

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans le secteur agricole des PACP

Développements dans le commerce intra-régional

Développements dans les relations des PACP avec les pays tiers

3. Enjeux et débats politiques actuels

Trouver un équilibre entre les priorités du secteur agroalimentaire commercial et celles des petits exploitants

Promouvoir l'investissement dans le secteur agroalimentaire et la régulation des échanges commerciaux

Améliorer la crédibilité de la certification de la durabilité de l'huile de palme

Garantir une approche complète de la différenciation des produits

Concilier les stratégies de production biologique avec l'agriculture conventionnelle

L'importance capitale des questions SPS pour les négociations PACER-Plus

Garantir que la certification des produits différenciés débouche sur des bénéfices nets

Pacifique : enjeux liés au commerce agricole

1. Contexte et principaux enjeux

La hausse des prix des denrées alimentaires est une source de préoccupation majeure dans les pays ACP du Pacifique (PACP), étant donné la forte dépendance de ces pays à l'égard des importations. Cette préoccupation aiguise leur intérêt politique pour le développement de la production alimentaire nationale à destination des marchés locaux. Plusieurs initiatives ont été lancées pour soutenir la production alimentaire locale, tandis que certains pays ont appelé à une protection tarifaire plus importante pour certains produits alimentaires spécifiques. L'incidence croissante des maladies liées au mode de vie génère indirectement un contrôle accru des denrées alimentaires importées.

Le changement climatique est un élément important des préoccupations en matière de sécurité alimentaire des PACP. La contamination par l'eau salée des terres agricoles augmente et menace l'existence même de certains pays insulaires des PACP.

Bien que l'agriculture reste le fondement économique de la plupart des économies

PACP, des contraintes physiques et logistiques sérieuses se posent à une production et un commerce compétitifs. La croissance dans d'autres secteurs économiques de certains pays menace de provoquer un exode de la main-d'œuvre des secteurs d'exportation établis (par ex. le secteur du café en Papouasie-Nouvelle-Guinée [PNG]). En réponse à ces défis de compétitivité, l'intérêt se déplace vers les marchés de niche et la transformation à plus forte valeur ajoutée des produits agricoles destinés à l'exportation. Le renforcement des organisations de producteurs, la promotion des ventes directes, la levée des contraintes logistiques, la bonne gestion des défis sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'identification des moyens de réduire les coûts de la certification biologique sont autant de domaines qui reçoivent une attention et un soutien de l'« aide pour le commerce » accru.

Les pays des îles du Pacifique s'emploient également à développer le commerce intra-régional, plus particulièrement parmi les quatre États membres du Groupe

mélanésien Fer de lance, un groupe qui représente 98,8 % du territoire de la région PACP, 87 % de la population et 30,3 % de ses zones économiques exclusives (ZEE). Les initiatives visant l'intégration commerciale sous-régionale au sein du Groupe mélanésien Fer de lance attirent davantage d'investissements étrangers dans certains secteurs agricoles, pour exploiter les préférences commerciales régionales.

2. Récents développements

Développements dans le secteur agricole des PACP

Le contexte politique

Les pays PACP constituent le plus petit groupe des pays ACP, avec une population totale de 8 millions d'habitants, le pays le plus peuplé en comptant 6,5 millions (PNG) et le moins peuplé 10 000 (Nauru). Si le territoire est plutôt vaste, la plupart des pays PACP sont limités en termes de disponibilité des terres et, à l'exception de la PNG et de Fidji, ils présentent un faible potentiel agricole. Une infrastructure des transports déficiente aggrave plus encore l'éloignement des pays PACP, faisant de la production concurrentielle à destination des marchés internationaux un véritable défi commercial. Même les économies les plus développées sont confrontées à des défis en matière d'infrastructures, le mauvais état des routes provoquant la perte de jusqu'à 40 % de la production de café en PNG (voir article *Agritrade* « [Les obstacles à la différenciation des produits dans le Pacifique](#) », 13 juin 2013).

Les petites exploitations assurent la majeure partie de la production agricole destinée à la consommation propre et aux marchés locaux, le

commerce intra-régional étant plutôt limité. Il existe néanmoins certaines exploitations gérées par l'État et des fermes commerciales de taille moyenne, produisant à la fois pour l'export et pour les marchés locaux.

« La dépendance à l'égard des importations alimentaires a nettement augmenté depuis les années 1980 »

La dépendance à l'égard des importations alimentaires a nettement augmenté depuis les années 1980, du fait des modes de consommation changeants à l'heure des importations alimentaires bon marché et plus récemment de certaines évolutions dans le secteur de la vente de détail. Le riz et le pain remplacent les denrées de base traditionnelles et la consommation de viandes grasses bon marché et d'aliments transformés ayant une teneur élevée en sucre augmente. Ceci est à l'origine de préoccupations de santé publique majeures, des appels étant lancés pour que les politiques gouvernementales accordent la priorité à la production locale de denrées alimentaires saines pour les marchés locaux. Les taux de dépendance vis-à-vis des importations alimentaires dans les pays PACP oscillent entre 36 % à Kiribati et 84 % à Palau, ce qui place ces pays dans une situation particulièrement vulnérable par rapport à la hausse des prix alimentaires.

Avec la flambée des prix des denrées alimentaires, la propriété coutumière des terres est considérée par les analystes de l'université Monash à Melbourne, Australie, comme « le grand obstacle qui se dresse entre la population des îles du Pacifique et la famine ». Les régimes fonciers coutumiers sont prédominants dans les PACP, et certains craignent que les dispositions en matière d'affectation des terres, contenues dans les accords

commerciaux complets, ne jettent les bases d'une aliénation des terres substantielle. En vertu du calendrier d'accession à l'OMC du Vanuatu, par exemple, le gouvernement ne sera plus en mesure « de limiter la quantité de terres que les étrangers peuvent louer pour l'agriculture, la chasse ou la sylviculture », excepté dans quelques rares cas.

Ceci soulève des questions importantes liées aux implications des accords commerciaux internationaux pour les régimes fonciers coutumiers. En effet, certains craignent l'impact que les accords commerciaux pourraient avoir sur la possibilité pour le gouvernement d'adopter des mesures visant à promouvoir à la fois la production agricole locale et une consommation alimentaire plus saine. Les mesures politiques limitant les importations de viandes grasses pourraient être particulièrement affectées.

Il s'agit là du contexte dans lequel les dirigeants PACP ont appelé leurs partenaires internationaux à reconnaître les défis uniques auxquels sont confrontés les pays PACP, et à envisager des formes non traditionnelles d'accords commerciaux, qui placent le développement de la production et des échanges commerciaux au cœur des préoccupations.

Établir un équilibre entre secteur agroalimentaire commercial et petits exploitants

Étant donné que la production agricole dans de nombreux pays PACP est orientée vers la consommation des ménages et les marchés locaux, plusieurs initiatives ont été lancées pour encourager les petits exploitants à créer des associations articulées autour de diverses formes de production agricole et d'élevage de bétail.

Mais ce développement de la production des petits exploitants pour un usage local soulève des questions politiques quant à l'équilibre à établir entre production à petite échelle et promotion des investissements dans la production commerciale à plus grande échelle. Cela est étroitement lié aux questions de régime foncier et aux politiques en matière de privatisation et d'investissement étranger.

« Établir un équilibre entre secteur agroalimentaire commercial et petits exploitants est un enjeu dans la région du Pacifique »

Cet équilibre est particulièrement délicat dans deux secteurs : le premier est le secteur de la volaille, où les principales entreprises régionales investissent dans le développement de la production à destination des marchés nationaux et régionaux (par ex. les investissements australiens de Goodman Fielder International dans la production de volaille de Fidji – voir article *Agritrade* « [Le secteur de la volaille fidjien entend se développer malgré les tensions régionales](#) », 18 juin 2012). Le second est le secteur laitier, où le gouvernement de la PNG souhaite encourager les investissements par les laiteries étrangères dans le développement du secteur laitier local, et où la Fijian Dairy Company, nouvellement privatisée, entend promouvoir activement la production à destination des marchés régionaux, en recourant aux importations de lait écrémé en poudre.

À mesure que ces entreprises commerciales se développeront, les gouvernements PACP laisseront-ils tout simplement la production des petits exploitants disparaître de ces régions, ou la politique gouvernementale promouvra-t-elle des liens de sous-traitance entre les entreprises

commerciales et les petits producteurs ? Les craintes à cet égard incitent certains à appeler à une plus grande implication des agriculteurs dans la formulation de la politique agricole, et à ce que les gouvernements développent des politiques cohérentes pour traiter les exploitations agricoles comme de petites entreprises.

Développement du secteur agroalimentaire commercial et importations

Étant donné que les gouvernements PACP cherchent à promouvoir les entreprises nationales du secteur agroalimentaire, des pressions sont exercées dans certains secteurs de certains pays pour utiliser les contrôles des importations comme un moyen de laisser place au développement du secteur agroalimentaire national. Cela est illustré de manière plus flagrante dans les derniers développements en PNG, laquelle s'est fermement engagée politiquement envers la libéralisation commerciale.

En 2012/13, des représentants du secteur de la volaille de la PNG ont affirmé que les détaillants se fournissaient davantage en viande de volaille d'Australie, générant une augmentation des importations et un déclin de la production locale de viande de volaille de 10 à 20 % (voir article *Agritrade* « [Les importations de volaille affectent les producteurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée](#) », 9 septembre 2012). En novembre 2012, l'Association de l'industrie de la volaille de la PNG a réclamé une interdiction des importations, mêlant des préoccupations protectionnistes avec une menace SPS présumée de la volaille australienne (une allégation rejetée par l'Autorité de quarantaine et d'inspection agricole de la PNG – voir article *Agritrade* « [Inquiétudes croissantes concernant les importations](#)

[de volaille vers la PNG](#) », 2 février 2013). Malgré le rejet des allégations SPS en tant que justification des restrictions commerciales, « un examen complet des importations de volaille fraîche et congelée » vers la PNG a été effectué pour des raisons de biosécurité.

En 2012/13, les problèmes tarifaires dans le secteur sucrier sont passés au premier plan en PNG, Ramu Sugar, l'unique producteur de sucre de la PNG, ayant déclaré « une perte de 31,5 % de ses ventes depuis que le gouvernement a réduit [les droits de douane] sur le sucre importé ». Cela a poussé Ramu Sugar à réclamer qu'un droit d'importation de 50 % soit prélevé au cours des cinq prochaines années pour garantir une industrie sucrière viable en PNG (voir article *Agritrade* « [L'avenir de l'industrie sucrière de la Papouasie-Nouvelle-Guinée pose question](#) », 21 janvier 2013).

Bien que le gouvernement de la PNG n'ait pas introduit ou augmenté les droits de douane, les appels lancés par les entreprises agroalimentaires à plus grande échelle illustrent les pressions politiques exercées à l'heure de la hausse des prix des denrées alimentaires et de la priorité renouvelée sur la sécurité alimentaire nationale.

Une orientation de plus en plus marquée vers les exportations de produits différenciés et la commercialisation de produits de niche

Dans toute une série de secteurs dans le Pacifique, il est reconnu que les stratégies de différenciation des produits et la commercialisation de niche offrent un moyen de contourner les problèmes de compétitivité et logistiques auxquels sont confrontés les producteurs agroalimentaires des PACP. Dans la mesure du possible, il apparaît clairement qu'il convient de développer

les activités de transformation à plus forte valeur ajoutée et de se lancer dans les exportations de faibles volumes de produits haut de gamme.

« Dans le Pacifique, il est reconnu que les stratégies de différenciation des produits et la commercialisation de niche offrent un moyen de contourner les problèmes de compétitivité et logistiques »

Ce processus de différenciation des produits et de commercialisation de niche s'applique à un éventail de produits de base, depuis les exportations majeures telles que l'huile de palme et le sucre jusqu'aux cosmétiques à plus forte valeur ajoutée à base de noix de coco, en passant par le cacao fin ou aromatisé et les produits horticoles biologiques ou commerce équitable.

Dans le secteur de l'huile de palme, plus des trois quarts de la production de la New Britain Palm Oil Ltd (NBPOL), basée en PNG, s'effectue sur des terres certifiées durables. Bien que les primes sur les prix générées ne soient pas importantes, cela permet à la NBPOL de bien se positionner sur les marchés européens pour approvisionner les principaux fabricants alimentaires. Les bons résultats de la NBPOL dans la promotion d'huile de palme durablement produite ont attiré les investissements dans la hausse de la production, la cogénération d'électricité et le développement de ses opérations britanniques de raffinage (voir article *Agritrade* « [L'huile de palme durable devance toujours le thon en conserve dans les échanges commerciaux de la Papouasie-Nouvelle-Guinée avec l'UE](#) », 31 mars 2012). Dans ce contexte, certains s'interrogent sur l'intégrité du système de certification de la Table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO). En février 2013, une évaluation par le Worldwide Fund for Nature (WWF)

du processus de certification RSPO a révélé des lacunes significatives dans les rapports soumis par les membres de la RSPO (voir article *Agritrade* « [La durabilité de la production d'huile de palme des membres de la Table ronde sur l'huile de palme durable \(RSPO\) remise en question](#) », 28 avril 2013).

Des efforts sont en cours dans les PACP pour développer la production certifiée commerce équitable.

« Des efforts sont en cours dans les PACP pour développer la production certifiée commerce équitable »

En août 2012, quelque 4,56 millions \$US de fonds supplémentaires en faveur de Fairtrade Australia and New Zealand (ANZ) ont été annoncés « pour aider à libérer le potentiel d'exportation des petits exploitants dans l'agriculture du Pacifique ». Les produits différenciés en termes de qualité tels que le cacao, le café et la vanille présentent un véritable potentiel dans le Pacifique, la certification commerce équitable, par exemple, aidant à améliorer la position des producteurs du Pacifique au sein de la filière. Concrètement, une nouvelle initiative a été prise par Fairtrade ANZ pour développer les exportations de café commerce équitable en provenance de la PNG (voir article *Agritrade* « [Des fonds supplémentaires pour la promotion de la production du commerce équitable dans le Pacifique](#) », 8 octobre 2012).

Cependant, dans le secteur du commerce équitable, comme dans d'autres cas de la différenciation des produits, la question du volume de production impliqué est essentielle. Une évaluation de l'expérience fidjienne de la certification commerce équitable dans le secteur sucrier a révélé que « la certification commerce équitable fonctionne pour le sucre grâce aux

volumes conséquents et aux primes suffisamment importantes, qui ont aidé à supporter les coûts fixes d'exploitation d'une organisation de petits producteurs et à rester certifié » (voir article *Agritrade* « [Les coûts et les bénéfices de la certification commerce équitable dans les îles Fidji](#) », 23 juin 2013).

L'importance du volume de production en jeu pour les bénéfices nets obtenus avec une forme quelconque de certification par des tiers a été soulignée lors d'un examen de l'expérience du secteur du café de la PNG. Les coûts élevés de la conformité aux systèmes de certification par des tiers semblaient mener bien souvent à l'exclusion des petits producteurs individuels. En effet, « la quantité de café fournie par un agriculteur est le facteur le plus important pour déterminer si un agriculteur retire des bénéfices de la certification », les volumes plus importants et la meilleure organisation des producteurs renforçant la position des producteurs primaires dans la chaîne d'approvisionnement (voir article *Agritrade* « [Les obstacles à la différenciation des produits dans le Pacifique](#) », 13 juin 2013).

Par conséquent, lorsque les volumes de production sont limités, les coûts de la certification par les tiers peuvent dépasser les bénéfices nets retirés par les producteurs des primes sur les prix, en particulier maintenant que ces primes diminuent sous l'effet de la concurrence accrue entre les détaillants de produits certifiés.

Bien que ces défis varient pour les différents produits au titre des divers systèmes de certification, une évaluation minutieuse des coûts et bénéfices des stratégies de différenciation des produits semble requise, la certification étant insuffisante en elle-même pour garantir des bénéfices nets.

Dernières initiatives en matière de production agricole biologique et de commercialisation

Malgré les défis auxquels font face un certain nombre de pays insulaires du Pacifique, le développement d'une production agricole certifiée biologique est considéré comme la voie à suivre. Dans les îles Cook, par exemple, des partenariats public-privé sont lancés pour promouvoir la « croissance verte » basée sur des méthodes de production biologiques, des opportunités ayant été identifiées tout particulièrement dans l'horticulture. Au Vanuatu, par exemple, des efforts sont en cours pour convertir les plus grandes plantations de noix de coco à la production biologique. Cela s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus générale en faveur des agro-entreprises durables (Vanuatu Sustainable Agri-Business Initiative [VASABI]), qui constitue une action logique pour augmenter la valeur de la production actuelle, laquelle recourt déjà très peu aux engrais minéraux. Seule manque la certification.

Pour les petits pays insulaires tels que les îles Cook et le Vanuatu, la conversion de l'ensemble du secteur agricole à la production biologique pourrait offrir des bénéfices économiques majeurs en termes de minimisation des coûts des intrants, de réduction des coûts de la certification et de développement d'une identité de marque unique. Si les îles parviennent à généraliser une production naturelle (biologique) de qualité supérieure, la capacité des producteurs agricoles à obtenir des primes sur les prix sur les marchés étrangers pourrait être considérablement améliorée (bien qu'une telle stratégie ne soit pas sans poser de défis – voir article *Agritrade* « [L'agriculture biologique au Vanuatu : la voie à suivre](#) », 18 mai 2013).

Que sont les systèmes de garantie participatifs (SGP) ?

La Fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique (IFOAM) définit les systèmes SGP comme des « systèmes d'assurance qualité locaux certifiant les producteurs sur la base de la participation active des parties prenantes », le système étant « fondé sur la confiance, les réseaux sociaux et l'échange de connaissances ». Ce système réduit les coûts de certification et de vérification et peut améliorer les bénéfices nets revenant aux producteurs primaires desservant les segments du marché biologique qui acceptent ces systèmes.

Ces systèmes sont actuellement limités aux marchés locaux, où les principaux clients peuvent être activement impliqués dans l'inspection des processus agricoles suivis par les fournisseurs. Ils pourraient s'avérer utiles pour desservir les marchés biologiques dans le secteur du tourisme en pleine expansion dans le Pacifique.

Il convient de garder à l'esprit que les marchés pour les produits biologiques ne sont pas localisés uniquement à l'étranger. Les secteurs du tourisme en pleine croissance et les préoccupations de santé grandissantes liées au mode de vie créent des opportunités de marché bien plus proches, y compris dans certains pays PACP. Ces segments de marché peuvent être plus rentables grâce aux systèmes de certification biologique SGP.

Les associations de producteurs biologiques du Pacifique (notamment les territoires d'outre-mer français) ont assisté ensemble en mai 2012 à la première réunion de la Communauté du commerce biologique et éthique du Pacifique (POETCom). Un manuel sur la certification biologique SGP a été lancé lors de cette réunion, et examiné par un comité de révision POETCom spécialement constitué à cet effet pour garantir la conformité avec les normes biologiques du Pacifique. Le manuel a alors été distribué à travers la région.

La certification biologique SGP est moins coûteuse que la certification par des tiers et est en mesure de développer

l'approvisionnement et le marché pour les produits biologiques à travers la région, et d'alimenter les marchés du tourisme en plein essor.

Dans le même ordre d'idées, la Fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique (IFOAM) a accepté en avril 2012 la norme biologique du Pacifique dans sa famille de normes. Ce système IFOAM de reconnaissance mutuelle entend faciliter l'accès aux différents marchés pour les produits biologiques et gagner en crédibilité en tant que base d'évaluation de l'équivalence des normes étrangères. Nul ne sait comment la révision proposée par la CE des contrôles de l'alimentation humaine et animale affectera le secteur biologique. Certains craignent que la transition vers un cadre juridique uniforme pour les contrôles officiels implique que les systèmes de contrôle biologique existants « seront pratiquement éliminés de la réglementation biologique de l'UE à l'avenir » (voir article *Agritrade* « [Crainces concernant l'impact de la révision des contrôles européens de l'alimentation humaine et animale dans le secteur biologique](#) », 11 août

Les principaux programmes d'« aide pour le commerce » mis en œuvre en 2012/13

Le projet Increasing Agricultural Commodities Trade (IACT), financé par l'UE à hauteur de 9 millions €, a été déployé en 2012. Lancé en 2011 et prévu pour rester en application jusqu'en mai 2015, le projet IACT est basé sur le projet pilote Facilitating Agricultural Commodity Trade (FACT) précédent, mis en œuvre entre 2008 et 2012. Le projet entend augmenter la capacité d'exportation de produits agricoles et de la pêche des pays PACP, en renforçant le cadre institutionnel national, en développant la capacité commerciale et en accroissant la compétitivité du secteur privé et l'accès aux marchés internationaux. À ce jour, le programme a été principalement axé sur l'assistance technique et la formation en matière de développement et de commercialisation de produits, sur le soutien à la participation aux foires commerciales et l'appui au projet POETCom.

Le programme IACT peut être considéré comme venant compléter le programme Pacific Horticulture and Agriculture Market Access (PHAMA) financé par AusAid, et lancé en 2011, avec une seconde phase prévue pour démarrer en 2013. Le programme PHAMA est centré sur les aspects réglementaires de l'accès au marché pour les produits agricoles. Les initiatives à ce jour ont mis l'accent sur l'amélioration de la qualité de la production de taro, la résolution des problèmes de quarantaine de façon à réduire les pertes des lots détruits et la résolution des questions SPS liées à l'exportation d'ananas fidjiens vers la Nouvelle-Zélande.

Sources:

Programme IACT

http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com_content&view=article&id=923&Itemid=580

Programme PHAMA

<http://www.ausaid.gov.au/countries/pacific/rp/Pages/initiative-pacific-horticultural-agricultural-market-access.aspx>

2013). Les contrôles du processus de production peuvent être remplacés par des systèmes basés sur l'analyse des produits. Cela est important puisque les initiatives actuelles de coopération dans le domaine biologique dans la région Pacifique couvrent les pays PACP et les territoires d'outre-mer du Pacifique.

Globalement, la production biologique pour les marchés locaux et étrangers est jugée comme présentant une « nouvelle opportunité de marché excitante » pour les agriculteurs à travers les PACP. Cet accent mis sur la production

biologique attire des niveaux croissants d'« aide pour le commerce », depuis le renforcement des capacités pour les associations de producteurs jusqu'aux études de marché, en passant par le soutien à la certification.

Développements dans le commerce intra-régional

Développements dans le Groupe mélanésien Fer de lance (MSG)

La période 2012/13 a vu des développements importants dans le cadre du

MSG. Le commerce entre les États membres a connu une croissance de 300 % entre 2005 et 2009, même si l'Australie et la Nouvelle-Zélande représentaient encore 43 % des exportations des membres du MSG.

En 2012, la PNG a accepté de retirer tous les articles sauf trois de la liste des produits exclus des engagements d'élimination tarifaire au titre de l'accord de libre-échange du MSG (MSGTA). Fidji avait retiré précédemment tous les produits de sa liste négative. Le Vanuatu a emboîté le pas de la PNG. Les îles Salomon ont convenu d'éliminer progressivement les droits de douane sur les importations des membres du MSG à la fin de 2017.

La réunion inaugurale des ministres du commerce du MSG s'est tenue en mai 2013. Lors de cette réunion, le ministre du commerce de la PNG a exprimé sa déception face à la lenteur des négociations PACER-Plus, suggérant que la PNG devrait recentrer ses efforts sur le développement de la coopération commerciale et économique au sein du MSG. Le ministre du commerce de Fidji a par ailleurs souligné l'engagement des dirigeants du MSG à consolider les échanges commerciaux parmi les membres du MSG en « mettant en place un régime de franchise de droits, favorisant un marché commun sans droits de douane ». Le ministre du commerce du Vanuatu a affirmé que son gouvernement devrait examiner comment « maximiser l'utilisation des accords commerciaux MSG en termes de mobilité de la main-d'œuvre, et ainsi de suite ».

La réunion a globalement engagé les gouvernements membres à réviser l'accord commercial MSG de façon à ce qu'il devienne davantage un accord d'intégration économique pour les pays du MSG. Certains considèrent qu'une coopération et des échanges

commerciaux plus intenses entre les membres du MSG pourraient renforcer l'ensemble de la région PACP dans ses rapports avec ses partenaires commerciaux traditionnels, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

« Une coopération et des échanges commerciaux plus intenses entre les membres du MSG pourraient renforcer l'ensemble des États ACP dans la région Pacifique »

Dans ce contexte, le Conseil commercial bilatéral PNG-Fidji a été réorganisé en préparation à la réunion.

Le conseiller commercial en chef pour les pays des îles du Pacifique (PIC) a affirmé, cependant, que les bénéfices pouvant être retirés d'un accord PACER-Plus dépasseront de loin les bénéfices du MSGTA, et a appelé à ce qu'une plus grande attention politique soit accordée au processus PACER-Plus.

Intégration commerciale intra-PIC et structures changeantes de l'investissement des entreprises

« Des structures d'investissement au sein des entreprises agroalimentaires émergent dans le Pacifique, qui visent à exploiter les opportunités commerciales intra-régionales générées par l'évolution vers la libéralisation commerciale intra-PIC »

Des structures d'investissement au sein des entreprises agroalimentaires émergent dans le Pacifique, qui visent à exploiter les opportunités commerciales intra-régionales générées par l'évolution vers la libéralisation commerciale intra-PIC. En juin 2012, on indiquait que la production de volaille fidjienne avait augmenté de 36 % entre

2008 et 2012 (de 11 à 15 millions de volailles par an), après des investissements réalisés par la société australienne Goodman Fielder International en vue d'exploiter les opportunités d'exportation émergentes dans le cadre du MSGTA (voir article *Agritrade* « [Le secteur de la volaille fidjien entend se développer malgré les tensions régionales](#) », 18 juin 2012).

Des problèmes similaires se posent dans le secteur laitier, où une entreprise d'achat et de distribution de produits alimentaires pan-régionale (CJ Patel) a acquis en août 2012 des actions publiques dans l'unique laiterie de Fidji (voir article *Agritrade* « [La privatisation suscite des espoirs pour le secteur laitier fidjien mais des problèmes demeurent](#) », 25 mars 2013).

Les deux cas soulèvent des questions importantes en matière de règles d'origine au titre du MSGTA, étant donné la forte dépendance à l'égard de l'importation de produits de la volaille et de produits laitiers dans le cadre des stratégies d'entreprise actuellement poursuivies. En fonction de la manière dont elles sont gérées, ces questions pourraient favoriser le développement de liens en amont avec les secteurs laitier et de la volaille concernés. En outre, elles pourraient susciter des craintes concernant les conséquences commerciales intra-régionales des différents niveaux de soutien public et d'incitations fiscales.

Ces éléments laissent penser que toute révision du cadre législatif pour la gestion du commerce des produits affectés devra aborder les flux commerciaux intra-régionaux émergents découlant des investissements d'entreprise conçus pour tirer profit des accords commerciaux sous-régionaux, tels que le MSGTA. Cela suggère également la nécessité de renforcer les règles de concurrence et leur application effec-

tive, afin de mobiliser les investissements privés dans la modernisation nécessaire.

Développements dans les relations des PACP avec les pays tiers

Développements dans les négociations d'APE (intérimaires)

Dans le Pacifique, la mise en œuvre de l'Accord de partenariat économique (APE) intérimaire de la PNG est en cours. Des bénéfices majeurs en termes de développement sont rapportés dans le secteur de la pêche grâce aux dispositions d'approvisionnement global. L'APE intérimaire de Fidji n'a pas été ratifié et n'est donc pas en cours de mise en œuvre. D'après les représentants de la CE, trois autres pays PACP ont manifesté leur volonté d'adhérer à des APE intérimaires similaires.

Dans le courant de 2012/13, les négociations Pacifique-UE se sont accélérées, conformément aux instructions données par les dirigeants PACP pour conclure les négociations en 2013. Une séance de négociation formelle avec la CE a été organisée en octobre 2012, l'ensemble des 14 pays du Pacifique ayant soumis leurs offres d'accès au marché à la CE. Des réunions techniques supplémentaires ont été organisées en décembre 2012 et en mars 2013. Il semble que ces réunions aient permis d'obtenir des progrès notables sur les aspects techniques des négociations. Néanmoins, certains estiment dans le Pacifique qu'une flexibilité supplémentaire est maintenant requise pour combler le fossé sur les questions litigieuses en suspens, en particulier en ce qui concerne la pêche, où l'obtention de règles d'origine améliorées pour le poisson réfrigéré et surgelé s'avère prioritaire.

La complexité technique des questions en suspens dans le secteur de la pêche, en particulier en ce qui concerne la gestion efficace des pêcheries et des systèmes de conservation, est bien reconnue. Il en va de même pour la sensibilité politique croissante dans l'UE à l'approvisionnement global et à d'autres questions liées aux règles d'origine.

Le secrétaire général du Secrétariat du Forum des îles du Pacifique a conclu, lors de la réunion des ministres du commerce PACP de mai 2013, que « malheureusement (...) l'Union européenne n'a pas été réceptive à la situation qui est propre à la région du Pacifique et aux pays de cette région, et par conséquent n'a pas répondu aux attentes du Pacifique », ajoutant que c'est « essentiellement pour ces raisons que les négociations ont pris autant de temps à se conclure ».

« Les ministres du commerce PACP ont exprimé un sentiment d'urgence s'agissant de la conclusion du processus d'APE »

Les ministres du commerce PACP ont exprimé en mai 2013 un sentiment d'urgence s'agissant de la conclusion du processus d'APE, étant donné la fixation de l'échéance du 1er octobre 2014 pour l'abolition du règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007, qui avait prolongé l'accès en franchise de droits et de contingents transitoire pour Fidji et la PNG. Le ministre du commerce de Fidji a affirmé que « prolonger encore les négociations ne peut plus être toléré », Fidji cherchant à conclure les négociations d'ici la fin 2013, offrant ainsi suffisamment de temps pour la ratification par toutes les parties concernées avant la date limite du 1er octobre.

Le délégué de la CE pour le Pacifique a cependant déclaré que la conclusion des négociations d'ici la fin 2013 était « irréaliste », puisqu'il y a « bien trop de lacunes (...) pour que ces négociations soient finalisées avant la fin de l'année » (voir article *Agritrade* « [Fidji presse le pas pour conclure les négociations en 2013 tandis que la CE se montre sceptique quant à l'échéance de la fin d'année](#) », 1er juillet 2013). Le chef de la délégation de l'UE, cependant, a proposé une perspective légèrement plus nuancée sur la question du délai des négociations, soulignant que « les règlements d'accès au marché ne concernent que l'APE intérimaire » et « n'établissent pas un délai pour les négociations sur un APE complet. En réalité, il n'y a pas de délai ».

En juin 2013, une lettre a été envoyée par le porte-parole ministériel des PACP au commissaire européen en charge du commerce, Karel De Gucht, exposant les craintes du groupe à l'égard de l'absence de progrès dans les négociations, soulignant l'importance des pêcheries pour les pays des îles du Pacifique et réitérant le point de vue des gouvernements PACP, à savoir que, « s'il est bien conçu, l'APE complet a le potentiel de créer les bonnes conditions pour le commerce et le développement ». Cela, cependant, exigerait de proposer aux pays PACP « un meilleur accès au marché, y compris l'approvisionnement global, et une aide pour le commerce adéquate et opportune (...) pour améliorer l'infrastructure liée au commerce et renforcer leur capacité de production, ainsi que la capacité à se conformer aux exigences de l'UE en matière d'exportations ».

Du point de vue de la région du Pacifique, il est très important que celle-ci reste ouverte à toutes les options. Dans ce contexte, les responsables fidjiens ont mis en avant les possibi-

lités de continuer à offrir un APE aux pays moins développés, de ratification d'un APE intérimaire par Fidji et même de l'adhésion à un APE intérimaire par d'autres pays PACP s'ils le désirent.

Progrès dans les négociations PACER-Plus

La cinquième réunion des responsables des négociations commerciales PACER-Plus s'est tenue du 29 au 30 novembre 2012.

« Les gouvernements PACP considèrent que le PACER-Plus ne devrait pas donner lieu à un accord de libre-échange conventionnel »

Les pays des îles du Pacifique ont réitéré leur position de mai 2012, selon laquelle le « PACER-Plus ne devrait pas donner lieu à un accord de libre-échange conventionnel », et ont souligné l'importance d'inclure des dispositions qui « garantiront une croissance durable et le développement des pays insulaires du Forum » (voir article *Agritrade* « [Les pourparlers commerciaux du PACER-Plus du Pacifique se poursuivent](#) », 27 janvier 2013).

Les négociations du PACER-Plus ont « bien progressé », semble-t-il, des efforts ayant été consentis pour « atténuer les divergences entre les parties ». Les principales questions en suspens dans le secteur de l'agriculture concernent les mesures SPS, les barrières techniques au commerce (BTC), les règles d'origine et l'aide au développement visant à construire une infrastructure liée au commerce (voir article *Agritrade* « [Des progrès dans les négociations du PACER-Plus](#) », 15 juillet 2013).

La saga de longue date de l'accès au marché australien pour les exportations fidjiennes de gingembre est par-

lante à cet égard. En mai 2013, on rapportait qu'« après plus de douze ans de négociations la voie devrait être bientôt libre pour commencer les exportations de gingembre vers l'Australie », après les recommandations du Département australien de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (DAFF) sur la manière de minimiser les menaces SPS provenant de la cochenille de l'igname et du nématode foreur. Cependant, « l'industrie australienne du gingembre pense qu'un programme de recherche approfondi sur les ravageurs et maladies des Fidji devrait être mis en œuvre afin que les plus importants ravageurs et maladies puissent être identifiés par leur souche et leur virulence ».

S'agissant de la question des règles d'origine, une revue de presse en mai 2013 consacrée aux obstacles dans les négociations PACER-Plus notait que, bien que l'accord de coopération commerciale et économique pour la région du Pacifique Sud (SPARTECA) autorise « l'entrée en franchise de droits des marchandises de l'île en Australie et en Nouvelle-Zélande », l'accord est jugé inefficace puisque « les règles d'origine étaient trop rigoureuses et les pays insulaires éprouvaient de grandes difficultés à se conformer aux mesures de l'accord » (SPS et BTC).

Ceci dresse le cadre plus général dans lequel les progrès actuels réalisés sur le plan technique dans les négociations PACER-Plus doivent être envisagés. Le ministre du commerce de la PNG craignait en mai 2013 que l'accord PACER-Plus ne soit « unilatéral », étant donné les difficultés liées aux normes SPS pour exporter du taro et des produits horticoles vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La résolution de ce problème, à la lumière des pressions protectionnistes intérieures croissantes dans le secteur horticole australien, devrait s'avérer cruciale pour les bénéfices réels retirés d'un accord final.

3. Enjeux et débats politiques actuels

Trouver un équilibre entre les priorités du secteur agroalimentaire commercial et celles des petits exploitants

La production agricole dans de nombreux pays PACP est orientée vers la consommation des ménages et les marchés locaux. Certains gouvernements PACP essaient maintenant, dans le contexte de l'urbanisation croissante, de promouvoir l'investissement local et des entreprises étrangères dans le secteur agroalimentaire. Cela soulève des questions importantes liées à la manière d'équilibrer le soutien à la production des petits exploitants avec les efforts pour attirer les investissements des entreprises, et met en lumière une série de défis que les gouvernements PACP devront relever, au niveau national et surtout régional, à mesure que la libéralisation commerciale intra-PACP gagnera du terrain (par ex. les conséquences pour le commerce régional de la protection commerciale intérieure).

Promouvoir l'investissement dans le secteur agroalimentaire et la régulation des échanges commerciaux

Les efforts visant à promouvoir l'investissement commercial dans le secteur agroalimentaire ont déclenché des appels à une protection tarifaire plus importante, voire des restrictions d'importation, de façon à créer un espace de marché pour de nouveaux investissements. Mis à part la question de l'intérêt des consommateurs pour les aliments à bas prix et l'impact des droits de douane sur les prix ali-

mentaires, des taux différents de protection tarifaire peuvent donner lieu à des distorsions de la concurrence, à mesure que les droits de douane sur le commerce intra-régional sont démantelés. Ces questions devront être examinées par le Secrétariat du Groupe mélanésien Fer de lance (MSG) sur le plan technique, et par les ministres du commerce du MSG du point de vue politique, afin que les différends liés au commerce alimentaire et agricole ne sapent pas le processus d'intégration commerciale régionale.

Améliorer la crédibilité de la certification de la durabilité de l'huile de palme

Si la remise en question de la crédibilité de la certification de la durabilité de l'huile de palme prend de l'ampleur, cela pourrait renforcer la tendance vers un étiquetage « sans huile de palme » des produits alimentaires transformés dans les marchés ciblés par le plus grand exportateur d'huile de palme de la région du Pacifique.

Ceci suggère qu'il est indispensable d'obtenir une meilleure reconnaissance des bonnes performances des entreprises telles que NBPOL dans la promotion de la production d'huile de palme sur des terres certifiées durables au sein du système RSPO, et de renforcer les exigences de conformité sous-jacentes du système.

Garantir une approche complète de la différenciation des produits

La différenciation des produits en soi n'est pas une garantie de meilleurs revenus pour les producteurs. Le soutien du gouvernement pour la mise en place de l'infrastructure est souvent nécessaire, tout comme des mesures pour renforcer la position des

producteurs dans la filière au travers d'une organisation plus efficace. Ce sont là des domaines d'action publique potentiels dans le cadre des partenariats public-privé pour développer et soutenir des stratégies efficaces de différenciation des produits..

Concilier les stratégies de production biologique avec l'agriculture conventionnelle

Les efforts déployés pour élargir l'agriculture biologique à l'échelle des îles doivent être équilibrés par rapport aux besoins des industries agroalimentaires conventionnelles existantes. Cela exige une approche nuancée de la réduction des coûts de la production biologique certifiée, sans compromettre les opérations des entreprises agroalimentaires conventionnelles. Les consultations à l'échelle PACP sur la meilleure façon d'aborder ce problème pourraient bien s'avérer utiles.

L'importance capitale des questions SPS pour les négociations PACER-Plus

Les questions SPS sont une source d'inquiétude majeure dans les négociations PACER-Plus, puisqu'elles déterminent la valeur de l'accès en franchise de droits accordé aux marchés des pays développés. Les contraintes de procédure pour l'obtention des approbations SPS peuvent totalement miner la valeur du soutien de l'« aide pour le commerce » au niveau de l'entreprise, et de l'investissement dans les infrastructures et les institutions, ainsi que l'accès au marché nominal accordé.

Dans ce contexte, on s'interroge sur l'ampleur des progrès des négociations PACER-Plus sur les questions sous-jacentes relatives aux normes SPS, aux obstacles tarifaires au commerce et aux règles d'origine qui intéressent les gouvernements PACP, comme la résolution des problèmes actuels rencontrés dans le développement des exportations du Pacifique du fait des différends SPS en cours et des

procédures complexes d'approbation SPS. La manière dont cette question sera abordée devrait être cruciale pour les bénéfices nets obtenus d'un accord PACER-Plus dans le secteur agroalimentaire.

Garantir que la certification des produits différenciés débouche sur des bénéfices nets

Étant donné que les volumes de production dans les pays PACP sont souvent faibles, des questions se posent quant à la durabilité financière de la certification par des tiers, et cela augmente l'attrait de la certification SGP. Dans ce contexte, les gouvernements PACP pourraient souhaiter rejoindre les pays ACP dans leurs efforts plus généraux pour s'assurer que les propositions de la CE visant à modifier le régime réglementaire pour les contrôles de l'alimentation humaine et animale ne minent pas les efforts actuels pour promouvoir le commerce de produits biologiques certifiés SGP.

Main sources

EPAs

1. Monash University/PANG « The implications of free trade agreements for food sovereignty in the Pacific island Nations », novembre 2012

<http://pacific.scoop.co.nz/2012/11/food-sovereignty-must-not-be-undermined-by-free-trade-talks/>

2. Pacific Island News Association, page d'accueil

<http://www.pina.com.fj/>

3. Islandsbusiness.com, page d'accueil

<http://www.islandsbusiness.com/>

4. Délégation de la CE pour la région du Pacifique, page d'accueil

<http://www.delfji.ec.europa.eu/>

5. Secrétariat du Forum des îles du Pacifique, page d'accueil

<http://www.forumsec.org.fj/>

6. Secrétariat de la Communauté du Pacifique (SPC), page d'accueil

<http://www.spc.int>

7. CE, « Second meeting of the trade committee between Papua New Guinea and the European Commission under the Interim Partnership Agreement between the Pacific States of Papua New Guinea and Fiji and the European Union: Agreed minutes », 24 février 2012

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149145.pdf

8. Secrétariat du Forum des îles du Pacifique, « Forum Trade Ministers' Meeting: Outcomes document », PIFS (12) FTMM, 11 mai 2012

<http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/FINAL%20Outcomes%20Document%20Forum%20Trade%20Ministers%20Meeting%202012.pdf>

9. Secrétariat de la Communauté du Pacifique, « Workshop focuses on strengthening Pacific product marketing », 10 mai 2013

<http://www.spc.int/en/our-work/strategic-engagement-policy-and-planning-facility/activities/1236-workshop-focuses-on-strengthening-pacific-product-marketing-.html>

10. GreenPalm, « WWF Assessment of RSPO member palm oil producers 2013 », 19 février 2013

<http://www.greenpalm.org/en/blog-press/blog/wwf-assessment-of-rspo-member-palm-oil-producers-2013>

11. Australian Aid, « Creating opportunities for Pacific farmers », 7 avril 2012

<http://www.ausaid.gov.au/HotTopics/Pages/Display.aspx?QID=22>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int