10.pdf>

**Tableau A4 : Caraïbes : consommation, production, importations, stocks finaux de riz (en tonnes)**

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 (nov.)	Variation (%)
<b>Consommation intérieure (variation annuelle)</b>	1 732 000	1 829 000 + 5,6 %	1 863 000 + 1,9 %	1 737 000 - 6,8 %	1 922 000 + 10,7 %	+ 11
<b>Production (changement annuel)</b>	685 000	798 000 + 16,5 %	796 000 - 0,25 %	882 000 + 10,8 %	938 000 + 6,3 %	+ 36,9
<b>Importations (variation annuelle)</b>	1 111 000	965 000 - 13,1 %	1 028 000 + 6,5 %	820 000 - 20,2 %	1 005 000 + 22,6 %	- 9,5
<b>Stocks finaux (variation annuelle)</b>	225 000	178 000 - 20,9 %	134 000 - 24,7 %	109 000 - 18,7 %	106 000 - 2,75 %	- 52,9

Source : USDA FAS. « Grain world markets and trade », Circular Series FG 01-10, janvier 2010.

<http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2010/01-10/grainfull01-10.pdf>

**Tableau A5 : Résumé des droits à l'importation sur le riz NPF**

Type de riz	Droit consolidé (€/tonne)	Droits appliqués (€/tonne)
<b>Paddy</b>	211	211
<b>Décortiqué</b>	65	30 – 42,5 – 65*
<b>Blanchi et semi-blanchi</b>	175	145 – 175**
<b>Brisures</b>	128	65
<b>Basmati décortiqué</b>		0***

\* Les droits de douane pour le riz décortiqué peuvent être modifiés deux fois par an, au début et au milieu de la campagne de commercialisation, en fonction des quantités importées durant le semestre précédent (sur la base des licences émises) pour lesquelles des niveaux de référence sont spécifiés.

\*\* Les droits de douane pour le riz blanchi et semi-blanchi peuvent également être ajustés deux fois par an, en fonction des quantités importées durant le semestre précédent (sur la base des licences émises) pour lesquelles des niveaux de référence sont spécifiés.

\*\*\* Applicables depuis septembre 2004 pour neuf variétés de riz basmati décortiqué en provenance d'Inde et du Pakistan, sans aucune limite quantitative.

Source : Commission Européenne.

## Sources d'information

### Commission européenne

Synthèse de la CE sur le régime rizicole de l'UE.

[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/index_en.htm)

Évaluation des mesures de la Politique agricole commune relatives au secteur du riz, novembre 2009 (en français uniquement).

[http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rice/fulltext\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rice/fulltext_fr.pdf)

Analyse comparative des prévisions pour les denrées agricoles pour la période 2009-2018, document de travail CE, juillet 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/outlook/2009\\_2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/outlook/2009_2018_en.pdf)

Rapport de la Commission au Conseil sur le fonctionnement des accords conclus dans le cadre de la procédure prévue à l'article XXVIII du GATT dans le secteur du riz, COM(2009) 314 final, 30 juin 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/publi/com2009\\_314\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/publi/com2009_314_en.pdf)

CE, DG Agriculture et Développement rural, communication, 30 juin 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/rice/index_en.htm)

Mise à jour sur les développements de prix sur les marchés internationaux des denrées agricoles (y compris le riz), CE, D(2010) agri.1.5 (2010)39821, 22 janvier 2010.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010_en.pdf)

### FAO

Point d'accès au Suivi du marché du riz. FAO, septembre 2009.

[http://www.fao.org/ES/ESC/en/15/70/highlight\\_71.html](http://www.fao.org/ES/ESC/en/15/70/highlight_71.html)

Perspectives de l'alimentation – Analyse des marchés mondiaux : riz. FAO, décembre 2009.

<http://www.fao.org/docrep/012/ak341e/ak341e05.htm>

### USDA

Analyse de l'USDA des développements du marché mondial des céréales (y compris le riz).

FAS, Circular Series, FG 05-09, mai 2009.

<http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2009/05-09/grainfull05-09.pdf>

### Analyse indépendante

« Rice crisis forensics: how Asian governments carelessly set the world rice market on fire ». Center for Global Development, Working Paper 163, mars 2009.

<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1421260>





## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du sucre

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>328</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>330</b>
2.1 La réforme du secteur sucrier de l'UE et ses avancées	330
2.2 Instruments de gestion du marché à la disposition de l'UE	331
2.3 Restructuration des entreprises sucrières de l'UE	332
2.4 La réforme de la PAC de 2013 : l'avenir du secteur sucrier de l'UE	333
2.5 Du protocole sucre à l'accès en franchise de droits et de contingents	334
2.6 La gestion du marché de l'UE	335
2.7 Mise en œuvre du programme de mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre	336
2.8 Développements à l'OMC	337
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>338</b>
3.1 Incidences des réformes de la PAC de 2013	338
3.2 Restructuration des entreprises, fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement et formation des prix	339
3.3 La dimension OMC	341
3.4 Mesures d'accompagnement du protocole sucre : problèmes de mise en œuvre	341
<b>Annexe : Bénéficiaires du protocole sucre de l'UE et taux de déboursement</b>	<b>343</b>
<b>Sources d'information</b>	<b>346</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du sucre » a initialement été publiée en janvier 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP :** analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2009 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int)

## 1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur du sucre

L'accès des pays ACP au marché sucrier de l'UE était traditionnellement régi par le protocole sucre. Celui-ci a été complété au fil des ans par un accord préférentiel spécial et, à compter de 2002, par un accès contingenté au titre de l'initiative Tout sauf les armes (TSA). Ces accords offraient non seulement un accès en franchise de droits sur le marché de l'UE mais aussi un prix garanti et des quotas d'exportation nationaux spécifiques. Toutefois, ces accords donnaient également aux raffineries de sucre brut de l'UE un accès préférentiel aux licences d'importation de sucre ACP. Ainsi, malgré l'absence de barrières formelles empêchant les exportateurs ACP d'approvisionner en différentes sortes de sucre, en réalité, le rôle prépondérant des raffineries européennes traditionnelles dans le processus d'importation faisait que les exportations de sucre non brut étaient plutôt une exception.

Les réformes du secteur sucrier de l'UE entendaient réduire l'écart entre les prix de l'UE et ceux du marché mondial (en abandonnant un système de soutien des prix au profit d'une aide directe versée aux agriculteurs). Le but était d'établir un prix de référence qui ferait office de « filet de sécurité » mais qui ne déterminait pas les prix du marché au jour le jour. Le protocole sucre a été jugé par la CE comme étant incompatible avec ce nouveau régime sucrier réformé : en effet, les garanties de prix ayant été supprimées pour les agriculteurs de l'UE, on voyait mal comment les maintenir pour les exportateurs ACP. C'est ainsi qu'au 1<sup>er</sup> octobre 2007 l'UE a formellement annoncé l'abolition du protocole sucre, donnant un préavis obligatoire de deux ans avant son expiration officielle. Cela a été accompagné par :

- l'introduction progressive des réductions des prix de référence de l'UE et du prix garanti correspondant pour le sucre ACP, soit 36 % au total sur quatre ans ;
- l'introduction progressive (dans le contexte des Accords de partenariat économique [APE] intérimaires ou complets et la pleine mise en œuvre de l'initiative TSA) de l'accès en totale franchise de droits et de contingents pour les exportations de sucre ACP vers l'UE. La seule restriction à cet accès en franchise de droits et de contingents était un mécanisme de sauvegarde spéciale fixant un plafond sur les exportations totales des ACP/Pays les moins avancés (PMA) de 3,5 millions de tonnes d'équivalent sucre blanc. (Les plafonds pour les non-PMA étaient de 1,38 million de tonnes en 2009/2010, 1,45 million de tonnes en 2010/2011 et 1,6 million de tonnes par campagne entre la campagne 2011/2012 et la campagne 2015/2016 comprise.)

La mise en œuvre de ces mesures a également entraîné une ouverture de l'accès aux licences d'importation, même si les raffineries traditionnelles conservent un accès prioritaire aux licences d'importation pendant trois mois, jusqu'aux 2,4 millions de tonnes déterminées dans les « besoins d'approvisionnement de base » de ces raffineries.

Ensemble, ces changements ont effectivement transformé la base des exportations de sucre ACP sur le marché de l'UE en :

- a) éliminant progressivement le prix garanti que les importateurs de l'UE étaient obligés de payer aux exportateurs de sucre ACP, et en le remplaçant par une obligation imposée aux importateurs de payer au minimum 90 % du prix de référence jusqu'en octobre 2012 ;
- b) abolissant les obligations d'approvisionnement et les quotas nationaux d'exportation de sucre et en les remplaçant par un accès en franchise de droits et de contingents ;
- c) augmentant les possibilités pour les exportateurs de trouver de nouveaux débouchés commerciaux vers les marchés de l'UE en pleine mutation qui sont moins dépendants des préférences d'importation des raffineries traditionnelles, augmentant ainsi les possibilités d'exporter des sucres à plus forte valeur ajoutée.

Les exportateurs de sucre des ACP qui font partie des PMA ou qui ont paraphé ou signé des APE intérimaires ou complets jouissent désormais d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE, mais à des prix garantis qui sont actuellement bien inférieurs aux prix du marché mondial.

**Tableau 1 : Évolution du prix garanti pour le sucre brut ACP entre 2005 et 2013**

	2005/2006	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Prix (€/tonne)	523,70	496,80	448,80	« Pas moins de 90 % du prix de référence de l'UE »	« Pas moins de 90 % du prix de référence de l'UE »	« Pas moins de 90 % du prix de référence de l'UE »	Prix liés au marché

Source : rapports de la Commission européenne.

Les réformes du secteur du sucre de 2005 impliquaient l'abandon du soutien des prix au profit d'une aide directe versée aux agriculteurs de l'UE et la mise en place d'incitations pour l'abandon des quotas nationaux de production de sucre. Les mesures convenues par les États membres de l'UE pour concrétiser cette réforme incluaient :

- la réduction du prix de référence du sucre de 36 % sur quatre ans ;
- l'introduction d'un paiement découplé correspondant à 64,2 % de la réduction des prix, avec la possibilité d'un paiement couplé supplémentaire de 30 % de la réduction de prix pendant une période de transition de cinq ans, plus des aides nationales pour les pays renonçant à plus de la moitié de leur quota de production ;
- 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, avec des paiements décroissants (en fonction de l'année d'entrée en vigueur du système), en vue d'éliminer 6 millions de tonnes de quotas de production (avec la possibilité d'introduire des réductions contingentaires obligatoires si les réductions nécessaires ne sont pas atteintes) ;
- le financement de la restructuration au travers d'un prélèvement spécial sur les titulaires de quotas restants ;
- un système spécial pour les producteurs de betterave sucrière touchés par les fermetures des sucreries ;
- un « fonds de diversification » pour les États membres renonçant à leurs quotas élevés ;
- la fusion des quotas de production « A » et « B » et la possibilité pour les pays d'acheter des quotas de production supplémentaires ;
- une disposition particulière pour l'utilisation de sucre hors quota par les industries chimiques et pharmaceutiques ;
- l'élimination progressive du système d'achat à l'intervention sur quatre ans ;
- l'ouverture des accords de licence d'importation après une période de transition de quatre ans ;
- le maintien des droits à l'importation de la nation la plus favorisée (NPF) et des accords de licence d'importation associés ;
- le maintien des restitutions à l'exportation pour le sucre au sein des plafonds OMC (l'UE est autorisée à exporter 1 273 500 tonnes de sucre soutenues par un budget de restitutions de 499,1 millions d'euros, mais n'est plus en mesure d'exporter du sucre du quota « C » ou le montant équivalent aux « importations ACP et indiennes vers l'UE au titre des accords préférentiels ») et des accords de licence d'exportation.

Après modification des mesures de réforme d'origine, la CE est parvenue à réduire le volume de production de sucre sous quota de l'UE de 5,8 millions de tonnes de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline (dont 5,23 millions de tonnes de sucre). Le processus de réforme a été grandement facilité par des prix du sucre sur le marché mondial exceptionnellement élevés au cours de l'année 2009. Cela a permis un retour rapide à la rentabilité pour le secteur sucrier restructuré au sein de l'UE. Toutefois, à moyen et long terme, en cas de retour à des prix du marché mondial plus normaux, la CE sera toujours tenue de gérer le marché sucrier de l'UE pour préserver un équilibre entre l'offre et la demande.

Le maintien de niveaux élevés de protection tarifaire sur le sucre est un sujet de controverse dans les négociations du cycle de Doha, l'issue de l'accord sur le sucre étant susceptible d'avoir des incidences sur les orientations prises dans le cadre de la réforme du secteur sucrier en 2013. Puisque la CE demeure engagée à long terme vers la réduction durable et, si possible, vers l'élimination de l'écart entre les prix du marché de l'UE et ceux du marché mondial, il sera peut-être nécessaire d'introduire un cycle supplémentaire de réformes du secteur sucrier en 2013, impliquant éventuellement des réductions supplémentaires du prix de référence et l'abolition des restrictions contingentaires sur la production de sucre interne de l'UE. Cette dernière serait d'ailleurs conforme à l'objectif à long terme de l'UE de ne concentrer la production de sucre que sur les régions de l'UE les plus adaptées à sa production.

## 2 Récents développements

### 2.1 La réforme du secteur sucrier de l'UE et ses avancées

À la fin 2009, les réformes du secteur sucrier convenues en 2005 avaient été totalement mises en œuvre. Parmi ces réformes, citons :

- l'incorporation du sucre dans le régime de paiement unique par exploitation ;
- une réduction de 36 % du prix de référence pour le sucre ;
- la renonciation volontaire par les raffineries de sucre à 5,8 millions de tonnes de quotas nationaux de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline (dont 5,23 millions de tonnes de sucre), après modification du paquet initial d'incitations à l'intention des producteurs et raffineurs de betterave sucrière.

Les réformes ont sonné le glas de la production de sucre dans cinq États membres de l'UE et introduit des réductions majeures des quotas de production, six États membres de l'UE supplémentaires ayant consenti à des réductions de 44,6 % à 74 % de leurs quotas nationaux. Tous les autres États membres de l'UE producteurs de sucre ont également contribué au processus de réduction des quotas, en réduisant leurs quotas nationaux de 4,1 % à 24 %. En conséquence, la production de sucre de l'UE est maintenant concentrée dans les sept États membres présentant les rendements de sucre les plus élevés, ces pays représentant 70 % de la production de sucre de l'UE. Le retrait des producteurs les moins compétitifs du secteur sucrier a amélioré la compétitivité moyenne du secteur sucrier de l'UE, tant sur le plan de la production que de la transformation de la betterave. Les raffineries ont également été en mesure d'augmenter leurs activités de transformation de sucre de canne brut importé. Ces tendances sont globalement conformes à l'objectif de base de la réforme de la Politique agricole commune (PAC), à savoir concentrer la production de sucre dans les régions de l'UE les plus adaptées à sa production.

Bien que les quotas de production aient été réduits dans tous les États membres de l'UE, cela n'a pas toujours débouché sur une réduction réelle du volume de betterave sucrière récolté et de saccharose extrait. En juin 2009, Reuters signalait que la production de sucre de l'Allemagne, qui dispose du deuxième quota le plus important de l'UE, était de 28,6 % supérieure à son quota d'après réforme, et qu'elle dépassait en réalité le quota de production d'avant réforme. La



production de sucre hors quota de l'Allemagne a été principalement écoulee dans la production de biocarburants. Dans ce contexte, la politique de l'UE en matière de biocarburants jouera de toute évidence un rôle important pour l'avenir du secteur de la betterave sucrière de l'UE.

Bien que le prix de référence du sucre ait été réduit de 36 %, les « conditions de marché exceptionnelles » de l'année 2009/2010 ont permis au prix du sucre sur le marché mondial d'atteindre des niveaux record (jusqu'à 30 cents US/livre), soit un niveau de 29 % supérieur au prix de référence de l'UE. Pour la première fois depuis les années 1970, les prix du sucre du marché mondial étaient non seulement substantiellement plus élevés que le prix de référence mais également « bien supérieurs au prix du marché pour le sucre de l'UE sous quota ». Cela a engendré une situation où, du moins à titre temporaire, le prix de référence de l'UE constituait véritablement un prix « filet de sécurité » n'ayant aucune influence sur la formation des prix dans le secteur sucrier de l'UE. Dans ces conditions de marché exceptionnelles, les prix du sucre de l'UE ont été largement déterminés par le prix du sucre sur le marché mondial. Ceci a permis à la CE d'édicter un règlement le 27 janvier 2010 pour « l'exportation de 500 000 tonnes supplémentaires de sucre hors quota pour la campagne de commercialisation 2009/2010 » (jusqu'au 31 juillet 2010), sans enfreindre, selon elle, ses obligations vis-à-vis de l'OMC (puisque, affirme la CE, aux prix du marché mondial actuels, les entreprises de l'UE peuvent exporter de manière rentable sans devoir recourir au subventionnement croisé). La CE et la filière betteravière de l'UE ont affirmé que cette mesure « peut contribuer à alléger quelque peu la pression sur l'équilibre serré de la demande sur le marché mondial », au bénéfice des consommateurs dans les pays pauvres. Il convient de noter, cependant, que, étant donné le contrôle quasi absolu exercé par les entreprises sucrières sur les marchés, les consommateurs ont tendance à être les derniers à bénéficier des changements de prix du sucre. La CE reconnaît également que « la situation actuelle du marché du sucre a peu de chances de se reproduire à l'avenir ».

En conséquence, la CE demeure engagée à garder un œil attentif sur la situation. Bien que les prix élevés du marché mondial aient facilité le processus de réforme de l'UE, tout le monde s'accorde à dire que la situation est susceptible de changer avec une production mondiale répondant à la hausse des prix mondiaux du sucre. Aussi, la CE demeure engagée envers un régime commercial sucrier géré, le succès des mesures de gestion du marché déterminant fortement la nécessité ou non de retraits préventifs de quotas de production, et donc la nécessité de réductions supplémentaires du prix de référence pour le sucre dans le cadre du cycle des réformes de la PAC de 2013.

## 2.2 Instruments de gestion du marché à la disposition de l'UE

La CE dispose actuellement de trois instruments de gestion du marché de base, en dehors du système de quotas de production : il s'agit des restitutions à l'exportation, du régime de perfectionnement actif et de la gestion des importations régulées par des contingents tarifaires. S'agissant des restitutions à l'exportation, la CE utilise fréquemment cet instrument au sein des limites imposées par l'OMC. La dernière notification faite à l'OMC du recours à cet instrument par la CE a révélé que, bien que l'utilisation des restitutions est en déclin dans d'autres secteurs, elle a par contre augmenté dans le secteur du sucre. En outre, tant les producteurs de betterave que les transformateurs de sucre de l'UE pressent la CE pour qu'elle maintienne des opportunités commerciales ouvertes en recourant plus fréquemment aux dispositions en matière de restitutions à l'exportation pour les produits hors annexe 1, afin de soutenir l'exportation de produits alimentaires et de boissons contenant du sucre. Rappelons pourtant que la politique communautaire actuelle préconise l'abolition des restitutions à l'exportation d'ici 2013, quelle que soit l'issue des négociations du cycle de Doha à l'OMC.

S'agissant de la gestion de l'accès par le biais des contingents tarifaires, en réponse à l'échec des industries sucrières et chimiques à convenir de nouveaux accords d'approvisionnement et de

prix, en juin 2009, la Commission a pris une mesure unilatérale en établissant un « contingent tarifaire annuel de 400 000 tonnes de sucre pour faciliter l'approvisionnement de l'industrie chimique ». Cette mesure a été conçue pour répondre aux problèmes survenus au moment où l'industrie chimique de l'UE tentait de négocier des approvisionnements en sucre à un prix compétitif, malgré un processus de réforme qui exerçait une pression baissière sur les sucres produits par l'UE. Parallèlement à cela, la CE envisage de « développer des directives pour obtenir un niveau de concurrence équivalent » dans la gestion nationale des accords de perfectionnement actif, en vue de permettre aux industries sucrières orientées vers l'exportation d'avoir accès à un sucre à un prix compétitif. Toutefois, les utilisateurs industriels ont été avertis que le recours au régime de perfectionnement actif dépend des circonstances économiques spécifiques et qu'il y a lieu de ne pas considérer le système comme un acquis, en particulier avec la baisse en cours des prix du sucre de l'UE. De toute évidence, le processus de réforme comporte son lot de difficultés liées à la formation des prix au sein des chaînes d'approvisionnement du sucre. Dès 2000, les discussions sur la réforme du secteur sucrier ont reconnu que cela pourrait poser un problème, et que les mesures d'accès au marché pourraient être utilisées en tant qu'instrument pour encourager les réformes nécessaires : l'octroi d'un accès TSA en 2001 a été le premier exemple à cet égard. L'utilisation des instruments de politique commerciale pour faciliter la réalisation d'objectifs politiques fondamentaux continue d'être une caractéristique de la gestion communautaire du régime sucrier, l'objectif fondamental étant d'assurer l'approvisionnement en matières premières agricoles à un prix compétitif pour une industrie de produits alimentaires et de boissons à plus forte valeur ajoutée de l'UE de plus en plus orientée vers le marché mondial. Cela n'est pas sans conséquences pour les pays ACP, qui sont avant tout soucieux des prix qu'ils pourront obtenir pour le sucre qu'ils exporteront sur le marché de l'UE après la réforme.

En fonction des tendances des prix du marché mondial, l'utilisation de ces instruments de gestion du marché tels que les contingents tarifaires et les accords de perfectionnement actif pourrait potentiellement engendrer une situation dans laquelle coexistent deux prix pour le sucre importé vers le marché de l'UE : le prix minimum que les importateurs sont tenus de payer pour le sucre ACP jusqu'en octobre 2012, et le prix du marché mondial payé pour les importations de sucre dans le cadre des contingents tarifaires et des accords de perfectionnement actif (sujettes, bien sûr, à certains droits de douane spécifiques). Cette situation a pu être évitée jusqu'à aujourd'hui grâce aux prix actuellement élevés du sucre sur le marché mondial, les prévisions suggérant que les prix du marché mondial sont peu susceptibles de descendre à moins de 90 % du prix de référence de l'UE avant le 1<sup>er</sup> octobre 2012. Dans l'immédiat, il semble donc peu probable de voir apparaître un système de double prix pour les importations de sucre, qui exigerait des réformes supplémentaires du régime sucrier de l'UE.

Une gestion efficace du marché sucrier de l'UE, dans le cadre de l'objectif à long terme consistant à réduire l'écart entre les prix élevés de l'UE et les prix plus faibles du marché mondial, est capitale pour l'avenir du régime sucrier de l'UE. Si des déséquilibres majeurs du marché survenaient et si des stocks de sucre venaient à s'accumuler au sein de l'UE, la CE devrait envisager un cycle supplémentaire de réformes du secteur sucrier, impliquant éventuellement des réductions obligatoires des quotas de production, voire des réductions supplémentaires du prix de référence.

### 2.3 Restructuration des entreprises sucrières de l'UE

Plusieurs sucreries européennes entrevoient un retour du profit après le traumatisme de la réforme, ce qui peut être interprété comme une preuve de succès du processus de réforme, le secteur sucrier de l'UE semblant être en bonne voie pour rejouer à nouveau un rôle plus important dans le commerce mondial. Bien que cela ait été grandement facilité par les prix exceptionnellement élevés du sucre sur le marché mondial, la restructuration entreprise par les sucreries de l'UE n'est également pas étrangère à ce phénomène. Nous avons assisté à des

fusions et des rachats de sucreries, à la création de nouvelles entreprises conjointes et au développement d'alliances de commercialisation, tant au sein de l'UE qu'à travers le monde, certains fournisseurs de sucre ACP étant intimement impliqués dans ce processus. Cette réponse des entreprises à la réforme du secteur sucrier de l'UE constitue une caractéristique importante de la réalité post-réforme, les structures changeantes des investissements des entreprises et les alliances nouées étant susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur la manière dont les différents secteurs sucriers ACP pourront se positionner en réponse aux nouvelles réalités du marché de l'UE. Le processus de restructuration a engendré une consolidation supplémentaire des entreprises à travers l'Europe, plus de 80 % du secteur sucrier de l'UE étant maintenant détenus par huit entreprises, ainsi qu'un engagement croissant des raffineries de betterave de l'UE dans le commerce international de sucre de canne produit en dehors de l'UE.

Associated British Foods, par exemple, qui détient British Sugar, cultive désormais près des deux tiers de sa production de sucre en dehors de l'UE, tandis que les dirigeants de la sucrerie française Tereos (le deuxième plus grand producteur de sucre au Brésil) espèrent que leurs activités deviendront « de plus en plus mondiales » et « de moins en moins françaises ». Étant donné que les autres grands acteurs de la filière tels que Suedzucker et Nordzucker nouent des alliances similaires, il se pourrait que, dans les prochaines années, les entreprises de transformation du sucre de l'UE aient des intérêts très différents des producteurs de betterave sucrière de l'UE lorsqu'il s'agira de maintenir la protection tarifaire autour du marché sucrier de l'UE. Potentiellement, cela pourrait mener à une divergence dans les positions adoptées par les raffineries de sucre de l'UE et les producteurs de betterave sucrière de l'UE sur la question de la libéralisation future de l'accès au marché sucrier de l'UE, même s'il convient de noter que des entreprises telles que Tereos et Suedzucker comptent sur une présence importante de cultivateurs de betterave au sein de leur conseil d'administration : dans le cas de Suedzucker, 55 % des parts sont détenues par des cultivateurs de betterave.

## 2.4 La réforme de la PAC de 2013 : l'avenir du secteur sucrier de l'UE

Dès mai 2008, la commissaire à l'agriculture, Mariann Fischer Boel, avait indiqué que « il était peu probable que le secteur du sucre puisse échapper » au cycle 2013 de réforme de la PAC. En mai 2009, nous avons eu davantage de précisions sur ce que cela pouvait impliquer, le chef de cabinet de la commissaire Fischer Boel demandant aux cultivateurs de betterave sucrière « d'envisager un avenir sans quotas ». Entre l'été et l'automne 2010, la CE présentera une communication contenant les propositions de réformes supplémentaires en vue de lancer un débat public sur la question. Cela sera suivi par des « propositions juridiques à la mi-2011 ainsi que des propositions en matière de perspectives financières ». Dans le secteur sucrier, celles-ci seront basées sur les évaluations des perspectives à long terme pour les prix du sucre sur le marché mondial, sur les estimations du taux de change euro-dollar américain, sur les estimations des prix pétroliers, les prix mondiaux pour les autres cultures arables, la concurrence éventuelle d'autres cultures arables pour les surfaces cultivées aux prix de référence actuels de l'UE, et sur les propositions spécifiques pour l'abolition des quotas de production. Cette dernière dimension est susceptible d'être l'un des aspects les plus significatifs de toute proposition de réforme, puisque l'objectif général sera de maintenir un équilibre de marché dans l'UE, dans un contexte d'accès élargi au marché de l'UE pour les sucres de pays tiers. La situation du marché de l'UE est importante pour les fournisseurs ACP, puisqu'elle aura un impact direct sur les prix proposés pour le sucre ACP après l'abolition des garanties de prix à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012.

Avec tant de facteurs d'incertitude influençant la formation des prix au niveau mondial, la CE est susceptible de vouloir conserver une flexibilité politique très grande pour poursuivre ses objectifs à long terme. Ce qui est clair c'est que, puisque les objectifs à plus long terme de l'UE sont de réduire l'écart entre les prix de l'UE et ceux du marché mondial, des réductions supplémentaires du prix de référence de l'UE ne peuvent être exclues. Dans le cas des autres secteurs des cultures arables sujets à réforme, la réduction finale du prix plancher déterminé

administrativement a été de l'ordre de 50 % du prix d'avant la réforme. Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que l'objectif à plus long terme de la CE est de faire du prix de référence un prix « filet de sécurité » (dans le contexte des paiements de l'aide directe versés aux agriculteurs au titre du système de paiement unique par exploitation), n'ayant aucune influence sur la formation des prix au jour le jour sur les marchés sucriers. Dans cet environnement politique, le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre, plus particulièrement la distribution du pouvoir commercial le long de la chaîne, deviendra sans doute un élément capital de la formation des prix, et donc un élément capital pour les exportateurs de sucre ACP.

## 2.5 Du protocole sucre à l'accès en franchise de droits et de contingents

Le protocole sucre a officiellement pris fin le 1<sup>er</sup> octobre 2009. Après cette date, tous les bénéficiaires ACP du protocole sucre et les exportateurs de sucre PMA ont bénéficié d'un accès en totale franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE, soit au titre d'un APE intérimaire ou complet paraphé ou signé, soit, dans le cas des PMA, au titre de l'initiative TSA. Cela a été suivi par l'élimination progressive de l'accès contingenté transitoire au titre de ces deux accords commerciaux. La seule restriction sur les exportations ACP/PMA constitue la clause de sauvegarde automatique à l'échelle des ACP (avec un double seuil de déclenchement, incluant un plafond général de 3,5 millions de tonnes), applicable uniquement aux exportateurs de sucre ACP non PMA.

L'aspect le plus important de l'abolition du protocole sucre a été la fin des garanties de prix traditionnelles. Dans le cadre des nouveaux accords d'accès en franchise de droits et de contingents jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2012, les importateurs UE de sucre ACP sont tenus de payer pas moins de 90 % du prix de référence de l'UE pour le sucre. Au 1<sup>er</sup> octobre 2009, le prix de référence pour le sucre brut de l'UE a été réduit comme prévu à 335 €, ce qui signifie que le prix garanti pour le sucre brut des fournisseurs ACP/PMA est désormais de 301,5 € par tonne. Après le 1<sup>er</sup> octobre 2012, cette garantie de prix disparaîtra totalement, le prix payé pour le sucre ACP étant déterminé par le libre jeu des « forces du marché » au sein de l'UE.

En 2009/2010, la vigueur des prix sur le marché mondial a permis à de nombreux exportateurs de sucre ACP de ne pas ressentir les pleins effets des réductions du prix du sucre de l'UE lors des négociations de contrats d'approvisionnement. De fait, les raffineries de betterave sucrière s'étant imposées sur le marché en tant que grands importateurs de sucre ACP, une situation apparaît aujourd'hui dans laquelle de plus en plus d'importateurs de sucre européens achètent de moins en moins de sucre préférentiel fourni par les producteurs ACP/PMA. Grâce au prix minimum toujours en vigueur et, surtout, aux prix élevés du marché mondial, certains fournisseurs ACP ont été en mesure de trouver de nouveaux partenaires pour l'exportation de leur sucre brut, des accords de partage de bénéfices sur la vente des produits raffinés ayant parfois été convenus, permettant aux fournisseurs ACP concernés d'enregistrer des revenus plus importants. Cela a encouragé les raffineries traditionnelles à conclure des accords similaires. Certains exportateurs ACP également se sont décidés à sortir des sentiers battus de l'exportation de sucre brut et à se lancer dans l'exportation de sucres spéciaux et destinés à la consommation directe, qui leur permettent également, en dépit des réductions de prix de l'UE, d'accroître les recettes engrangées avec la vente de sucre sur le marché de l'UE. Les exportateurs ACP ont également profité du ralentissement économique mondial, qui a fortement réduit les taux de fret pour le sucre. Toutefois, cet avantage risque d'être de courte durée, puisque la reprise économique mondiale devrait à nouveau faire remonter les prix des transports aux niveaux d'avant la récession.

Malgré ces développements positifs, cependant, dès février 2010, les prix du marché payés pour le sucre ACP sur une base CAF (coûts, assurance et fret) étaient considérablement inférieurs aux prix proposés sur les marchés régionaux et mondial, d'environ 80 €/tonne. Ceci a créé un nouveau dilemme pour les exportateurs de sucre ACP essayant d'honorer leurs engagements contractuels d'approvisionnement du marché de l'UE, puisqu'ils connaissent en réalité des



pertes de revenus à court terme, alors que les prix pratiqués sur les marchés régionaux et le marché mondial se montrent plus favorables. Mais ce développement est totalement conforme aux aspirations politiques à long terme de la CE visant à garantir l'approvisionnement d'intrants à bas prix pour une industrie des produits alimentaires et de boissons de plus en plus orientée vers le monde. La CE estime que les conditions actuelles sur le marché sucrier mondial ont peu de chances de perdurer, et elle demeure donc engagée à établir un cadre politique permettant de réaliser cet objectif politique sous-jacent de manière durable.

Dans ce contexte, on craint cependant qu'au-delà du 1<sup>er</sup> octobre 2012 une poignée d'importateurs de l'UE puissent mettre les fournisseurs ACP/PMA en concurrence les uns avec les autres, engendrant ainsi une sérieuse détérioration du prix payé pour le sucre ACP. Cela pourrait potentiellement faire baisser les prix au niveau du prix plancher garanti actuel de 301,5 €/tonne, voire moins. L'évolution des prix du marché mondial au-delà du 1<sup>er</sup> octobre 2012 sera déterminante à cet égard. Il convient également de noter, dans ce contexte, que la transition vers un accès en franchise de droits et de contingents et l'abandon des garanties de prix au titre du protocole sucre auront des impacts variables sur les différents pays et régions ACP, en fonction bien sûr des coûts de production sous-jacents, des sources alternatives de revenus qui pourront être créées, du niveau des prix du marché mondial pour le sucre (étant donné l'influence des niveaux de prix actuels sur les prix du marché de l'UE) et des stratégies nationales d'ajustement du commerce et de la production adoptées. (Pour plus de détails, voir le rapport spécial sur les « Perspectives régionales sur l'impact des relations changeantes UE-ACP dans le secteur du sucre ».) Une chose est sûre cependant : dans ce nouveau contexte commercial, tous les fournisseurs de sucre ACP seront confrontés à des forces concurrentielles de plus en plus complexes.

## 2.6 La gestion du marché de l'UE

Les sucreries ACP demeurent déterminées à collaborer avec l'UE pour gérer le marché européen et ainsi éviter les déséquilibres. Le 19 novembre, les ministres ACP ont réitéré leur engagement envers un « marché géré qui garantit des prix rémunérateurs et qui sauvegarde les intérêts des fournisseurs de sucre ACP ». Cela s'avère absolument essentiel dans un contexte d'abolition des garanties de prix pour le sucre ACP à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012. Les gouvernements des pays exportateurs de sucre ACP et PMA tentent d'établir de nouveaux mécanismes pour gérer efficacement les exportations de sucre, afin d'éviter l'invocation de la clause de sauvegarde pan-ACP, dont l'application vigoureuse est réclamée à cor et à cri au nom des intérêts liés à la betterave sucrière de l'UE (l'International Confederation of European Beet Growers, ICEBG). Les efforts actuels sont grandement facilités par les prix élevés du marché mondial pour le sucre brut (un prix de 27 cents US/livre sur le marché mondial se traduit par un prix franco à bord de 421,7 €/tonne, sensiblement supérieur au prix garanti pour le sucre ACP), par une demande dépassant l'offre et par les primes de prix élevées proposées pour le sucre blanc. Ceci rend, dans certains cas, les marchés régionaux plus attractifs en termes de prix que les marchés de l'UE, réduisant ainsi les exportations de sucre ACP vers l'UE.

Toutefois, à plus long terme, le désir collectif de gérer les exportations de sucre ACP/PMA vers l'UE, afin d'éviter l'invocation de la clause de sauvegarde pan-ACP, doit être mis en perspective avec le souhait des exportateurs de sucre ACP individuels de maximiser le volume de leurs exportations de sucre vers l'UE de façon à compenser la réduction du prix unitaire proposé pour le sucre ACP. Ce désir doit également être envisagé dans le contexte de l'objectif à long terme de l'UE de garantir un approvisionnement en sucre à bas prix pour une industrie européenne de produits alimentaires et de boissons à plus forte valeur ajoutée, de plus en plus orientée vers le monde. Cet objectif pourrait exiger des réductions supplémentaires du prix du sucre de l'UE, en fonction des tendances des prix sur le marché mondial. Il apparaît donc que l'objectif de la CE en matière de gestion du marché sucrier de l'UE n'est pas tant de soutenir les prix traditionnellement élevés du sucre de l'UE, mais plutôt de gérer la transition vers un sucre à



prix plus bas et mondialement compétitif à l'usage des producteurs européens de denrées alimentaires et de boissons à plus forte valeur ajoutée. Toutefois, il faut se rappeler que cet objectif n'est pas commun à tous les États membres de l'UE (ni à tous les départements de la CE d'ailleurs), cette lutte entre les intérêts des principaux producteurs et des transformateurs constituant une véritable pomme de discorde pour l'avenir.

L'autre facteur venant compliquer la gestion du marché sucrier de l'UE est le processus de négociation d'accords commerciaux préférentiels bilatéraux dans lequel l'UE s'est engagée, pas seulement avec les pays du Mercosur, mais également avec les pays d'Amérique centrale et du Pacte andin avec lesquels, d'après des sources du secteur, de nouveaux accords prévoyant un accès préférentiel avoisinant les 320 000 tonnes de sucre sont en cours de discussion. Cela pourrait vraisemblablement porter un coup fatal au principal objectif politique ACP, qui consiste à se frayer un accès préférentiel au milieu d'un solide barrage de protection tarifaire de l'UE et conserver ainsi un prix stable et rémunérateur pour le sucre ACP.

## 2.7 Mise en œuvre du programme de mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre

Pour la période 2007/2010, la première phase du programme indicatif pluriannuel de soutien à l'ajustement du secteur sucrier de l'UE, représentant un total de 615 324 000 euros, a été allouée à l'appui des diverses stratégies d'adaptation nationales. Les performances en termes d'utilisation des fonds ont été variables selon les pays. En général, les pays recevant une assistance sous la forme de soutien budgétaire ont connu des taux d'engagement et de déboursement plus rapides que dans le cadre de l'approche conventionnelle : en rassemblant les données des pays concernés, il ressort que les déboursements en pourcentage des fonds alloués sont quatre fois supérieurs, les déboursements totaux étant dix fois supérieurs au volume (voir les tableaux de l'annexe pour plus de détails).

Le pays ayant le mieux utilisé les fonds des mesures d'accompagnement du protocole sucre alloués sous la forme de soutien budgétaire est Maurice : en avril 2009, plus de la moitié de son enveloppe pour la période 2006/2008 (39,8 millions d'euros sur un total de 74,866 millions d'euros) avait été déboursée. En comparaison, d'autres bénéficiaires des mesures d'accompagnement du protocole sucre d'Afrique orientale et australe n'ont été en mesure de déboursier que 11 % à peine des fonds alloués au cours de la même période, en ayant largement recours aux processus de déploiement de l'aide du programme. Dans un cas, le taux d'engagement secondaire n'était pas suffisamment rapide pour retenir l'affectation initiale totale, et près de 11,1 millions d'euros initialement alloués ont été ensuite retirés du programme.

Le succès du programme mauricien peut s'expliquer par l'existence d'un programme de restructuration préalable, autour duquel s'était rassemblé un large consensus de parties prenantes. Ce programme de restructuration était caractérisé par :

- une politique active de diversification des sources de revenus de la production de canne à sucre ;
- une politique orientée vers le marché pour repositionner les exportations mauriciennes de sucre sur le marché de l'UE, y compris la redéfinition des débouchés commerciaux ;
- la mise en œuvre d'un programme rigoureux de réduction des coûts au champ et à l'usine, ainsi qu'une rationalisation de la production ;
- la mise en place de mécanismes pour redistribuer les bénéfices de la restructuration entre toutes les parties prenantes ;
- un large consensus parmi les parties prenantes sur les stratégies à poursuivre ;
- une administration publique efficace pour le déploiement d'un soutien au processus de production en vue d'amorcer la pompe des investissements ;

- un solide engagement du secteur privé dans le financement de la restructuration globale ;
- une coordination étroite de la restructuration du secteur sucrier avec les processus d'ajustement économique au sens large ;
- le maintien d'un dialogue constant et constructif entre le secteur privé, les gouvernements et la délégation de la CE, qui a grandement facilité la mise en œuvre.

Cela a non seulement facilité un déboursement rapide de l'aide communautaire disponible, mais également son déploiement efficace à l'appui d'un processus d'ajustement de la production et du commerce cohérent, à multiples facettes et orienté vers le marché. Cela a également facilité la mobilisation d'un soutien supplémentaire de l'UE sous la forme de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour l'augmentation de la capacité des raffineries de sucre.

De fait, aucun autre programme de mesures d'accompagnement du protocole sucre sous forme de soutien budgétaire ne peut se vanter d'avoir rassemblé tous ces éléments au même moment. À défaut d'une combinaison de facteurs semblable à celle de Maurice, des problèmes de mise en œuvre sont apparus dans d'autres pays recevant un soutien budgétaire au titre du programme de mesures d'accompagnement du protocole sucre. Dans certains cas, cela s'est produit malgré des taux de déboursement initiaux élevés. En Jamaïque, par exemple, qui avait déjà déboursé 55,5 % des fonds alloués dès avril 2009, les déboursements supplémentaires ont été suspendus lorsque le processus de privatisation de l'industrie sucrière a été interrompu, le soumissionnaire pressenti n'ayant plus été en mesure de lever les capitaux nécessaires en raison de la crise financière mondiale. Cette suspension a affecté 30 millions d'euros de soutien budgétaire de l'UE. Dans le cas de la Guyane, alors que près de 43,8 % des fonds alloués avaient été déboursés en avril 2009, près de 6 millions d'euros ont été perdus en raison de l'élaboration tardive (6 mois pour la soumission formelle) du plan de production de la Guyana Sugar Corporation's (GuySuCo's).

Cette situation a poussé les ministres ACP à critiquer, en mai 2009, le programme de mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre (SPAM) pour la « lenteur de la fourniture [...] et ses conditionnalités bien trop strictes », qui « limitent le déboursement d'un soutien opportun aux pays dont les économies sont fortement touchées par la baisse de 36 % des prix du sucre ». Ils ont appelé l'UE à simplifier son approche de la fourniture de l'aide aux pays signataires du protocole sucre affectés par la réforme du régime sucrier de l'UE et à améliorer le taux de déboursement. Les ministres ACP ont à maintes reprises, et plus récemment le 19 novembre 2009, appelé l'UE à prolonger la période de mise en œuvre des programmes de mesures d'accompagnement au-delà de 2013, y compris au travers de la fourniture d'une assistance supplémentaire pour aborder l'impact de l'érosion des préférences.

## 2.8 Développements à l'OMC

Les contraintes de l'OMC comportent deux dimensions distinctes. La première a trait au processus actuel de négociation et la seconde à la possibilité que le régime sucrier réformé de l'UE soit contesté puisque, d'après l'analyse de l'université de Barcelone, celui-ci « continue d'être régulé par des prix institutionnels, des quotas et des importations préférentielles, et à prévoir des subventions à l'exportation ». Sur ce dernier point, il convient de noter que l'Association de producteurs de canne à sucre du Brésil s'est opposée à la décision de la CE d'autoriser l'exportation de 500 000 tonnes supplémentaires de sucre hors quota, affirmant que la CE « envoyait par là de mauvais signaux » aux cultivateurs de betterave de l'UE en autorisant la violation des plafonds d'exportation de l'OMC et en incitant à une augmentation de la culture de betterave durant la campagne 2010/2011. Cette décision est intervenue malgré la reconnaissance du fait que les prix actuellement élevés du marché mondial ne devraient pas durer. Certains affirment que la décision de l'UE « manque de vue à long terme », les agriculteurs de l'UE risquant de se retrouver avec des invendus lorsque les prix du sucre retomberont à des niveaux plus normaux. Dans ce contexte, l'Association de producteurs de

canne à sucre du Brésil a appelé la CE à soumettre la mesure envisagée à « l'approbation des membres du panel sucre de l'OMC » avant de la mettre en œuvre.

Les critiques brésiliennes soulèvent implicitement la question des effets de subventionnement croisé du système de l'aide directe découplée versée aux agriculteurs, de ses conséquences commerciales et de sa compatibilité avec les règles de l'OMC. Il s'agit là toutefois d'une question à plus long terme, les préoccupations ACP actuelles se focalisant sur les incidences de tout accès contingenté supplémentaire aux marchés de l'UE découlant des négociations du cycle de Doha (entre 485 000 et 675 000 tonnes d'accès supplémentaire au marché de l'UE pourraient potentiellement être accordées, si le sucre venait à être traité comme un produit sensible). Ces contingents tarifaires supplémentaires n'ont pas été pris en compte dans le processus de réforme du secteur du sucre de l'UE et pourraient créer un déséquilibre sur le marché de l'UE, ce qui exigerait de nouvelles mesures pour maintenir l'équilibre du marché, impliquant éventuellement à long terme (au-delà du 1<sup>er</sup> octobre 2012) un ajustement supplémentaire du prix de référence du sucre de l'UE. Plus directement, on craint que ces contingents tarifaires supplémentaires n'aient pour effet d'augmenter la concurrence sur le marché de l'UE, compliquant encore plus la tâche des fournisseurs ACP souhaitant conserver le prix payé pour le sucre ACP lors des négociations de contrats commerciaux, à l'heure de l'abolition des garanties de prix (à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012).

La CE a pour sa part affirmé qu'elle est favorable à une approche envers le traitement du sucre impliquant : le traitement du sucre en tant que produit « soumis à l'érosion des préférences » et non en tant que « produit tropical » ; le maintien d'un accord de sauvegarde spécifique pour le sucre ; et éventuellement le traitement du sucre en tant que « produit spécial », même si à ce jour aucune décision n'a été prise quant à la classification ou non du sucre en tant que produit sensible. Toutefois, il convient de noter qu'un accord avait été obtenu par la CE, les ACP et le groupe des produits tropicaux sur le traitement des produits soumis à l'érosion des préférences et les produits tropicaux. Une lettre contenant cet accord a été envoyée au directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, et au président des négociations sur l'agriculture, David Walker, le 15 décembre 2009. Conformément à la proposition figurant dans la lettre, l'UE serait autorisée à traiter le sucre soit comme un produit « sensible », soit comme un produit « soumis à l'érosion des préférences ». Si le sucre venait à être traité comme un produit sensible, les réductions tarifaires et les nouveaux contingents tarifaires seraient introduits par tranches annuelles égales sur une période de sept ans. Si le sucre venait à être traité en tant que produit soumis à l'érosion des préférences, les droits de douane seraient réduits sur une période de huit ans, les deux premières années étant exemptées de toute réduction. Cet accord doit encore être multilatéralisé. Toutefois, en mars 2010, seule l'Inde et, dans une moindre mesure, le Pakistan et la Chine ont formulé des objections.

### 3 Implications pour les pays ACP

#### 3.1 Incidences des réformes de la PAC de 2013

Les développements et débats actuels sur le traitement du sucre dans le cadre du cycle de réforme de la PAC de 2013 suggèrent que la CE proposera la poursuite d'un processus graduel de réforme du secteur sucrier, avec pour objectif ultime de réduire considérablement l'écart entre les prix du sucre sur le marché de l'UE et sur le marché mondial, en tant que partie intégrante des efforts visant à garantir des matières premières à un prix compétitif pour l'industrie des produits alimentaires et boissons à plus forte valeur ajoutée de l'UE. La réalisation à long terme et durable de cet objectif contraste avec la situation actuelle, qui est tributaire d'une conjoncture temporaire d'influences du marché favorables à la réalisation de cet objectif de l'UE. Les implications pratiques pour le prix de la betterave sucrière de l'UE déterminé administrativement et pour les prix payés pour le sucre brut ACP après l'abolition des garanties de prix de l'UE seront déterminées par les développements sur les marchés mondiaux pour le

sucre, l'huile, les céréales et d'autres cultures concurrentes, ainsi que le taux de change euro-dollar. Toutefois, il convient de noter qu'une initiative prise par le ministre français de l'Agriculture appelant à mettre fin à l'érosion des prix agricoles, à mettre davantage l'accent sur la sécurité alimentaire et sur les questions environnementales, à donner une place prépondérante aux préoccupations des agriculteurs dans le processus de formulation politique et à donner un rôle important aux agriculteurs dans ces directives politiques, a été largement approuvée par les ministres de l'Agriculture de 22 autres États membres (en mars 2010). Reste à voir s'il s'agit là d'un signe d'un véritable renversement politique ou uniquement d'une incursion ponctuelle des ministres de l'Agriculture dans les discussions sur les perspectives financières.

En partant du principe qu'aucun renversement politique fondamental n'est en vue, le processus de réforme graduelle préconisé par la CE serait susceptible d'impliquer :

- le maintien d'un régime commercial géré pour le sucre et les produits à base de sucre jusqu'en 2018/2020, en fonction de l'échéance de la période de mise en œuvre de l'agenda de développement de Doha, qui limiterait la fourchette des importations non préférentielles ;
- la possibilité d'un accès contingenté élargi, utilisé pour ouvrir l'accès aux approvisionnements de sucre au prix mondial au profit de l'industrie des denrées alimentaires et des boissons de l'UE orientée vers les exportations, dans un contexte d'engagement de l'UE envers l'abolition de l'utilisation des restitutions à l'exportation à compter de 2013 ;
- des efforts en vue de soutenir le prix actuel du sucre de betterave dans le cadre de la transition vers le démantèlement du système de gestion des quotas de production, en conservant la possibilité de réduire le prix du sucre déterminé administrativement en cas de déséquilibres du marché ;
- le maintien ou la mise en place d'une série d'instruments politiques de « filet de sécurité » (par ex. le prolongement des paiements couplés, l'augmentation de l'aide nationale, l'augmentation du soutien au stockage privé), pour gérer le marché durant la transition d'un régime géré par des quotas vers l'objectif ultime consistant à assurer des prix du sucre compétitifs pour approvisionner une industrie européenne des produits alimentaires et des boissons à plus forte valeur ajoutée.

Cela pourrait éventuellement aller à l'encontre des objectifs des ACP visant à garantir des prix rémunérateurs pour le sucre ACP sur le marché de l'UE. Il importe de garder à l'esprit l'objectif ultime de l'UE, qui consiste à utiliser le prix de référence en tant que filet de sécurité, tout en laissant le libre jeu des forces du marché déterminer le prix du marché. Dans ce contexte, le processus de formation des prix dans le secteur du sucre, le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement et les forces d'influence affectant la distribution des revenus le long de la chaîne d'approvisionnement suscitent de plus en plus de craintes. Le processus de restructuration des entreprises qui est en cours semble avoir d'importantes conséquences à cet égard.

### 3.2 Restructuration des entreprises, fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement et formation des prix

Alors que les sucreries européennes ayant survécu à la réforme tentent de remporter des parts de marché sur des marchés autrefois desservis exclusivement par des producteurs nationaux, le processus de restructuration des entreprises auquel on assiste dans l'UE a ouvert de nouveaux débouchés commerciaux pour les exportateurs de sucre ACP dans le contexte de l'entrée en vigueur des accords octroyant un accès en totale franchise de droits et de contingents. Certains exportateurs ACP tentent d'exploiter ces opportunités de manière à accroître leurs revenus à plus long terme au sein de la chaîne d'approvisionnement. Pour ce faire, ils ont recours :



- à des accords de partage des bénéfices sur la vente du sucre blanc produit soit localement, soit à partir de sucre brut importé ;
- à la mise en place d'accords de commercialisation conjoints pour la distribution et la vente de sucre à plus forte valeur ajoutée destiné à la consommation directe ;
- à la restructuration de la production pour desservir les marchés de produits de « première qualité » ou de « luxe » (commerce équitable, biologique, sucres spéciaux ou simplement différenciés en termes de qualité, par exemple Barbados Plantation Reserve, bien que cela n'ait impliqué que de faibles volumes jusqu'à présent).

Les producteurs de sucre ACP poursuivant activement et efficacement ces ajustements du commerce pourraient bien être en mesure de développer un éventail plus étendu d'opportunités de commercialisation, qui leur permettra d'être plus réactifs aux changements actuels du marché. Toutefois, la flexibilité dont jouissent aujourd'hui les exportateurs de sucre brut ACP semble également renforcer leur pouvoir dans les négociations commerciales avec les raffineries traditionnelles. Les compétences commerciales et de marketing du personnel de la filière sucrière dans chaque pays ACP sont susceptibles de devenir un facteur de plus en plus déterminant dans la distribution des revenus le long de la chaîne d'approvisionnement.

Ceci étant dit, la nature changeante des relations au sein des entreprises européennes est également susceptible de jouer un rôle important. De fait, le processus de formation d'alliances et de consolidation d'entreprises que connaît aujourd'hui le secteur sucrier de l'UE soulève d'importantes questions concernant le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre. Les autorités de la concurrence ont déjà lancé des enquêtes et insisté sur le désengagement de certains actifs en réponse à la consolidation. Comme l'a souligné l'analyse réalisée par l'Institute for International Integration Studies (IIIS), « vu le nombre réduit d'acheteurs et les 30 pays ACP/PMA potentiels désireux d'exporter du sucre sur le marché de l'UE en vertu des accords d'accès en franchise de droits et de contingents, les raffineries de l'UE pourraient finir par se retrouver en position de force et dresser les fournisseurs les uns contre les autres pour faire baisser les prix, épuisant ainsi la valeur préférentielle ».

Les réalités actuelles du marché rendent, bien sûr, cette situation totalement improbable pour le moment. Le fait est qu'actuellement trop de transformateurs de l'UE achètent trop peu de sucre brut préférentiel. Cela intervient à un moment où les plans ambitieux d'expansion de la production dans les PMA n'inspirent plus autant confiance et où l'ancien « commerce triangulaire » semble toucher à sa fin, un commerce qui permettait à certains producteurs de sucre ACP d'exporter des volumes importants sur les marchés mieux cotés de l'UE et d'importer du sucre bon marché du marché mondial pour satisfaire la demande interne. D'ici 2012/2013, il semble donc peu probable que le plafond de sauvegarde ACP/PMA de 3,5 millions de tonnes puisse être dépassé, et donc peu probable que le scénario de l'IIIS se concrétise.

En effet, étant donné la situation actuellement serrée de l'offre, les dirigeants d'entreprise de l'UE semblent très conscients des craintes relatives à un abus éventuel de position dominante et tentent activement de réconcilier les intérêts des fournisseurs ACP avec ceux des producteurs internes et des décideurs politiques de l'UE, de façon à éviter toute tentative d'abus de position dominante. On peut se demander toutefois si cela serait encore le cas dans un contexte de baisse des prix mondiaux et de pressions de plus en plus fortes exercées par les décideurs politiques pour répercuter les bénéfices de la réforme du secteur sucrier sur le consommateur final dans l'UE.

Il convient de noter à cet égard que la question de l'inégalité des relations de pouvoir le long de la chaîne d'approvisionnement a fait l'objet de toutes les attentions au sein de l'UE en 2009, des propositions réglementaires étant attendues dans le courant de 2010. Les premiers éléments semblent indiquer que les propositions tenteront d'apaiser « les tensions significatives dans les



relations contractuelles entre les différents acteurs de la chaîne, dues à leur diversité et aux déséquilibres de pouvoir » et de lutter contre « le manque de transparence des prix le long de la chaîne alimentaire ».

Ces développements pourraient avoir des conséquences pour l'avenir des relations ACP-UE dans le secteur du sucre. D'aucuns pourraient avancer que la mise en place de mécanismes dès aujourd'hui, en vue de garantir la transparence des relations des entreprises et de la formation des prix subséquente le long des chaînes d'approvisionnement du sucre ACP-UE, devrait faire partie intégrante des efforts de l'UE visant à lutter contre les déséquilibres de pouvoir le long des chaînes d'approvisionnement du sucre à l'heure d'une transition vers une formation des prix basée sur le marché. Une telle mesure semblerait totalement conforme à la politique interne de l'UE qui se dessine en matière de fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire. Vu le contexte, une collaboration plus étroite entre les ACP et l'UE dans le cadre de l'examen du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre dans la dernière ligne droite, jusqu'à l'abolition des garanties de prix (en octobre 2012), serait la bienvenue.

### 3.3 La dimension OMC

Les développements entourant la résolution du différend de la banane suggèrent que l'UE est susceptible de se voir octroyer un délai supplémentaire pour poursuivre l'ajustement de son régime sucrier dans le cadre du cycle de Doha. Étant donné les difficultés rencontrées pour garantir des approvisionnements en sucre à bas prix pour l'industrie chimique et les producteurs de denrées alimentaires et de boissons à plus forte valeur ajoutée de l'UE orientés vers les exportations, l'élargissement des contingents tarifaires pour augmenter l'accès des utilisateurs industriels de l'UE au sucre vendu à prix compétitif semble être une option envisageable. Dans ce cas, elle ne serait peut-être pas contrainte de recourir à un cycle supplémentaire de réductions du prix de référence du sucre dans le cadre du cycle 2013 de réforme de la PAC, mais pourrait choisir les « opportunités » offertes par les négociations de zone de libre-échange (ZLE).

Les réductions supplémentaires du prix de référence du sucre dans le cadre du processus de réforme de la PAC de 2013 seront probablement davantage influencées par le niveau des prix mondiaux du sucre, les niveaux des prix des cultures arables faisant concurrence au sucre pour les surfaces cultivées, le prix du pétrole et le développement des politiques en matière de biocarburants, ainsi que le taux de change euro-dollar. Toutefois, l'expansion de l'accès contingenté est susceptible d'accroître la pression concurrentielle dans les négociations de contrats commerciaux, qui seront eux-mêmes fortement influencés par la répartition du pouvoir le long de la chaîne d'approvisionnement.

Le plus inquiétant serait encore une contestation du régime sucrier réformé de l'UE à l'OMC, épinglant par exemple les effets de subventionnement croisé des paiements de l'aide directe, puisque cela exigerait un nouveau train de réformes substantielles. Cependant, bien que cela reste une possibilité académique, il s'agit en réalité d'une perspective bien lointaine dans la prochaine décennie.

### 3.4 Mesures d'accompagnement du protocole sucre : problèmes de mise en œuvre

La question de l'amélioration de l'engagement et de l'utilisation des fonds à l'appui des ajustements du secteur du sucre dans la plupart des pays bénéficiaires des mesures d'accompagnement du protocole sucre est capitale. Sans une telle amélioration, un financement supplémentaire ne fera qu'accroître l'arriéré des fonds inutilisés. Une question politique fondamentale que la CE devrait véritablement aborder au plan opérationnel est le rôle que les organisations de la filière sucrière ACP devraient jouer dans la conception et la mise en œuvre des mesures d'ajustement soutenues par l'UE. Actuellement, dans certains pays bénéficiaires des mesures d'accompagnement du protocole sucre, il semble y avoir de nombreuses divergences

entre les priorités de la filière sucrière locale, qui privilégie le soutien à des mesures de réduction des coûts et d'amélioration des revenus, et les priorités de la CE et des gouvernements ACP nationaux, qui privilégient essentiellement les investissements dans l'infrastructure physique traditionnelle (par ex. la construction de routes) et le renforcement des capacités des structures gouvernementales (pas de la filière à proprement parler).

Il serait donc peut-être judicieux d'envisager de nouveaux programmes mieux ciblés, conçus et gérés par la filière elle-même, abordant directement l'enjeu concurrentiel particulier que le processus de réforme du secteur sucrier de l'UE a mis en lumière. Cela exigera non seulement une redéfinition du rôle du secteur privé, mais également une redéfinition du rôle de l'État. L'expérience acquise dans d'autres secteurs, tels que celui du rhum des Caraïbes, suggère que l'État devrait jouer un rôle de facilitateur en appuyant les processus d'ajustement basés sur le secteur privé et orientés vers le marché, mis en œuvre au sein de cadres politiques assurant une distribution équitable des bénéfices du processus de restructuration, conformément aux objectifs politiques plus généraux de développement économique et social. C'est cette dernière dimension qui légitime l'utilisation des deniers publics à l'appui des processus qui se doivent d'être essentiellement des processus d'ajustement de la production et du commerce orientés vers le marché et basés sur le secteur privé.

Ceci étant dit, les conditions spécifiques du secteur sucrier caribéen – où les gouvernements jouent un rôle bien plus important étant donné l'importance socio-économique et politique du secteur – laissent penser que l'équilibre entre la restructuration dirigée par le secteur public et celle conduite par le secteur privé devra être soigneusement défini pour tenir compte de ces spécificités du secteur.

## Annexes : Bénéficiaires du protocole sucre de l'UE et taux de déboursement

Tableau A1 : Bénéficiaires du protocole sucre : coûts de production et de transport après restructuration à des coûts inférieurs (2009)

Pays	Coûts de production (€/t)	Coûts de transport (€/t)	Coûts totaux (€/t)	Prix de l'UE avant réforme (€/t)	Prix de l'UE en 2010 (€/t)	Prix éventuel en 2015 (€/t)
<b>Afrique orientale et australe</b>						
Mozambique	141	68	209	523,70	335	261,85
Malawi	141	92	233	523,70	335	261,85
Zimbabwe	158	84	242	523,70	335	261,85
Swaziland	176	76	252	523,70	335	261,85
Zambie	141	116	257	523,70	335	261,85
Maurice	229	64	293	523,70	335	261,85
Tanzanie	211	120	331	523,70	335	261,85
Kenya	264	120	384	523,70	335	261,85
Madagascar	317	80	397	523,70	335	261,85
<b>Caraïbes</b>						
Guyane	211	76	287	523,70	335	261,85
Belize	211	92	303	523,70	335	261,85
Jamaïque	264	56	320	523,70	335	261,85
Barbade	352	60	412	523,70	335	261,85
Saint-Kitts-et-Nevis	440	80	520	523,70	335	261,85
Trinité-et-Tobago	440	80	520	523,70	335	261,85
<b>Afrique centrale et de l'Ouest</b>						
Congo	229	104	333	523,70	335	261,85
Côte d'Ivoire	264	112	376	523,70	335	261,85
<b>Pacifique</b>						
Fidji	229	80	309	523,70	335	261,85

Source : extrapolé à partir du tableau 8 du rapport provisoire « Safeguarding the benefits of the ACP-EU sugar protocol in the context of the EPA negotiations » (20 février 2007).

Le prix éventuel du sucre en 2015 (colonne de droite) part du principe qu'après le cycle 2013 de réforme de la PAC le prix de référence du sucre sera à 50 % du niveau d'avant la réforme. Toutefois, il convient de noter qu'au sein de l'UE, le but de ce prix de référence est d'être un filet de sécurité et non un déterminant des prix du marché. On espère que les prix du marché seront bien supérieurs à ce niveau, et déterminés par le libre jeu des forces du marché.

Tableau A2 : Bénéficiaires du programme de mesures d'accompagnement du protocole sucre

Pays	Enveloppes du Programme indicatif pluriannuel (PIP) 2007-2010 (€)
<b>Afrique australe et orientale</b>	
Maurice	127 541 000
Swaziland	69 895 000
Zimbabwe	22 137 000
Malawi	9 911 000
Madagascar	8 428 000
Kenya	6 230 000
Tanzanie	6 000 000
Zambie	6 000 000
Mozambique	6 000 000
<b>Sous-total</b>	<b>262 142 000</b>
<b>Caraïbes</b>	
Barbade	34 677 000
Belize	45 147 000
Guyane	84 170 000
Jamaïque	77 547 000
Saint-Kitts-et-Nevis	42 286 000
Trinité-et-Tobago	41 643 000
<b>Sous-total</b>	<b>325 470 000</b>
<b>Afrique centrale et de l'Ouest</b>	
Congo	6 245 000
Côte d'Ivoire	13 467 000
<b>Sous-total</b>	<b>19 712 000</b>
<b>Pacifique</b>	
Fidji	8 000 000*

Source : chiffres extraits des Programmes indicatifs pluriannuels pour les bénéficiaires individuels des mesures d'accompagnement du protocole sucre.

\* Enveloppe annuelle pour 2008 uniquement.

Tableau A3 : Taux d'engagement et de déboursement dans le cadre du programme de mesures d'accompagnement de la CE pour la période 2006-2008\* (avril 2009)

	Enveloppe globale*	Engagements secondaires	Déboursements	Déboursements (pourcentage de l'enveloppe totale pour 2006-2008) %
<b>Afrique orientale et australe</b>				
Swaziland	37 598 000	7 333 942	1 799 955	4,787
Maurice (B)	74 866 000	42 500 000	39 800 000	53,162
Malawi	10 578 000	2 812 580	1 075 291	10,165
Mozambique (B)	6 562 000	6 350 000	550 000	8,382
Tanzanie	6 562 000	2 694 514	2 283 043	34,792
Zambie	6 562 000	469 943	327 168	4,986
Kenya	502 000	140 130	84 078	16,849
Madagascar	3 895 000	753 554	628 390	16,133
Zimbabwe	2 700 000	2 359 962	753 127	27,894
<b>Sous-total</b>	<b>149 825 000</b>	<b>65 414 625</b>	<b>47 301 052</b>	<b>31,57</b>
<b>Caraïbes</b>				
Barbade (B)	23 599 000	20 445	20 445	0,087
Belize	18 038 000	4 784 460	1 637 935	9,080
Guyane (B)	57 101 000	31 658 806	25 026 241	43,828
Jamaïque (B)	49 022 000	29 966 002	27 229 462	55,545
Saint-Kitts-et-Nevis (B)	22 735 000	11 640 653	5 879 001	25,859
Trinité-et-Tobago (B)	15 974 000	5 576 398	69 838	0,437
<b>Sous-total</b>	<b>186 469 000</b>	<b>83 646 764</b>	<b>59 862 922</b>	<b>32,103</b>
<b>Afrique de l'Ouest et centrale</b>				
Congo	2 500 000	345 700	105 510	4,220
Côte d'Ivoire	4 040 000	1 638 596	484 283	11,987
<b>Sous-total</b>	<b>6 540 000</b>	<b>1 984 296</b>	<b>589 793</b>	<b>9,018</b>
<b>Pacifique</b>				
Fidji	8 000 000**	-	-	-

Source : réponse de la CE aux questions écrites du Parlement européen P-3433/09.

(B) indique que les fonds des mesures d'accompagnement du protocole sucre sont engagés dans ces pays sous la forme de soutien budgétaire.

\* L'enveloppe globale (colonne 1) fait référence aux fonds alloués en 2006, 2007 et 2008, mais exclut les fonds alloués en 2009 et 2010, pour lesquels des engagements et paiements n'auraient pu être faits en avril 2009. Les enveloppes globales de 2006-2010 pour chaque pays sont plus importantes que ce que ne l'indique ce tableau, puisque les enveloppes pour 2009 et 2010 ainsi que la première affectation de fonds faite à chaque pays en 2006 ne sont pas incluses dans l'enveloppe globale totale.

\*\* Une dotation annuelle a été versée à Fidji en 2008, mais la mise en œuvre du programme a été suspendue au vu de la situation politique du pays.



## Sources d'information

### État d'avancement de la réforme du secteur sucrier de l'UE

*Europa Press Releases Rapid.* CE, discours du chef de cabinet de la commissaire en charge de l'agriculture au Congrès de l'International Confederation of European Beet Growers (ICEBG) sur la réforme du secteur sucrier, SPEECH/09/XX, 17 juin 2009.

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/fischerboel/speeches/sugar\\_170609\\_borchardt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischerboel/speeches/sugar_170609_borchardt_en.pdf)

*Europa Press Releases Rapid.* Communiqué de presse CE sur le succès de la réforme du secteur sucrier de l'UE, IP/09/366, 6 mars 2009.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/366&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

*Europa Press Releases Rapid.* Communiqué de presse CE annonçant l'autorisation d'exportation de sucre hors quota en 2009/2010 sans que l'UE n'enfreigne ses engagements à l'OMC, en conséquence de la situation de marché exceptionnelle pour le sucre, IP/10/59, 27 janvier 2010.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/59&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

### Positions ACP

Secrétariat ACP, résolution des ministres ACP, ACP/25/014/09, 19 novembre 2009.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/library\\_detail.php?library\\_detail\\_id=5186&doc\\_language=Both](http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5186&doc_language=Both)

Exportateurs de sucre ACP et PMA, déclaration exprimant les craintes ACP suscitées par le traitement du sucre à l'OMC, 4 décembre 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Gomes\\_EN\\_041208\\_ACP\\_ACP-and-LDCs-sugar-exporters-statement.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Gomes_EN_041208_ACP_ACP-and-LDCs-sugar-exporters-statement.pdf)

### Tendances de prix du sucre

CE. Tableaux montrant les tendances des prix de l'UE pour le sucre brut et le sucre blanc et les prix payés pour les importations ACP de sucre brut et blanc, 3 décembre 2009.

[http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/olive-oil/library?l=/sucre/public\\_test/prix\\_prices/diffusion\\_2009pdf/EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/olive-oil/library?l=/sucre/public_test/prix_prices/diffusion_2009pdf/EN_1.0_&a=d)

CE. Document de travail présentant une synthèse de l'analyse des perspectives pour les marchés agricoles pour la période 2009-2018, juillet 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/outlook/2009\\_2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/outlook/2009_2018_en.pdf)

### Restructuration des entreprises de l'UE

*SugarJournal.com.* Article passant en revue l'impact des réformes de l'UE sur la filière sucrière de l'UE, avril 2009.

[http://www.sugarjournal.com/articles/active\\_subs/2009/April2009/EU\\_Sugar\\_April09.pdf](http://www.sugarjournal.com/articles/active_subs/2009/April2009/EU_Sugar_April09.pdf)

### Fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre

*Europa Press Releases Rapid.* Mémoire CE sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE, Memo/09/483, 28 octobre 2009.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/483&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

CE. Communication sur « Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe » (version provisoire), Bruxelles, Com(2009) 591, 28 octobre 2009.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16061\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf)

### La fin du protocole sucre

IIIS. Document académique sur les incidences de l'abolition du protocole sucre, IIIS Discussion Paper, n° 258, août 2008.

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Mattews\\_EN\\_0808\\_IIIS\\_EPAs-and-the-demise-of-the-commodity-protocols.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Mattews_EN_0808_IIIS_EPAs-and-the-demise-of-the-commodity-protocols.pdf)

## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du thé

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux</b>	<b>348</b>
<b>2 Récents développements et implications pour les pays ACP</b>	<b>349</b>
2.1 Le marché international du thé	349
2.1.1 Production et consommation globales	349
2.1.2 Fonctionnement du marché du thé	350
2.1.3 Principales tendances du marché	350
2.1.4 L'importance économique du thé pour les pays ACP	351
2.2 Défis et opportunités pour le secteur du thé ACP	352
2.2.1 Principales tendances : opportunités et menaces	352
2.2.2 Le besoin d'investissements pour améliorer la qualité et accroître la valeur	353
2.2.3 Thé du commerce équitable : un défi pour les pays ACP	354
2.2.4 L'avenir des relations commerciales ACP-UE dans le secteur du thé	355
<b>Sources d'information</b>	<b>356</b>



### À propos de la mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur du thé » a été initialement publiée en avril 2009 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en avril 2010, est structurée de la manière suivante :

**1. Contexte et principaux enjeux :** résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.

**2. Récents développements et implications pour les pays ACP :** revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse ; analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2009 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int).

## 1 Contexte et principaux enjeux

Il existe deux types principaux de thé, le thé noir et le thé vert. Le thé noir représente près de 75 % de la production mondiale et plus de 90 % du marché dans les pays occidentaux. Le thé noir provient de feuilles qui sont totalement oxydées, alors que les feuilles de thé vert sont étuvées, laminées et séchées sans aucune oxydation. La majeure partie du thé vert est cultivée en Chine et gagne en popularité en Occident, notamment pour ses propriétés en matière de santé.

Le thé est cultivé dans 36 pays tropicaux et semi-tropicaux, dont 21 pays ACP. Les six plus grands pays producteurs (dans l'ordre d'importance : la Chine, l'Inde, le Kenya, le Sri Lanka, l'Indonésie et la Turquie) représentent près de 80 % de la production mondiale. Moins de la moitié de la production est exportée, étant donné que la Chine et l'Inde, en particulier, sont de grands consommateurs et producteurs.

Après quelque 40 années de baisse en termes réels, les prix du thé ont plus que doublé entre 2002 et septembre 2009, passant de 154 cents US par kg en 2003 à 238 cents US en 2008, et à 318 cents US par kg en septembre 2009.

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 si celui-ci ne coopère pas pour répondre aux besoins de la société.

Un nombre restreint d'entreprises domine 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 cultivent du thé dans leurs exploitations ou 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.

La plus grande entreprise, Unilever, produit 35 000 tonnes par an de thé dans des exploitations situées au Kenya, en Tanzanie et en Inde et achète à d'autres exploitations ou fournisseurs une quantité encore plus importante, soit 290 000 tonnes, qu'elle revend ensuite. Ses principales marques dont notamment Lipton, PG Tips et Red Label sont commercialisées dans plus de 100 pays. James Finlay possède des exploitations de thé au Kenya, en Ouganda et au Sri Lanka, et cultive et transforme plus de 50 000 tonnes de thé par an. C'est également un des plus grands négociants de thé au monde.

Le groupe Tata Tea est le deuxième plus grand fournisseur de thé de marque du monde et il est implanté dans plus de 60 pays. Le niveau élevé de concentration industrielle soulève des questions relatives à la politique en matière de concurrence.

Le thé est principalement vendu selon un système de ventes aux enchères. Il existe deux centres de vente aux enchères dans les pays ACP, tous deux en Afrique – Mombasa au Kenya et Limbe au Malawi. Un centre concurrent des centres africains, le Dubai Tea Trading Centre, s'est ouvert en 2005. Ce centre commercialise et transforme les thés provenant de 13 pays producteurs, y compris six pays ACP.

Les 21 producteurs de thé ACP sont le Burundi, le Cameroun, la RD Congo, l'Éthiopie, le Kenya, le Lesotho, le Mali, le Malawi, Madagascar, Maurice, le Mozambique, le Nigeria, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Rwanda, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Tous, à l'exception du Lesotho, du Mali, des Seychelles et du Swaziland, exportent le thé qu'ils produisent.

Le Kenya représente plus de la moitié de la production de thé dans les pays ACP et reste le plus grand exportateur de thé. Le Malawi, l'Ouganda et la Tanzanie sont, dans cet ordre, les plus grands producteurs après le Kenya, la production du Malawi étant égale à environ un huitième de celle du Kenya.

En 2007, les importations de thé à l'échelle mondiale ont totalisé 1,464 million de tonnes, dont 335 815 tonnes par l'UE, soit 22,94 % du total. Le Royaume-Uni a importé 157 280 tonnes, soit

46,8 % des importations de l'UE. L'Allemagne, avec 48 408 tonnes, a été le deuxième plus grand importateur de thé de l'UE (14,4 %). Les autres grands importateurs de thé sont l'Égypte, le Pakistan, l'Afghanistan, la Russie, le Soudan, le Kazakhstan et l'Amérique du Nord.

Les relations historiques entre l'UE et les pays ACP ont permis de poser les bases d'une coopération, les pays de l'UE ne cultivant pas de thé. L'UE n'impose ni restrictions sur les importations de thé ni normes de qualité. La CE considère que le marché du thé est un « marché totalement libéralisé ». Le tarif douanier NPF est de zéro et il n'y a aucune révision tarifaire pour le thé transformé (avec une exception mineure). Selon la CE, la principale question qui se pose dans le secteur du thé concerne la protection des producteurs contre les « imitations ».

Le règlement de l'OMC de mars 2005 en ce qui concerne les appellations d'origine devrait aider les pays ACP qui souhaitent développer des thés régionaux spécifiques. L'UE estime que ce règlement est avantageux pour son système d'octroi de protection aux produits dotés d'une identification géographique (IG).

Un nombre croissant de cultivateurs et de planteurs de thé vendent leur thé dans le système du commerce équitable et sont labellisés « commerce équitable ». Au Royaume-Uni, les produits sont certifiés par la Fairtrade Foundation, membre de l'organisation internationale Fairtrade Labelling, dont le siège est en Allemagne et qui établit les normes de certification.

## 2 Récents développements et implications pour les pays ACP

### 2.1 Le marché international du thé

Les prix mondiaux du thé ont atteint des niveaux record en 2009, principalement du fait des ruptures d'approvisionnement causées par la sécheresse dans les grands pays producteurs, notamment l'Inde, le Sri Lanka et le Kenya. Les 21 pays producteurs de thé ACP ont produit moins de thé en 2009 qu'en 2008 mais ont bénéficié de prix record pour la récolte, près de 30 % plus élevés qu'en 2008. Les ventes de thé aux enchères à Mombasa, en 2009, ont atteint 279,3 millions de kg par rapport à 303,1 millions de kg en 2008. Une demande accrue de thé est un facteur supplémentaire expliquant la hausse des prix, la consommation de thé ayant dépassé la production entre 2005 et 2009 d'environ 0,8 %.

Les prix du thé vont subir une pression liée à l'augmentation des plantations et de l'offre. Si les producteurs réagissent de manière excessive aux prix élevés actuels en plantant davantage, cela pourrait entraîner une offre excessive et, par voie de conséquence, une nouvelle baisse importante des prix. Certains producteurs ACP ont réagi aux prix élevés du thé en annonçant des plans pour plus d'investissements dans les cultures.

Dans des conditions météorologiques normales, les prix mondiaux du thé en 2010 pourraient être un peu plus faibles qu'en 2009, même si, avec une hausse de la demande, quelques prévisions annoncent une hausse modeste.

#### 2.1.1 Production et consommation globales

La production de thé mondiale a atteint 3 832 650 tonnes en 2008, soit une hausse de moins de 0,3 % par rapport à 2007. La Chine représentait 32,8 % de la production mondiale en 2008, suivie par l'Inde, 24,1 %, et le Kenya, 9,0 %. Les pays ACP totalisent 29,7 % des exportations mondiales de thé, le Kenya étant le plus grand exportateur de thé.

Les indications de chiffres de production pour 2009 suggèrent une chute mondiale, avec une baisse au Kenya et au Sri Lanka d'environ 10 %, peu ou pas de changement en Inde, le Malawi étant le principal producteur de thé ACP à enregistrer une hausse.

Selon les estimations de la FAO, la consommation de thé a dépassé la production de 0,8 % entre 2005 et 2009. La différence était la plus importante entre 2007 et 2009 quand la croissance de la consommation creusait un écart de 3,4 % avec la production. La consommation augmente au Royaume-Uni et en Irlande ainsi qu'au Moyen-Orient, au Pakistan et en Égypte, la demande

restant forte malgré la récession mondiale. Le Royaume-Uni achète près de la moitié du thé importé dans l'UE. Les Russes sont également de grands consommateurs de thé.

**Tableau 1 : Production mondiale de thé**

Principaux producteurs mondiaux et principaux producteurs ACP	Production en 2008 (tonnes)
Chine	1 257 384
Inde	922 205
Kenya	345 800
Sri Lanka	318 470
Turquie	198 046
Indonésie	150 851
Malawi	46 000
Ouganda	44 923
Tanzanie	34 800
Zimbabwe	22 300
Rwanda	19 000
<b>Total mondial</b>	<b>3 832 650</b>

Sources : FAO et F.O. Lichts

### 2.1.2 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.

Le Dubai Tea Trading Centre, un centre concurrent des centres africains de ventes aux enchères, s'est ouvert en 2005. Ce centre commercialise et transforme les thés provenant de 13 pays producteurs (Kenya, Malawi, Rwanda, Tanzanie, Zimbabwe, Éthiopie, Inde, Sri Lanka, Indonésie, Vietnam, Népal, Chine et Iran). Il dessert le Moyen-Orient, qui est le premier marché du thé kényan. Plus de 70 entreprises, dont Unilever, l'ont rejoint. Le commerce du thé par le biais de Dubai a enregistré une forte baisse, passant de 148,6 millions de kg en 2008 à 112,3 millions de kg en 2009, à l'instar de celle de la production mondiale. Le centre envisagerait le lancement d'un marché à terme pour le thé.

### 2.1.3 Principales tendances du marché

Il n'y a pas un seul prix mondial pour le thé mais plutôt différents prix dans les différentes ventes aux enchères. Entre 1970 et 2002, la tendance des prix était à la baisse, les chiffres de la Banque mondiale indiquant que les prix du thé ont chuté de 44 % en termes réels au cours de ces années. Ils ont rebondi depuis et plus que doublé entre 2002 et septembre 2009. Ils ont augmenté de 154 cents US/kg en 2003 à 238 cents US en 2008, et à 318 cents US/kg en septembre 2009 (prix mondiaux indicatifs composites de la FAO pour le thé noir). La hausse était due aux sécheresses au Sri Lanka et au Kenya, ainsi qu'à l'augmentation de la demande.

**Tableau 2 : Prix composites du thé de la FAO**

Année	Cents US/kg	Taux de croissance annuel (%)
2003	152	2,7
2004	166	9,2
2005	164	- 1,2
2006	183	11,6
2007	203	10,9
2008	238	18,2
2009 (septembre)	318	33,6

Sources : FAO : Committee on commodity problems, Intergovernmental group on tea - Current situation and medium outlook - Mai 2008. <http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2054E.pdf>  
Communiqué de presse FAO, 22 décembre 2009. <http://www.fao.org/news/story/en/item/38315/icode/>



Au final, les prix ont augmenté de 50 % entre 2007 et 2009. Cependant, le prix moyen (voir tableau 2) cache d'importantes variations entre les pays. Les prix moyens du thé en vente aux enchères en 2009 au principal centre d'enchères au Sri Lanka étaient de 332 cents US/kg, de 290 cents US/kg en Inde et de 272 cents US/kg à Mombasa. Les prix reflètent la qualité et la spécialité.

Si l'on tient compte de l'inflation, le prix réel du thé peut être considéré comme être inférieur au niveau d'il y a 40 ans. En 2010, le retour de conditions météorologiques normales dans les principales régions productrices indique un surcroît d'approvisionnements, même si la demande peut contribuer à maintenir les niveaux de prix.

Durant les trois premiers mois de 2010, les prix à la vente aux enchères de Mombasa ont semblé se maintenir et même augmenter par rapport au prix 2009. Du 1<sup>er</sup> janvier à fin mars 2010, les prix à Mombasa avoisinaient 287 cents US/kg.

Avec les progrès technologiques, les salles de vente pourraient perdre de leur utilité. Actuellement, presque toutes les cultures de thé sont situées dans des régions dans lesquelles les lignes téléphoniques sont interrompues par intermittence voire inexistantes. Avec le développement d'Internet au moyen de la téléphonie mobile, et compte tenu du fait que bon nombre de plantations sont financées par de grandes entreprises, les exploitations de thé pourront à l'avenir 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 mondial pour rassembler les acheteurs et les vendeurs plus directement a déjà lieu avec des ventes sur catalogue pour des thés de haute qualité. Les producteurs ACP ont besoin de soutien pour accéder aux informations leur permettant de tirer profit des ventes aux enchères en ligne.

#### 2.1.4 L'importance économique du thé pour les pays ACP

Les pays ACP représentaient près de 14,5 % de la production de thé globale en 2008, et 29,7 % des exportations. Les exportations de thé ACP vers l'UE ont augmenté d'un peu moins de 4 % en 2008 pour atteindre 117 377 tonnes, par rapport à 113 869 tonnes en 2007, représentant environ 40 % des importations globales de thé de l'UE. Les exportations de thé de l'Ouganda ont plus que doublé en volume en 2008, alors que celles de la Tanzanie ont explosé de plus de 170 %.

Alors que les exportations de thé du Kenya vers l'UE sont passées de 94 034 tonnes en 2008 à 87 357 tonnes en 2009, les revenus en 2009 ayant augmenté à 920 millions de dollars US, soit une hausse de 11 % par rapport aux 826 millions de dollars en 2008. Le Kenya a exporté moins de thé en volume mais en a retiré plus de gains.

**Tableau 3 : Production et exportations de thé des pays ACP et des principaux autres exportateurs vers l'UE**

ACP	Production 2008 (tonnes)	Exportations vers l'UE en 2008 (tonnes)
Burundi	7 700	75
Cameroun	4 000	n/a
RD Congo	2 200	n/a
Éthiopie	4 800	n/a
Kenya	345 800	87 357
Lesotho	n/a	n/a
Madagascar	580	n/a
Malawi	46 000	11 918
Mali	135	n/a
Maurice	1 668	28
Mozambique	16 256	814
Nigeria	n/a	105*
Papouasie-Nouvelle-Guinée	9 000	1 204

<b>Rwanda</b>	19 000	705
<b>Seychelles</b>	137	n/a
<b>Afrique du Sud</b>	4 200	6 736**
<b>Swaziland</b>	n/a	n/a
<b>Tanzanie</b>	31 300	6 683
<b>Ouganda</b>	44 923	227
<b>Zambie</b>	750	n/a
<b>Zimbabwe</b>	22 300	1525
<b>Total ACP</b>	560 749	117 377
<b>Principaux exportateurs non ACP</b>		
<b>Chine</b>	1 257 384	33 559
<b>Inde</b>	922 205	37 339
<b>Sri Lanka</b>	318 470	20 918
<b>Indonésie</b>	150 851	25 361
<b>Total mondial</b>	3 832 650	522 095

Sources : FAO et F.O. Lichts.

\* Janvier-septembre 2009 ; \*\* Y compris réexportations.

La production de thé augmente dans les pays ACP, et les exportations de thé représentent près de 15 % des exportations totales du Rwanda, 13 % de celles du Kenya et 6 % de celles du Malawi. Le Kenya assure à lui seul 22 % des exportations mondiales de thé. Le thé est le pourvoyeur de devises fortes du Burundi après le café. Un certain nombre de pays ACP prévoient de donner au thé plus de place dans leur économie. L'Éthiopie a annoncé des plans en mars 2010 pour développer des stratégies visant à stimuler la production de thé. Le pays produit actuellement environ 7 millions de kg de thé dans trois exploitations privées. Quelque 50 000 hectares de terres ont été identifiés comme adéquats pour la production de la boisson. Le Kenya a annoncé des plans supplémentaires pour encourager la production de thé. La Rwanda Tea Authority prévoit d'augmenter les plantations de thé de 75 %, de 12 000 hectares à 21 000 hectares, d'ici 2012. La production de thé du Burundi devrait augmenter de 8,5 % en 2010. Ces plans pourraient, cependant, exercer une pression à la baisse sur les prix mondiaux du thé.

## 2.2 Défis et opportunités pour le secteur du thé ACP

### 2.2.1 Principales tendances : opportunités et menaces

Les prix mondiaux du thé en 2010 semblent hésiter entre hausse et baisse, même s'ils ont baissé durant les trois premiers mois de l'année. Compte tenu des conditions météorologiques favorables et d'un retour à une production plus normale (le Tea Board of Kenya prévoit, par exemple, que la production du Kenya augmentera de plus de 15 % en 2010), les prix pourraient être un peu plus bas qu'en 2009. Avec une hausse de la demande, cependant, certaines prévisions tablent sur une hausse des prix possible de 10-15 %. Le 20 avril 2010, le prix moyen des thés africains aux enchères de Mombasa était tombé à 270 cents par kg contre 297,7 cents en décembre 2009.

Signe positif pour les exportateurs ACP, compte tenu de la hausse de la demande des consommateurs, les exportations de thé devraient augmenter. Comme la Chine et l'Inde essaient d'accroître la consommation locale de thé, leur surplus exportable diminue. Ces deux pays devraient consommer un pourcentage croissant du thé mondial au cours des prochaines décennies, laissant plus de place sur les marchés mondiaux pour les exportateurs ACP.

Les bénéfices du thé pour la santé pourraient être mis en évidence afin d'encourager une hausse de la consommation. L'industrie du thé va probablement publier une étude montrant, par exemple, que des substances contenues dans le thé vert pourraient contribuer à lutter contre les maladies oculaires, qu'il est un remède naturel pour perdre du poids et que les hommes buvant du thé ont un tour de taille inférieur à ceux qui n'en consomment pas.

Le thé pourrait être également utilisé dans de nouveaux contextes : « Le thé tendance, autrement dit un thé qui reflète nos choix en matière de style de vie et nos valeurs. Des bars en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis servent déjà des thés champagne et des martinis Earl Grey. »

Cependant, les prix du thé et les revenus sont menacés. Alors que les pays ACP devraient continuer à tirer de bons revenus de leurs thés en 2010, il existe des incertitudes à plus long terme. Si les prix élevés actuels encourageaient le développement de plantations de thé, entraînant une production supérieure à la demande du marché, les prix retomberaient. La FAO a averti les producteurs de thé de ne pas réagir de façon excessive à la reprise des prix de 2009 en augmentant les plantations. Il faut au moins trois ans après la plantation pour constater les effets de la hausse de la production sur les prix.

Des variétés de thé offrant un meilleur rendement sont développées sur des bases technologiques solides, mais elles pourraient conduire à une baisse des prix. La Tea Research Foundation du Kenya a récemment introduit deux nouveaux clones pour améliorer la production, affirmant tabler sur une croissance soutenue de la qualité et de la production. Ces clones ont la capacité de résister aux caprices de la météo et affichent de bons rendements s'ils sont gérés correctement, selon cet organisme.

La coopération entre pays producteurs de thé dans le cadre de nouvelles plantations semble être favorable. Comme certains pays exportaient une plus faible quantité de thé en 2009 mais obtenaient souvent plus de devises de la récolte, un accord des producteurs sur la gestion de l'approvisionnement pourrait être une solution prometteuse à l'avenir. L'Inde a annoncé qu'elle n'augmenterait pas les zones de culture de thé existantes au-delà de ce qui est exigé pour la replantation et la réhabilitation des plantations de thé en place.

Un facteur plus général a trait au changement climatique. L'impact croissant du changement climatique se traduit déjà par des récoltes imprévisibles, laissant de nombreux petits planteurs de thé se battre pour leur avenir. Les théiers produisent un thé de meilleure qualité entre 18 et 32 degrés Celsius (°C). Si le réchauffement de la planète entraîne une hausse des températures de 2 °C, conformément aux prévisions les plus communes, et si ces hausses ont lieu dans les pays ACP producteurs de thé, les théiers poussant à plus basse altitude seraient moins productifs.

Les zones arides pourraient s'étendre en raison de l'accentuation du réchauffement et gagner du terrain sur les zones favorables à la culture du thé, selon le quatrième rapport d'évaluation 2007 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Si les températures augmentent de 2 °C, des grandes régions du Kenya propices actuellement à la culture du thé deviendront inutilisables. Dans le cadre d'une planification concertée, les nouvelles plantations devront se situer à plus haute altitude, et une diversification vers d'autres cultures devra être envisagée.

Les projections publiées par la FAO pour les dix prochaines années, jusqu'en 2017, indiquent que la production mondiale de thé noir devrait augmenter de 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.

### 2.2.2 Le besoin d'investissements pour améliorer la qualité et accroître la valeur

Le thé de nombreux pays ACP obtient des prix faibles, ce qui indique un besoin d'investissements pour en augmenter la qualité. Du 1<sup>er</sup> janvier au 23 mars 2010, par exemple, les thés ACP étaient vendus aux prix indiqués dans le tableau 4.

**Tableau 4 : Prix moyens à la vente aux enchères de Mombasa (en cents US/kg)**

Kenya	305
Rwanda	292
Burundi	281
Madagascar	231
Ouganda	215
Tanzanie	176
Malawi	146

Source : Africa Tea Brokers, 22/23 mars 2010, Mombasa auction report.

Ces prix sont bas par rapport aux prix enregistrés, par exemple, à la vente aux enchères de Colombo au Sri Lanka – en moyenne 334 cents US/kg en février 2010. Cela démontre qu'il existe une possibilité pour les pays ACP de gagner davantage avec leur thé, en améliorant la qualité et en développant des thés d'origine ou différenciés par la marque. Ils pourraient être combinés avec le commerce équitable. Par exemple, un thé d'origine appelé *Lost Malawi Tea* vient d'une petite exploitation du commerce équitable dans les Shire Highlands du Malawi. Il est décrit comme « un thé à l'ancienne présenté en petits conditionnements avec grand soin [...] et une qualité presque oubliée ».

Les consommateurs recherchent de plus en plus des thés de bonne qualité et spéciaux. Le Kenya et le Rwanda produisent également des thés spéciaux dans cette catégorie, qui obtiennent de bons prix. Le thé indien spécial Darjeeling atteint 223 livres sterling par kg, contre moins d'une livre par kg pour les thés ordinaires.

Les pays producteurs de thé profiteraient d'un essor des activités en amont, en transformant leurs produits dans leur propre pays et donc en générant des emplois et des revenus supplémentaires. Les efforts consentis par les producteurs pour s'engager dans des opérations 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. De nouvelles stratégies visant à ajouter de la valeur et à réduire les coûts de production et de marketing sont également nécessaires.

### 2.2.3 Thé du commerce équitable : un défi pour les pays ACP

Le thé certifié « commerce équitable » provient de plantations de thé et d'organisations démocratiques de petits cultivateurs, gérées 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.

Cafédirect, une entreprise de commerce équitable ayant son siège au Royaume-Uni, achète l'essentiel de ses thés en Afrique de l'Est et les commercialise sous le label « Teadirect ». Elle paie un prix minimum allant de 1,75 \$ US à 1,88 \$ US par kg, en fonction de la qualité. Le prix payé aux cultivateurs augmente parallèlement au prix obtenu lors des ventes aux enchères. En outre, Cafédirect paie une prime de 0,60 \$ US par kg pour subvenir aux besoins sociaux des collectivités locales. Les auditeurs du commerce équitable effectuent des inspections régulières pour s'assurer que l'argent est utilisé à bon escient et est distribué équitablement au profit de ces collectivités. Au titre du programme de partenariat pour les producteurs, Cafédirect soutient également les usines Kiegoi et Michimikuru au Kenya, afin d'évaluer et de réduire leur impact sur l'environnement ; « les résultats sont stupéfiants ».

Une autre grande entreprise ayant son siège au Royaume-Uni, Traidcraft, s'approvisionne essentiellement en Ouganda. Quatre-vingt-treize producteurs de thé sont certifiés « commerce équitable », dont 39 dans des pays ACP. Alors que le système s'avère intéressant, les producteurs ne parviennent qu'à vendre une petite partie de leur thé selon les conditions du commerce équitable, car la demande des consommateurs ne suffit pas pour écouler toute leur production.

Les ventes de thé certifié issu du commerce équitable augmentent rapidement, notamment au Royaume-Uni, qui achète plus de 80 % du thé du commerce équitable importé par l'UE. Au Royaume-Uni, les ventes ont atteint 9 618 tonnes en 2009, soit une hausse de 3 % par rapport aux 9 335 tonnes de 2008, alors qu'elles étaient passées de 3 410 tonnes en 2007 à 9 335 tonnes en 2008, soit une hausse de plus de 170 %, largement due au passage au commerce équitable du grand distributeur Sainsbury's. Le thé certifié « commerce équitable » représente maintenant 10 % des ventes du Royaume-Uni.

Le marché du thé issu du commerce équitable devrait continuer à s'étendre, alors que celui du thé approvisionné de manière « éthique » fait son apparition. Cette tendance est consécutive à la décision d'Unilever de s'approvisionner en thé auprès de sources éthiques durables exclusivement. L'entreprise fait valoir que jusqu'à deux millions de personnes vont « bénéficier d'une amélioration de leurs récoltes, de leurs revenus et de leurs moyens d'existence ».

L'UE pourrait aider les producteurs ACP en contribuant à la promotion du thé issu du commerce équitable et à l'utilisation des certifications « indications géographiques », en renforçant le financement au titre de l'aide pour le commerce et en coopérant avec eux pour lutter contre les abus de position dominante commis par les grandes entreprises.

#### 2.2.4 L'avenir des relations commerciales ACP-UE dans le secteur du thé

Bien qu'il n'y ait aucun aspect tarifaire posant problème pour les relations commerciales ACP-UE dans le secteur du thé, cela ne signifie bien évidemment pas qu'il n'y ait aucune question à résoudre. Au plan interne, la CE a systématiquement invoqué des dispositions de sa politique de concurrence contre les « abus de position dominante » pour poursuivre et appliquer des amendes aux entreprises sucrières de l'UE pour collusion en matière de fixation des prix. La question qui se pose dès lors est la suivante : la CE acceptera-t-elle d'engager une action commune ACP-UE contre les multinationales coupables de collusion en matière de fixation des prix de produits de base tels que le thé et abusant ainsi de leur position dominante 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. On est en droit de s'interroger sur la volonté de l'UE d'utiliser :

- les instruments d'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 pour le commerce afin d'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 pour le commerce afin d'appuyer les pays ACP dans l'acquisition des compétences techniques nécessaires pour 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.



## Sources d'information

### Principales sources

FAOSTAT.

<http://faostat.fao.org/site/535/DesktopDefault.aspx?PageID=535#ancor> (commerce)

<http://faostat.fao.org/site/567/DesktopDefault.aspx?PageID=567#ancor> (production)

Africa Tea Brokers.

<http://www.atbltd.com/>

FAO Committee on commodity problems, intergovernmental group on tea. « Current situation and medium outlook », mai 2008.

<http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2054E.pdf>

Better weather conditions mean prices should stabilise in 2010. FAO, 22 décembre 2009.

<http://www.fao.org/news/story/en/item/38315/icode/>

F.O. Lichts. *World Tea Markets Monthly*, janvier 2010.

[http://www.agra-net.com/Storage/lsgResourceFile/Jan-2010/26/WT\\_11\\_7\\_January2010.pdf](http://www.agra-net.com/Storage/lsgResourceFile/Jan-2010/26/WT_11_7_January2010.pdf)

« Stirring up the tea trade: can we build a better future for tea producers? ».

Fairtrade Foundation, Londres, février 2010.

[www.fairtrade.org.uk](http://www.fairtrade.org.uk)

Position de l'UE sur des indications géographiques (IG).

<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/intellectual-property/geographical-indications/>

CE. « Agricultural commodity chains, dependence and poverty – a proposal for an EU action plan », 12 février 2004, Com(2004)89 final.

<http://www.elsenburg.com/economics/downloads.html>

News Center (India). See 10-15% rise in opening price of tea. McLeod Russel, 11 mars, 2010.

[http://www.moneycontrol.com/news/business/see-10-15-riseopening-pricetea-mcleod-russel\\_446229.html](http://www.moneycontrol.com/news/business/see-10-15-riseopening-pricetea-mcleod-russel_446229.html)

« Kenya tea-sector earnings rise ». *East African Business Week*, 9 mars 2010.

[http://www.busiweek.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3185&Itemid=1](http://www.busiweek.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3185&Itemid=1)

### Autres ressources utilisées

« Severe winter in the West boosts Kenya tea exports ». *Business Daily*, Kenya, 4 mars 2010.

<http://www.businessdailyafrica.com/Company%20Industry/-/539550/872610/-/t2sxe8z/-/>

« Ethiopia gears up to boost tea production ». *CommodityOnline*, Éthiopie 2 mars 2010.

<http://www.commodityonline.com/news/Ethiopia-gears-up-to-boost-tea-production-26094-3-1.html>

« Kenya's tea production increases ». Kenya Broadcasting Corporation, 3 mars 2010.

<http://www.kbc.co.ke/story.asp?ID=62547>

The Tea Market: A Background Study. Oxfam, 2002.

[www.maketradeair.com/assets/english/TeaMarket.pdf](http://www.maketradeair.com/assets/english/TeaMarket.pdf)

## Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur de la viande bovine

### Table des matières

<b>1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur de la viande bovine</b>	<b>358</b>
<b>2 Récents développements</b>	<b>360</b>
2.1 Développements sur le marché de la viande bovine de l'UE	360
2.2 Développements sur les marchés mondiaux de la viande bovine	361
2.3 Relever les défis des normes de sécurité des denrées alimentaires, SPS et de bien-être animal	361
2.4 Réponses actuelles à l'érosion des préférences	364
2.5 La menace émergente de la perte de l'accès préférentiel	365
<b>3 Implications pour les pays ACP</b>	<b>365</b>
3.1 Faire en sorte que la conformité aux normes soit rentable	365
3.2 La différenciation des produits et l'innovation en point de mire	366
3.3 Diversification des exportations	367
3.4 Accès préférentiel : chronique d'une mort annoncée ?	368
<b>Sources d'information</b>	<b>369</b>



### À propos de cette mise à jour

La note de synthèse du CTA sur les « Enjeux du commerce pour les pays ACP dans le secteur de la viande bovine » a initialement été publiée en juin 2008 sur le site Agritrade ainsi que dans sa publication annuelle *Compendium 2009* sur les « Enjeux du commerce ACP-UE dans le secteur agricole et de la pêche ». Cette note, mise à jour en mars 2010, est structurée de la manière suivante :

- 1. Contexte et principaux enjeux** : résumé succinct de la précédente note de synthèse et, si nécessaire, actualisation des enjeux clés.
- 2. Récents développements** : revue des principaux faits marquants depuis la parution de la précédente note de synthèse.
- 3. Implications pour les pays ACP** : analyse de l'impact des récents développements pour les pays ACP concernés.

La note de synthèse de 2008 est disponible sur demande. Contact : [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int)

## 1 Contexte et principaux enjeux dans le secteur de la viande bovine

L'UE a été pendant de nombreuses années un producteur excédentaire de bœuf. Les restitutions à l'exportation étaient fréquemment utilisées pour épuiser les stocks de l'UE, entraînant régulièrement un « dumping » des stocks de viande bovine sur bon nombre de marchés ACP, en particulier dans le sud de l'Afrique. À son apogée, l'UE exportait plus d'un million de tonnes de bœuf par an. Cependant, l'amélioration des rendements laitiers en Europe dans un contexte de restrictions contingentaires sur la production laitière a donné lieu à une réduction substantielle du cheptel laitier européen. Puisque deux tiers de l'ensemble de la production européenne de bœuf provenaient de ce cheptel laitier, la production de viande de bœuf a forcément été réduite. Sous l'effet des efforts concertés en vue de disposer des stocks d'intervention de bœuf et de la réforme du système de soutien de l'UE aux producteurs de bœuf depuis 1993, la position de l'UE dans le commerce de la viande bovine a subi une véritable transformation. En effet, depuis 2003, l'UE est devenue une importatrice nette de viande bovine. L'UE exporte toujours de la viande de bœuf, mais dans des proportions qui n'ont plus tendance à submerger les marchés. Après un déclin de plus de 81 % par rapport aux sommets atteints en 2006, les exportations de bœuf de l'UE devraient à nouveau diminuer de 66 % d'ici 2015 par rapport aux niveaux de 2006. En conséquence, l'UE est vouée à être un exportateur mineur de viande de bœuf au cours des prochaines années. Elle exportera toujours des morceaux de viande de bœuf de qualité inférieure, principalement en raison d'un déséquilibre entre la production et la demande de morceaux de viande de bœuf de qualité inférieure. En fonction de l'évolution de la demande de viande de bœuf européenne de qualité inférieure en Russie, ces exportations de viande de bœuf de qualité inférieure pourraient être principalement écoulées sur les marchés africains. Phénomène nouveau, les producteurs de viande de bœuf de l'UE participent aujourd'hui au commerce triangulaire de viande de bœuf bas de gamme, les importations de producteurs à faibles coûts étant réexportées vers les marchés traditionnels de l'UE.

Dans le contexte d'un accès préférentiel soumis à des restrictions contingentaires accordé à certains fournisseurs ACP (le Botswana, la Namibie, le Swaziland, le Zimbabwe, le Kenya et Madagascar), la politique de prix élevés traditionnellement mise en œuvre par l'UE, qui maintenait les prix à des niveaux sensiblement plus élevés que sur les marchés mondiaux, rendait le marché de l'UE très attractif aux yeux des exportateurs de viande bovine des ACP. Cependant, la transition d'un système de soutien des prix (par le biais d'une réduction des prix à l'intervention pour le bétail) à des systèmes d'aide directe aux agriculteurs, réalisée par l'introduction du régime de paiement unique par exploitation découplé, a entraîné une baisse des prix de la viande de bœuf du marché de l'UE. L'attrait du marché européen aux yeux des exportateurs de viande de bœuf ACP traditionnels est par conséquent retombé lui aussi, en particulier pour les carcasses de bœuf bas de gamme et à prix inférieur. En outre, ce processus de baisse des prix a été accompagné par l'introduction de contrôles de la sécurité des denrées alimentaires de plus en plus stricts dans le secteur de la viande bovine, en réponse à des crises majeures survenues dans ce secteur. Cela a eu pour conséquence d'augmenter les coûts de production de la viande bovine ACP à destination des marchés de l'UE, tant pour les producteurs du secteur privé que du côté des autorités publiques locales chargées de l'intégrité des contrôles de sécurité des denrées alimentaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Des prix à la baisse et des coûts à la hausse ont engendré une perte de bénéfices pour les exportateurs de viande de bœuf des pays ACP.

Ces développements ont été aggravés par la transition de la politique européenne vers la promotion d'une production de viande bovine de qualité et la mise en place de « normes » de qualité permettant aux consommateurs de différencier clairement la production d'une viande de bœuf de qualité de la production de viande non différenciée. Il est à espérer que cette différenciation plus claire de la « qualité », quelle qu'en soit la définition, permettra aux producteurs européens d'obtenir de meilleurs prix. Avec la dévaluation de l'euro par rapport à la devise locale de bon nombre de fournisseurs de bœuf ACP au cours de la seconde moitié des

années 1990, certains fournisseurs ACP (par ex. le Swaziland) ont arrêté l'approvisionnement en viande de bœuf sur le marché de l'UE, puisque cela n'était plus commercialement attractif, tandis que d'autres fournisseurs ont connu une réduction du cheptel proposé à la vente pour transformation locale en vue d'une exportation vers l'UE.

Ces tendances impliquent que, pour maintenir la rentabilité du commerce de la viande bovine, les exportations de bœuf ACP devront de plus en plus cibler les marchés de « produits de première qualité » de l'UE, des composants qui ne cessent de prendre de l'ampleur à mesure que les consommateurs de l'UE se tournent davantage vers une viande de bœuf différenciée par la « qualité » et par le respect du bien-être animal. Si ces ajustements du commerce ne sont pas effectués, il y a un risque que les bénéfices nets sur les exportations de bœuf vers l'UE ne justifient plus les investissements requis pour accéder à ce marché de l'UE. Le processus de redéfinition de la stratégie de commercialisation en vue de cibler les marchés de « produits de première qualité » ou de « luxe », non seulement de l'UE mais d'autres pays également, est en cours dans quelques pays ACP exportateurs de bœuf depuis la fin 2007.

Au vu d'une production nettement inférieure aux quotas prévus au titre du précédent contingent tarifaire pour la viande de bœuf (le protocole bœuf), personne ne s'attendait à ce que l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 ait un impact significatif sur le volume des exportations de bœuf en provenance des fournisseurs ACP traditionnels. En outre, les coûts associés à la mise en place des systèmes de conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires, normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et normes relatives au bien-être animal dans les pays exportateurs de bœuf non traditionnels sont à ce point élevés qu'il semble peu probable qu'un quelconque fournisseur non traditionnel puisse émerger au sein du groupe ACP. Cela est corroboré par l'expérience du régime Tout sauf les armes (TSA), en vertu duquel un accès en franchise de droits et de contingents est accordé aux PMA depuis 2001, et qui n'a permis, à ce jour, à aucun nouvel exportateur de bœuf de s'imposer. Par conséquent, au niveau ACP, le commerce de la viande bovine avec l'UE perd petit à petit de son intérêt. Pour la grande majorité des éleveurs de bétail ACP, les marchés locaux, nationaux et, pour certains ACP, régionaux sont bien plus importants que le marché de l'UE. La production de l'UE ne donnant plus lieu à des volumes importants d'exportations de bœuf subventionné, la Politique agricole commune (PAC) de l'UE a de moins en moins d'impact sur le secteur de la viande bovine ACP.

Il est intéressant de noter que le processus de réforme du secteur de la viande bovine de l'UE a permis d'élargir le rayon d'action de la réduction de la protection tarifaire entourant les marchés de la viande bovine de l'UE, un changement envisagé maintenant aussi bien dans un contexte multilatéral (OMC) que bilatéral, au travers des négociations de zone de libre-échange avec des grands fournisseurs étrangers dans la région Mercosur. Toute réduction des droits de douane sur les importations originaires de ces grands fournisseurs de viande de bœuf vers le marché de l'UE devrait avoir un effet important en termes de prix sur les segments du marché du bœuf desservis par ces importations. Dans la mesure où les fournisseurs ACP continuent de desservir ces mêmes segments du marché, un tel développement serait susceptible d'avoir des incidences sérieuses sur la durabilité de ces exportations vers le marché de l'UE.

Cependant, la hausse des coûts engendrée par l'application de normes de sécurité alimentaire, normes SPS et de bien-être animal plus strictes, dans un contexte de changement dans la distribution de la demande mondiale pour le bœuf, est en train de réduire l'attrait du marché de l'UE aux yeux du principal exportateur de viande bovine, à savoir le Brésil. Le volume des exportations de bœuf du Brésil vers l'UE pourrait ainsi s'en trouver réduit, les contraintes subséquentes sur le plan de l'offre soutenant alors les prix du bœuf de l'UE à des niveaux permettant aux fournisseurs ACP de poursuivre des exportations rentables de bœuf différencié de qualité.

À plus long terme, la grande incertitude dans le secteur de la viande bovine reste l'impact de l'abolition des quotas de production dans le secteur laitier en 2015. En fonction des niveaux des prix laitiers sur le marché mondial, cela pourrait ralentir voire inverser le déclin des cheptels laitiers dans l'UE, ce qui aurait un impact sur le volume du bœuf produit au sein de l'UE.

## 2 Récents développements

### 2.1 Développements sur le marché de la viande bovine de l'UE

En 2008, la consommation totale de viande de l'UE a reculé de 2,2 %, la consommation de viande de bœuf par habitant baissant de 2,3 %, la consommation de viande de porc de 3,23 %, la consommation de volaille restant stable. Par habitant, la consommation de viande de bœuf a enregistré une plus forte baisse dans les nouveaux États membres de l'UE que dans les pays de l'UE-15. Dans le secteur de la viande bovine, ce déclin était une conséquence directe de la hausse des prix, découlant de la plus faible disponibilité du bœuf après la fermeture du marché de l'UE aux exportations de bœuf du Brésil en raison d'une non-conformité aux exigences de traçabilité. La consommation a également régressé en 2009 mais à un rythme plus lent qu'en 2008. Ce déclin a été toutefois plus lent que celui de la production (1,2 % comparé à 2,3 %), générant une augmentation de 13,7 % des importations en 2009. Les prix du bœuf de l'UE en décembre 2009 étaient de 2 % inférieurs aux niveaux des prix de décembre 2008, mais avec des écarts considérables à travers l'UE (de - 16 % en Slovaquie à + 1 % en Grèce). Ceci a ramené les prix à des niveaux comparables à ceux d'avant la flambée des prix.

Cette tendance vers une baisse plus rapide de la production que de la consommation devrait se poursuivre jusqu'en 2015, la production de bœuf de l'UE devant chuter de près de 4,8 % entre 2008 et 2015 (- 402 000 tonnes) après la réduction structurelle du cheptel laitier et l'impact du découplage de l'aide. La consommation devrait quant à elle afficher un recul plus modeste de 0,8 % (environ 70 000 tonnes).

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le grand événement de 2008 a été la fermeture du marché de l'UE aux exportations du Brésil pour non-respect des exigences de traçabilité de l'UE, ceci menant à un net déclin des importations globales. En 2009, les importations ont à nouveau augmenté suite à la levée des restrictions temporaires sur les exportations de bœuf introduites par le gouvernement argentin et à l'augmentation des approvisionnements en provenance d'Uruguay. Les importations devraient poursuivre une courbe ascendante jusqu'en 2015, pour atteindre un niveau dev 60 % supérieur au niveau de 2008 (+ 229 000 tonnes). En 2015, les importations seront de 98 % supérieures au niveau de 2006. Cette tendance ouvre de nouvelles opportunités commerciales aux exportateurs ACP.

**Tableau 1 : Prévisions relatives à la production de bœuf et de veau, à la consommation, aux importations et exportations de l'UE pour la période 2006-2015 (en milliers de tonnes epc)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Production intérieure brute	8 180	8 254	8 293	8 102	8 078	8 010	7 951	7 906	7 908	7 891
Production nette	8 133	8 203	8 253	8 065	8 041	7 973	7 914	7 869	7 871	7 855
Consommation	8 566	8 631	8 470	8 386	8 429	8 433	8 430	8 404	8 403	8 400
Importations	619	541	379	431	478	546	594	608	599	608
Exportations	186	113	162	110	90	86	79	73	68	63

epc = équivalent poids carcasse.

Sources : Commission Européenne.

Toutefois, malgré l'octroi d'un accès en totale franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE au titre de l'initiative TSA et des divers APE intérimaires, le nombre de pays ACP exportant de la viande de bœuf a chuté, les six fournisseurs au titre du protocole bœuf étant réduits à deux exportateurs à peine, à savoir la Namibie et le Botswana. Cela traduit deux développements majeurs : tout d'abord la chute des prix sur le marché du bœuf de l'UE (avant la flambée des prix des denrées alimentaires) et ensuite les coûts de plus en plus élevés de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE et à la réglementation SPS. C'est ainsi que le Swaziland, dont les exportations étaient concentrées sur les carcasses de bœuf à bas prix, a mis fin à ses exportations de bœuf sur le marché de l'UE. Le Zimbabwe, quant à lui, n'a pas pu honorer ses approvisionnements sur le marché de l'UE en raison de l'interruption des plans de lutte contre les épizooties et de traçabilité du bétail. Ceci, couplé à l'attrait croissant



des marchés locaux pour les producteurs namibiens, face à une dévaluation temporaire de l'euro par rapport au rand, a provoqué une baisse drastique des approvisionnements ACP de bœuf sur le marché de l'UE.

Par conséquent, bien que l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents ait généré des économies pour les exportateurs de bœuf ACP (environ 1,96 million d'euros par an pour le Botswana et 1,5 million d'euros par an pour la Namibie), il semble peu probable qu'une quelconque augmentation significative du volume des exportations de viande de bœuf vers l'UE se produise au cours des prochaines années. Toutefois, il est possible que la valeur des exportations de bœuf de la Namibie augmente, étant donné la transition vers une commercialisation différenciée des morceaux de bœuf amorcée par l'exportateur namibien de viande de bœuf.

## 2.2 Développements sur les marchés mondiaux de la viande bovine

Entre 1999 et 2007, la structure de la demande mondiale en viande de bœuf a changé, la consommation dans les pays développés stagnant et la demande dans les pays en développement affichant une « croissance décente » (par ex. + 2,4 % par an en Chine, + 1,9 % au Brésil et + 11,5 % en Argentine). En termes de production et de commerce, le plus gros changement a été sans conteste l'expansion des exportations brésiliennes, qui ont permis au Brésil de se hisser au rang de premier exportateur mondial de viande de bœuf. Les interruptions des échanges dues à la non-conformité du Brésil aux exigences de traçabilité de l'UE ont provoqué une chute de 5,5 % des échanges mondiaux de viande de bœuf en 2008.

En termes de prix, à compter du printemps 2004, les prix mondiaux de la viande de bœuf semblent avoir atteint une moyenne plus élevée d'environ 2,5 \$ US/kg. Toutefois, la flambée des prix des denrées alimentaires a fait grimper les prix du bœuf à un nouveau sommet de 3,87 \$ US/kg en juillet 2008, mais l'arrivée de la crise économique a entraîné un fléchissement de la demande de bœuf, les prix chutant à 2,36 \$ US/kg en février 2009, « le niveau le plus bas depuis le printemps 2004 ». Les prix se sont rétablis depuis lors, pour atteindre 2,73 \$ US/kg en août 2009, soit un niveau un peu plus élevé que celui enregistré avant la flambée des prix de 2008. Les prix ont ensuite fluctué très légèrement, atteignant 2,80 \$ US/kg en décembre 2009, soit un niveau de 12,9 % supérieur au niveau de décembre 2008. À moyen terme, la reprise économique devrait soutenir les prix de la viande de bœuf, mais le moment précis et l'ampleur de cette reprise demeurent incertains (les prévisions diffèrent).

À plus long terme, tant la consommation que la production devraient reprendre une croissance modérée (1,3 % par an) d'après les prévisions de l'OCDE-FAO, la production devant augmenter de 65 millions de tonnes en 2009 à 74 millions de tonnes en 2018. La croissance de la consommation devrait être concentrée dans les économies émergentes dynamiques. Le commerce mondial de la viande de bœuf devrait ainsi reprendre son taux de croissance précédent (+ 2,8 % par an).

Ceci suggère qu'au cours de la prochaine période les développements du marché de la viande bovine sont susceptibles d'être plus dynamiques en dehors du marché de l'UE traditionnel, malgré le déficit de production croissant de l'UE et la croissance escomptée des importations. Cela aura une véritable incidence sur l'avenir des échanges internationaux du bœuf ACP.

## 2.3 Relever les défis des normes de sécurité des denrées alimentaires, SPS et de bien-être animal

Les normes de l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires, les normes SPS et de bien-être animal deviennent de plus en plus strictes. Cela reflète non seulement l'intérêt profond de la Commission européenne pour ces questions mais également la transition de la politique de l'UE vers une production de morceaux de bœuf différenciés de première qualité. Au cours de ces 18 derniers mois, trois grands développements sont intervenus : l'entrée en vigueur de règlements

plus stricts applicables à l'alimentation animale ; l'adoption de nouvelles normes sur le traitement des animaux au moment de l'abattage ; l'adoption de nouvelles normes pour l'étiquetage de la viande de bœuf conformément à des normes en matière de bien-être animal.

L'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation en matière d'alimentation animale est à plusieurs égards une simple extension des règlements existant en matière de contrôle de la sécurité des aliments et des aliments pour animaux, une sécurité régulièrement évaluée par l'Office alimentaire et vétérinaire au travers de ses visites d'inspection menées auprès des pays exportateurs de bœuf ACP. Dans le courant de l'année 2009, des missions de l'OAV au Botswana et en Namibie ont été menées pour « évaluer les contrôles de la santé animale mis en place », en particulier en ce qui concerne le contrôle de la fièvre aphteuse et les procédures de certification appliquées. La mission a constaté des défaillances dans les deux pays, mais conclut dans l'ensemble que « les autorités compétentes du Botswana continuent de veiller à la conformité aux exigences en matière de santé animale de la CE pour la viande bovine fraîche exportée vers l'UE ». Certaines suggestions spécifiques ont été formulées pour améliorer les normes SPS nationales et les contrôles de sécurité des denrées alimentaires et, à l'instar des précédentes recommandations, on s'attend à ce que ces problèmes soient abordés de manière à renforcer les capacités de contrôle nationales.

Dans le cas du Botswana, des excédents de revenus importants ont permis au gouvernement de maintenir les systèmes de contrôle des épizooties, malgré une baisse des recettes de la vente de viande de bœuf sur le marché de l'UE. Toutefois, à l'heure de l'austérité budgétaire, la rentabilité des mesures de contrôle des épizooties pourrait bien être remise en question, compte tenu des volumes limités et de la baisse des recettes de la vente de bœuf du Botswana sur le marché de l'UE, même si l'importance politique du bœuf pour l'économie rurale du Botswana protégera éventuellement les services du bétail contre toute réduction des dépenses.

Dans le cas de la Namibie, les dispositions en matière de commercialisation de la viande de bœuf ayant été restructurées pour améliorer les recettes (voir section 2.4), le maintien des services du bétail, des systèmes de contrôle des épizooties et de traçabilité semble être assuré. Toutefois, cet aspect reste un défi de taille pour ces deux pays.

S'agissant de la question des nouvelles normes sur le traitement des animaux au moment de l'abattage, les nouvelles règles devraient entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les nouveaux règlements intègrent la notion de bien-être animal dans la conception des abattoirs et exigent « la surveillance régulière du niveau d'efficacité des techniques d'étourdissement ». Les méthodes d'abattage sont définies de manière plus stricte et des changements techniques ont été définis en matière de « construction, de configuration et d'équipement des abattoirs ». Le règlement exige que les abattoirs confient à des personnes spécifiques la question du bien-être animal et qu'ils s'assurent que le personnel est « dûment formé et certifié » dans la mise en œuvre de procédures d'exploitation standard spécifiques. L'approche se fonde sur le système HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) actuellement en place dans la CE, et vise à fournir des conditions de concurrence égales pour les opérateurs à travers l'UE « de façon à ce que leur compétitivité ne soit pas affectée par les différences de coûts de production ou leur accès au marché ».

Le règlement s'applique également aux abattoirs des pays tiers souhaitant exporter de la viande vers l'UE, où l'on exige que des normes équivalentes soient respectées. D'après le guide de la nouvelle réglementation, les normes de l'Organisation mondiale pour la santé animale seront prises en compte au moment d'évaluer l'équivalence. Des efforts sont consentis pour réduire au maximum les coûts associés à la nouvelle réglementation. Les petits abattoirs sont par conséquent exemptés de la désignation de responsables pour le bien-être animal, et d'autres aspects du règlement comportent de longues périodes de transition (par ex. le réaménagement des abattoirs et l'exigence de production de certificats de compétence par les membres du personnel). La CE juge la conformité aux nouvelles normes comme générant des « valeurs commerciales positives », en améliorant la perception des consommateurs quant à la qualité et

aux normes de la viande de l'UE, et augmentant ainsi leur disposition à payer une prime de prix pour une telle viande.

Cette dimension a déjà été reconnue en Namibie, où les normes appliquées ont tenté d'anticiper les tendances et d'aller au-delà des normes actuelles de l'UE, les améliorations apportées à la commercialisation étant conçues pour garantir que les agriculteurs puissent retirer un bénéfice maximum des primes de prix que les consommateurs seront enclins à payer pour une viande de première qualité, notamment une viande produite conformément à des normes relatives au bien-être animal. La manière dont les autorités de l'UE choisiront d'appliquer le principe d'équivalence sera déterminante. Par exemple, une interprétation flexible conforme aux réalités locales, notamment la durée de la période de transition (liée aux plans d'investissement existants), pourrait contribuer à limiter la hausse des coûts liée à la nouvelle réglementation dans les pays ACP ayant une production limitée. Il conviendra de veiller tout particulièrement à ce que le principe d'équivalence ne soit pas appliqué de façon à poser un obstacle au commerce.

Il est peut-être intéressant de noter que les investissements requis, tant de la part du gouvernement que du secteur privé, pour soutenir l'accès au marché de l'UE soumis à des règlements en matière de sécurité des denrées alimentaires, SPS et bien-être animal de plus en plus stricts, expliquent en grande partie pourquoi aucun PMA n'a développé des exportations de bœuf vers le marché de l'UE depuis l'introduction de l'accès en franchise de droits et de contingents pour les exportations PMA dans le secteur de la viande bovine en 2001. Cela laisse également supposer qu'il y a peu de chances que de nouveaux exportateurs de bœuf ACP émergent grâce à l'accès en franchise de droits et de contingents accordé au titre des divers APE (intérimaires).

S'agissant du débat sur les nouvelles normes d'étiquetage relatif au bien-être animal, l'objectif de cette initiative est de « permettre aux consommateurs d'identifier et de choisir plus facilement les produits fabriqués dans le respect du bien-être animal » et « d'inciter ainsi, sur le plan économique, les producteurs à améliorer le bien-être des animaux ». La CE estime que des normes de bien-être animal plus strictes offrent la possibilité aux producteurs d'obtenir des primes de prix, en facilitant l'identification de ces viandes respectueuses du bien-être animal par les consommateurs prêts à payer ce supplément de prix. Les options pour l'étiquetage relatif au bien-être animal comprennent :

- « l'établissement d'exigences pour l'utilisation volontaire d'allégations de bien-être animal » ;
- « l'établissement d'un label communautaire volontaire de bien-être animal, ouvert à tous ceux qui se conforment aux critères » ;
- « l'élaboration de lignes directrices pour les systèmes d'étiquetage et de qualité en matière de bien-être animal ».

La question qui se pose maintenant est de savoir si les normes appliquées seront génériques et donc ouvertes à tous les producteurs de viande indépendamment de la région d'origine, ou si la définition des normes de bien-être animal sera plutôt « eurocentrique » et deviendra donc un moyen de discrimination envers les produits importés qui, en réalité, satisfont à des normes de bien-être animal similaires. Il convient de noter dans ce contexte que, lors des discussions de février 2010 sur l'étiquetage du bien-être animal au Conseil de l'agriculture de l'UE, l'importance de la non-discrimination a été soulignée, afin d'assurer la compatibilité avec l'OMC de tout système d'étiquetage relatif au bien-être animal introduit.

Ces exigences de certification liées à l'étiquetage relatif au bien-être animal soulèvent une question subsidiaire : ces exigences en viendront-elles à imposer des charges financières supplémentaires aux exportateurs ACP de produits à base de viande de qualité, produits à base d'animaux élevés conformément aux normes de bien-être animal de l'UE, ou tous les producteurs auront-ils le même accès au processus de certification et à coût égal ?

Ce sont là des questions importantes car elles affecteront directement la capacité des producteurs ACP à se placer de manière concurrentielle sur un marché de l'UE des produits à

base de viande différencié et de plus en plus fragmenté. Certains fournisseurs ACP poursuivent déjà activement des stratégies pour relever ces nouveaux défis et pour différencier leurs produits en fonction de critères de qualité. Si ces stratégies offrent des avantages commerciaux supplémentaires conséquents, il est essentiel que les coûts découlant de la mise en conformité aux nouvelles normes de l'UE, qu'il s'agisse de normes de bien-être ou d'hygiène, soient réduits au maximum. Ces considérations doivent être intégrées dans la conception de tout nouveau plan d'étiquetage de l'UE relatif au bien-être animal.

## 2.4 Réponses actuelles à l'érosion des préférences

Dans le courant de l'année 2009, en réponse à l'érosion de la valeur des préférences commerciales traditionnelles dans le secteur de la viande bovine, la principale société d'exportation de viande de bœuf namibienne MEATCO a poursuivi ses efforts pour desservir le marché des produits différenciés en termes de qualité. Ceci a impliqué :

- une identification précise des segments du marché de produits de luxe différenciés en termes de qualité, pas uniquement sur les marchés de l'UE traditionnels mais également en dehors de ceux-ci ;
- la désignation de représentants à l'étranger chargés d'étudier en profondeur les besoins du consommateur final et ses exigences ;
- le développement d'une identité de marque distincte (la marque « Natures Reserve » lancée en septembre 2008), pour faciliter l'identification des produits par les consommateurs « soucieux de la qualité » ;
- l'investissement dans de nouveaux équipements de conditionnement (par ex. des machines à emballer sous vide) afin de satisfaire plus efficacement aux exigences des clients.

Toutefois, il convient de noter que la condition préalable au lancement de ces initiatives de commercialisation était l'existence du système Farm Assurance Namibia (FAN). Ce système d'assurance qualité, dont les origines remontent aux initiatives prises dès le début de l'année 1999, a fini par englober au fil du temps un système de traçabilité totalement informatisé, et s'est attaché à promouvoir non seulement la conformité aux normes statutaires existantes mais également à devancer les attentes futures des consommateurs et les exigences futures du marché. Cet aspect est important d'un point de vue ACP au sens large, puisqu'il donne une idée de l'ampleur des investissements requis pour à la fois obtenir un accès au marché de l'UE et desservir les segments les plus rémunérateurs du marché.

Cette approche plus ciblée de la commercialisation et les investissements dans la production en vue de desservir les besoins des marchés de « produits de première qualité » ont permis au principal exportateur de viande de bœuf namibien de s'accaparer une part plus importante des primes de prix proposées pour la vente de morceaux de bœuf namibien « différenciés en termes de qualité ». Cela a permis à MEATCO de verser à son tour des primes de prix, les agriculteurs namibiens touchant 183 millions de dollars namibiens par an en plus que les agriculteurs sud-africains comparables. Cela a également permis au secteur de la viande bovine namibien de se diversifier et d'échapper à sa dépendance exclusive à l'égard des marchés de l'UE pour les produits à base de préparations de viande. Il a ainsi ciblé d'autres marchés européens non UE (par ex. la Norvège) et les marchés régionaux (par ex. l'Afrique du Sud), ces deux marchés représentant aujourd'hui un pourcentage plus élevé des ventes totales de bœuf du principal exportateur namibien que l'UE. Dans l'ensemble, cela a permis de stabiliser le volume du bétail proposé à l'abattage aux installations MEATCO et a même promu une petite augmentation du nombre de bêtes placées pour abattage (+ 9 % au cours de la dernière campagne de commercialisation par rapport à l'année précédente.



**Tableau 2 : Exportations de viande de bœuf de MEATCO par pays  
(en % de la valeur des ventes)**

Destination	% de la valeur des ventes
UE	39,6
Afrique du Sud	29,5
Namibie	12,8
Afrique	0,9
Norvège	13,5
Suisse	1,4
Réunion	2,3

Source : MEATCO.

Cette expérience contraste nettement avec celle du Swaziland, où les exportations de bœuf non différencié ont d'abord connu une contraction pour être ensuite abandonnées, au vu de la baisse de rentabilité découlant de la hausse des coûts de la conformité aux normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires, des réductions du prix de référence de l'UE (qui a particulièrement baissé pour les morceaux de bœuf de qualité inférieure), et de l'intensification de la concurrence exercée par les fournisseurs de pays en développement plus avancés d'Amérique latine.

## 2.5 La menace émergente de la perte de l'accès préférentiel

Dans le courant de 2009 et des premiers mois de 2010, de plus en plus de responsables de la CE ont suggéré que la situation actuelle, à savoir que la Namibie bénéficie d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE sans avoir signé l'APE (intérimaire), n'était plus tenable. En juillet 2009, le porte-parole du commissaire en charge du commerce a averti que le gouvernement namibien pourrait voir la légitimité de son accès en franchise de droits et de contingents contestée. En février 2010, le délégué CE en Namibie a déclaré que la « poursuite du *statu quo* n'est pas une solution », tandis que, lors d'un séminaire sur l'APE SADC organisé à Maputo au début du mois de mars, un haut responsable de la Commission chargé des négociations APE SADC a affirmé que « la situation n'est pas tenable parce qu'elle est injuste vis-à-vis des pays qui ont signé et qu'elle est contraire aux règles de l'OMC ». Le secteur de la viande bovine namibien craint qu'à défaut d'un accord sur l'incorporation de textes alternatifs sur les dispositions traitant des clauses litigieuses dans l'APE intérimaire, entraînant le report de la signature de l'accord par le gouvernement namibien, la CE propose le retrait de la Namibie de la liste des bénéficiaires du règlement du Conseil de l'UE de décembre 2007 (1528/2007), qui accordait un accès en franchise de droits et de contingents aux pays dont les gouvernements avaient paraphé un APE (intérimaire).

Si une telle proposition était faite par la CE et approuvée par le Conseil de l'UE, le retrait de la Namibie de la liste des bénéficiaires éligibles déboucherait sur la perte de l'accès en franchise de droits et de contingents. L'application de droits SPG standard subséquente mènerait en réalité à une fermeture *de facto* du marché de l'UE aux exportations de bœuf de la Namibie. Cette question revêt par conséquent une importance capitale pour les exportateurs de bœuf namubiens.

## 3 Implications pour les pays ACP

### 3.1 Faire en sorte que la conformité aux normes soit rentable

Le principal défi rencontré pour maintenir un commerce rentable de la viande de bœuf avec l'UE est de satisfaire de manière rentable aux normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires, de bien-être animal et de qualité sans cesse changeantes, une conformité nécessaire pour assurer non seulement un accès continu au marché de l'UE mais également aux segments « mieux cotés » du marché de l'UE. Ce défi comporte différentes dimensions. La première a trait à



l'encadrement des règlements de l'UE. Il est important que les règlements de l'UE soient conçus de façon à éviter toute forme de discrimination, à la fois technique et commerciale.

En termes d'étiquetage relatif au bien-être animal, les ministres de l'UE ont reconnu l'importance d'éviter toute forme de discrimination qui pourrait être contestée à l'OMC. Cependant, cet engagement politique doit également être respecté dans le cadre de l'élaboration de règlements ou de la mise en place de normes volontaires privées. Les dispositions consultatives établies au titre de l'APE intérimaire pourraient éventuellement aider à garantir cette non-discrimination. Des éclaircissements pourraient être sollicités en la matière avant signature et ratification.

Il importe donc de s'assurer que ces mesures soient commercialement non discriminatoires. Cela implique de laisser place à la conception de systèmes de conformité pertinents au niveau local et qui sont équivalents aux systèmes de l'UE. Ces systèmes conçus au niveau local, qui imposent un niveau équivalent de conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires, SPS ou de bien-être animal, sont susceptibles d'être bien moins onéreux que les systèmes simplement transposés du contexte européen.

La deuxième dimension a trait à la répartition du fardeau financier de la conformité et de la vérification de la conformité. Dans l'UE, les ministres de l'agriculture sont de plus en plus sollicités par les organisations d'agriculteurs, qui réclament une intervention publique en vue de couvrir les coûts de la mise en œuvre des nouveaux règlements. Une telle assistance est régulièrement fournie au titre des programmes de développement rural de l'UE ou, lorsque nécessaire, par des instruments financiers spécifiques. Dans ce contexte, la fourniture d'un soutien similaire au titre des programmes d'aide au développement rural de l'UE semblerait justifiée, en particulier au vu de l'accent politique de plus en plus marqué sur les programmes d'« aide pour le commerce ». Cela pourrait prendre la forme de subventions aux organes du secteur public responsables de l'application de la conformité et de la vérification ou de prêts à taux bonifié via la BEI à des entreprises privées investissant dans la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires, SPS, de bien-être animal ou de qualité de l'UE.

Cela permettrait de prendre en compte comme il se doit deux des dimensions les plus importantes du défi de la sécurité des denrées alimentaires et des normes SPS, à savoir le maintien des capacités du secteur public pour la vérification et le contrôle efficaces de la conformité, et l'appui aux opérateurs du secteur privé ACP pour que ceux-ci consentent les investissements nécessaires dans la conformité. Sans ce soutien, les fournisseurs ACP risquent d'être exclus du marché de l'UE sous l'effet des coûts exorbitants de la conformité aux normes de l'UE (une tendance déjà visible actuellement). Cela serait particulièrement vrai si l'évolution de la politique commerciale de l'UE venait à entraîner une réduction substantielle des droits de douane sur la viande de bœuf appliqués aux importations des grands fournisseurs non ACP, un développement qui pourrait intervenir soit dans un contexte multilatéral au travers de l'Accord de Doha, soit dans un contexte bilatéral par le biais des négociations ALE en cours.

### 3.2 La différenciation des produits et l'innovation en point de mire

L'obtention de prix plus rémunérateurs pour les exportations de bœuf vers l'UE impliquera avant tout de satisfaire aux besoins et attentes du consommateur final, en se fondant sur une perception précise de la nature différenciée des marchés de la viande bovine de l'UE. Si certains fournisseurs de bœuf ACP poursuivent activement des stratégies pour se rapprocher du consommateur final afin de mieux cerner et satisfaire ses besoins, d'autres livrent un combat acharné pour devancer ces développements. Pour ces producteurs de viande bovine ACP, des programmes d'aide ciblés s'avéreront bien utiles. Cela sera particulièrement bénéfique aux fournisseurs dont les politiques et circonstances économiques nationales ne sont actuellement pas propices à l'exportation de viande de bœuf sur le marché de l'UE.

Les exigences de production de l'UE et les marchés de la viande bovine continuent d'évoluer. Dans ce contexte, les exportateurs ACP pourraient avoir besoin d'une aide en matière de technologies et systèmes d'information de marché, afin d'avancer et jouer gagnant. Il

serait donc peut-être bienvenu d'utiliser certains des engagements de coopération consentis dans le cadre des APE intérimaires pour diriger les fonds de l'aide au développement vers l'appui à ces activités. Bien sûr, dans le cadre des programmes internes de développement rural de l'UE, cette aide publique, conjuguant des ressources financières nationales et de l'UE, est régulièrement déployée à l'appui de l'innovation, de la différenciation et de la commercialisation des produits. Dans le cadre d'un accord de zone de libre-échange, quoi de plus normal donc pour les producteurs du même secteur que d'avoir accès à des types de soutien similaires, peu importe l'emplacement géographique qu'ils occupent dans la zone de libre-échange. Cela semble en effet indispensable pour éviter toute distorsion de la concurrence au sein de la zone de libre-échange.

### 3.3 Diversification des exportations

La structure de la demande pour la viande de bœuf au niveau mondial est en pleine mutation, la plus forte croissance de la consommation étant constatée dans les économies émergentes plutôt que dans les économies développées. Cela suggère qu'à l'avenir les nouveaux débouchés commerciaux pour le bœuf « différencié en termes de qualité » sont plus susceptibles de surgir en dehors de l'UE. Toutefois, afin d'accéder à ces marchés, les questions tarifaires et non tarifaires devront être résolues. Si les questions tarifaires peuvent être mieux abordées dans un contexte multilatéral ou bilatéral, les questions non tarifaires quant à elles pourraient être traitées dans le cadre d'une coopération UE-ACP, les exportateurs de bœuf ACP « profitant » des efforts consentis par l'UE pour résoudre les questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires sur les principaux marchés tiers pour le bœuf (par ex. la Corée du Sud). En d'autres termes, si les exportateurs de viande de bœuf ACP pouvaient avoir accès au travail technique entrepris par l'UE sur les problèmes du secteur dans le cadre de ses initiatives de partenariat d'accès au marché visant le marché concerné, cela pourrait alors faciliter leur propre travail en matière d'obtention d'un accès au marché tiers en question.

Une fois encore, les dispositions de coopération incluses dans les APE intérimaires pourraient très bien être exploitées pour développer la coopération dans ce domaine. Une « aide pour le commerce » complémentaire et ciblée pourrait être déployée au titre des programmes d'aide de l'UE, dans le cadre d'une coopération intensifiée sur les questions de sécurité alimentaire, SPS et de bien-être animal au niveau international.

La structure changeante de l'offre et de la demande mondiales de bœuf, la hausse des coûts pour desservir le marché de l'UE et la baisse progressive des prix (par rapport aux prix du marché mondial) impliquent que les marchés nationaux et régionaux pour la production de bœuf ACP seront de plus en plus importants au cours de la prochaine période. Les questions relatives aux normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires jouent toutefois un rôle important pour le commerce régional formel de la viande de bœuf et du bétail sur pied, une aide extérieure substantielle étant requise pour les aborder comme il se doit. Aussi, il est essentiel que les programmes pour l'harmonisation des normes régionales soient basés sur les réalités du secteur régional de la viande de bœuf et du bétail et s'alignent sur les normes internationales, plutôt que sur les normes externes de l'UE, puisque ce marché est susceptible de perdre progressivement de l'intérêt pour la grande majorité des producteurs de bœuf ACP.

En termes de développement des marchés régionaux pour le bœuf dans les pays ACP, la production de bœuf de l'UE ne représentera plus vraiment une menace. Toutefois, certains négociants de l'UE pourraient continuer à jouer un rôle dans le commerce triangulaire de morceaux de boeuf à bas prix et de qualité inférieure vers les marchés ACP, et il conviendra d'examiner minutieusement la conception et la mise en œuvre des dispositions de l'APE intérimaire ayant un impact sur le commerce du bœuf et les politiques de développement du secteur du bétail dans les régions productrices de bœuf des ACP.

### 3.4 Accès préférentiel : chronique d'une mort annoncée ?

La perte possible de l'accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE par les exportations namibiennes de bœuf doit être envisagée dans le contexte plus large des relations UE-SACU. Il convient de garder à l'esprit qu'en 2012 l'UE sera partie d'un accord de zone de libre-échange pleinement opérationnel (l'ACDC UE-Afrique du Sud), qui octroiera, *de facto*, un accès en franchise de droits pour pratiquement toutes les exportations UE vers l'ensemble du marché SACU (y compris la Namibie). Dans ce contexte, le Conseil des ministres de l'UE est tenu de prendre une décision tranchée en retirant la Namibie de la liste des pays spécifiés à l'annexe 1 du règlement du Conseil de l'UE de décembre 2007 (1528/2007) comme étant éligibles à l'accès en franchise de droits et de contingents vers le marché de l'UE, à un moment où l'UE commence à bénéficier *de facto* d'un accès en totale franchise de droits et de contingents pour pratiquement toutes les exportations de l'UE sur le territoire de ce pays au titre d'un accord de libre-échange compatible avec l'OMC. L'adoption d'une telle mesure au nom de la compatibilité avec l'OMC semble être une décision très difficile à prendre par les gouvernements des États membres de l'UE. Ceci sera d'autant plus difficile si l'on tient compte du fait que le gouvernement du pays concerné a, à maintes reprises, réitéré son engagement à signer l'APE intérimaire, lorsque les questions en suspens sur lesquelles un accord assez large a déjà été obtenu seront formellement incorporées dans le texte à signer.

## Sources d'information

### Régime de la viande bovine de l'UE

Page CE décrivant en résumé le régime de la viande bovine de l'UE.

[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/beef/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/beef/index_en.htm)

Étiquetage relatif aux normes SPS, à la sécurité des denrées alimentaires et au bien-être animal.

CE. Rapport complet sur les options en matière d'étiquetage relatif au bien-être animal, réf. (COM)2009 584 final, 28 octobre 2009.

[http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/farm/options\\_animal\\_welfare\\_labelling\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/farm/options_animal_welfare_labelling_report_en.pdf)

Évaluation d'impact sur les nouvelles normes d'abattage. Commission Staff Working Document, CE, Bruxelles, SEC(2008) final.

[http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/laughter/impact\\_assessment\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/laughter/impact_assessment_report.pdf)

Communiqué de presse CE sur l'adoption d'un nouveau règlement sur l'alimentation animale. *Europa Press Releases Rapid*, IP/09/981, 22 juin 2009.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/981&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

CE, DG Santé et Protection des consommateurs (SANCO). Botswana inspection report No. 2009-8325-MR-Final, 12 octobre 2009.

[http://ec.europa.eu/food/fvo/ir\\_search\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm)

CE, DG Santé et Protection des consommateurs, Namibie, (SANCO)/2009-8216-MR-Final.

[http://ec.europa.eu/food/fvo/rep\\_details\\_en.cfm?red\\_id=2221](http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?red_id=2221)

### Développements du marché

Mise à jour de l'évolution des prix sur les marchés internationaux des denrées alimentaires, D(2010) agri.1.5 (2010)39821, 22 janvier 2010.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/commodityprices/012010_en.pdf)

CE DG Agriculture et Développement rural. « Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2008-2015 », mars 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2008/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2008/fullrep_en.pdf)

Révision CE des évaluations de l'évolution future des marchés agricoles mondiaux, analyse de la politique commerciale agricole (document de travail), juillet 2009.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/outlook/2009\\_2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/outlook/2009_2018_en.pdf)

Résumé de l'analyse FAO sur l'évolution de la production mondiale de l'élevage, FAO.

<http://www.fao.org/news/story/en/item/40117/icode/>

### L'avenir de l'accès en franchise de droits et de contingents pour la Namibie

« Namibia's EPA stance worries the EU ». *New Era* (Namibie), 8 juillet 2009.

<http://www.newera.com.na/article.php?articleid=5346>

« Namibia keeps EU guessing on EPA ». *New Era* (Namibie), 24 février 2010.

[http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=16851](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=16851)

« SA under pressure to sign economic agreement ». *Business Day* (Afrique du Sud), 2 mars 2010.

<http://allafrica.com/stories/201003020810.html>





# 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 de certification alimentaires.
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 <a href="http://www.acp.int">www.acp.int</a>
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. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/trips_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/trips_f.htm</a>
AEM	Accord environnemental multilatéral. <a href="http://europa.eu.int/comm/environment/international_issues/agreements_en.htm">http://europa.eu.int/comm/environment/international_issues/agreements_en.htm</a>
AGCS	Accord général sur le commerce des services. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/serv_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/serv_f.htm</a>
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement. <a href="http://www1.oecd.org/publications/pol_brief/1997/9702_pol.htm">http://www1.oecd.org/publications/pol_brief/1997/9702_pol.htm</a>
AOA (ESA)	Groupement régional des pays d'Afrique orientale et australe négociant un APE avec l'UE (Burundi, Comores, RD Congo, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Ouganda, Zambie, Zimbabwe).
APP (JPA)	Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. <a href="http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm">http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm</a>
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. <a href="http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/10-24.pdf">http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/10-24.pdf</a>
Cancún	Cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancún, septembre 2003. <a href="http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min03_f/min03_f.htm">http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min03_f/min03_f.htm</a>
CARICOM	Communauté et marché commun des Caraïbes. <a href="http://www.caricom.org/">http://www.caricom.org/ (anglais)</a>
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. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm</a>
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. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm</a>
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. À titre d'exemple, les paiements au titre des programmes environnementaux. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm</a>
CE	Communauté européenne. <a href="http://europa.eu.int/comm/index_fr.htm">http://europa.eu.int/comm/index_fr.htm</a>
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo). <a href="http://www.ecowas.int/homefr.htm">http://www.ecowas.int/homefr.htm</a>
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. <a href="http://www.cemac.cf">http://www.cemac.cf</a>
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 de l'Accord sur les subventions et du GATT. A expiré fin 2003. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgnd13_peace_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgnd13_peace_f.htm</a>
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. <a href="http://www.coleacp.org/">http://www.coleacp.org/</a>
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe rassemblant l'Angola, le Burundi, les Comores, la RDC, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, la Namibie, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda, la Zambie, le Zimbabwe. <a href="http://www.comesa.int/index_html/view">http://www.comesa.int/index_html/view</a>
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). <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agric_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agric_f.htm</a>
Commission du Codex Alimentarius	Programme mixte FAO/OMC sur les normes alimentaires. <a href="http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp">http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp</a>
Conférence ministérielle	Organisme politique et décisionnel du rang le plus élevé de l'OMC, composé des ministres du Commerce de tous les États membres de l'OMC. <a href="http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/minist_f.htm">http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/minist_f.htm</a>
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.
Conseil de coopération du Golfe	Le conseil de coopération du Golfe (CCG), ou Conseil de coopération des États arabes du Golfe, est une organisation régionale regroupant six États arabes du golfe Persique : l'Arabie saoudite, Oman, le Koweït, Bahreïn, les Émirats arabes unis et le Qatar.

COREPER	Le Comité des représentants permanents est la structure de consultation 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). <a href="http://www.crnw.org">www.crnw.org</a>
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. <a href="http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact5_f.htm">http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact5_f.htm</a>
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.
Écoconditionnalité	Le principe d'écoconditionnalité 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. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/statra_f/statra_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/statra_f/statra_f.htm</a>
Équivalent <i>ad valorem</i>	Équivalent en pourcentage d'un droit de douane basé sur une autre mesure (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.
Érosion des préférences	Processus par lequel les négociations commerciales, en entraînant une baisse générale des droits de douane, réduisent la valeur des préférences accordées par les pays développés aux PED.
Forum du Pacifique	Le Forum des îles du Pacifique représente 16 chefs de gouvernement de tous les États insulaires indépendants et autonomes du Pacifique, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande. <a href="http://www.forumsec.org.fj/">http://www.forumsec.org.fj/</a>
G-20	Groupe de 20 pays émergents conduits par le Brésil. <a href="http://www.g20.org/index.htm">http://www.g20.org/index.htm</a>
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	Groupement de 17 pays promouvant la libéralisation des échanges de produits agricoles ; il inclut l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay. <a href="http://www.cairnsgroup.org/">http://www.cairnsgroup.org/</a> (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). <a href="http://www.mercosur.int">http://www.mercosur.int</a>
Mesures du pilier 1 et 2	Le pilier 1 couvre les aides directes aux producteurs et 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 du soutien (MGS)	La mesure globale du 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 aux paiements directs non exemptés ou toute autre subvention non exemptée des engagements de réduction, et duquel sont soustraits les droits ou taxes agricoles moins spécifiques payés 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. <a href="http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/18-trims_f.htm">http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/18-trims_f.htm</a>
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	Idée selon laquelle l'agriculture remplit plusieurs fonctions outre celle de produire des aliments et des fibres : 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 leurs autres partenaires. <a href="http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact2_f.htm">http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact2_f.htm</a>
OMC	Organisation mondiale du commerce. <a href="http://www.wto.org/indexfr.htm">http://www.wto.org/indexfr.htm</a>
ONT	Obstacles non tarifaires. <a href="http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm9_f.htm">http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm9_f.htm</a>
OTC	Obstacles techniques au commerce. <a href="http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm">http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm</a>
PACER Plus	Accord sur des relations économiques plus étroites (Pacific Agreement on Closer Economic Relations)



Pacte andin	Zone de libre-échange regroupant la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela, et instituant un ensemble de droits de douanes communs vis-à-vis des pays tiers.
Paielement contracyclique	Les paiements contracycliques, forme de subventions agricoles, sont utilisés par les États-Unis pour donner une compensation au producteur si le prix d'un produit agricole baisse en dessous du niveau souhaité.
Pays Quad	États-Unis, Japon, Canada et UE.
Pays Quint	États-Unis, Japon, Canada, UE et Australie.
PMA	Pays les moins avancés. <a href="http://www.unctad.org/templates/countries.asp?intltemID=1676&amp;lang=2">http://www.unctad.org/templates/countries.asp?intltemID=1676&amp;lang=2</a>
POSEI	Mesures spécifiques, concernant les produits agricoles, d'appui aux départements français d'outre-mer (POSEIDOM), aux Açores et à Madère (POSEIMA), aux îles Canaries (POSEICAN).
Principe de précaution	Le principe de précaution intervient lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes, non concluantes ou incertaines et que 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 ouvré ou transformé pour obtenir le statut de produit 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 minimales de quotas d'accès pour des motifs de sécurité alimentaire, de développement rural et de 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 : la relation entre le commerce et les investissements ; la relation entre la politique commerciale et la politique de concurrence ; la facilitation des échanges ; 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 aux exigences en termes d'écoconditionnalité.
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 SACU	<p>Paielements du gouvernement visant à inciter les producteurs nationaux à exporter.</p> <p>Union douanière d'Afrique australe (Southern Africa Custom Union) – Pays membres : Afrique du Sud et pays BLNS.</p> <p><a href="http://www.sacu.int/">http://www.sacu.int/</a></p>
SADC	<p>Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern Africa Development Community). Pays membres : Afrique du Sud, Angola, Botswana, RD Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.</p> <p><a href="http://www.sadc.int/">http://www.sadc.int/</a></p>
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	Le contingent tarifaire ( <i>Tariff rate quota</i> ) 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 entrent sur le marché à un droit plus élevé.
TSD	Traitement 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 dans l'application des mesures de soutien interne.

UE	Union européenne. <a href="http://europa.eu.int/">http://europa.eu.int/</a>
UE à 15	UE à 15 États membres jusqu'à la fin 2003.
UE à 25	UE à 25 États membres à partir du 1 <sup>er</sup> mai 2004.
UE à 27	UE à 27 États membres à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2007.
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine – Pays membres : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.
Versements compensatoires	Paielements 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.







# Agritrade

Enjeux du commerce agricole et de la pêche pour les pays ACP

## COMPENDIUM 2010

Cet ouvrage est un recueil des analyses publiées en 2009/2010 sur le site *Agritrade* (<http://agritrade.cta.int>). Il regroupe des notes de synthèse examinant de manière factuelle et non partisane les différents développements affectant les pays ACP dans le domaine du commerce agricole et de la pêche.

Lancé par le CTA (Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE) en 2001, le site Internet *Agritrade* 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 (banane, 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 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.

Le CTA est financé par l'UE.

