

# agritrade

Le commerce ACP analysé et décrypté

## Note de synthèse

### 1. Contexte et principaux enjeux

### 2. Récents développements

Vue d'ensemble des principaux éléments des propositions d'octobre 2011 pour la réforme de la PAC

Le débat au Conseil de l'UE

L'avenir du financement de la PAC

### 3. Implications pour les pays ACP

Gérer la question de la suppression des quotas de production pour le sucre  
Implications de la politique étendue de filet de sécurité

Les paiements de l'aide directe : donner aux producteurs bio européens un avantage

Les paiements de l'aide directe : les paiements couplés maintenus dans le secteur du coton

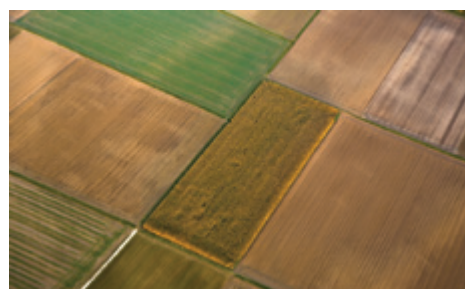
Investir davantage dans la recherche et l'innovation

Intégrer une dimension développement aux politiques de l'UE sur les questions SPS, de sécurité sanitaire, liées au bien-être animal et à la qualité des produits alimentaires

Intégrer une dimension développement aux initiatives de l'UE de gestion des risques

Poser les bases pour une nouvelle réforme des tarifs douaniers

Les leçons de la politique de développement rural de l'UE



## La réforme de la PAC

### 1. Contexte et principaux enjeux

En tant que plus grand importateur et deuxième plus grand exportateur de produits alimentaires, l'UE est un acteur majeur dans le commerce agricole mondial. Par conséquent, les décisions sur l'avenir de sa politique agricole peuvent avoir des implications considérables au niveau mondial. Ceci est particulièrement vrai pour les pays ACP qui bénéficient traditionnellement d'un accès préférentiel (bien que restreint par des quotas dans certains domaines) au marché de l'UE, ce qui leur permet de bénéficier des prix à la

*« L'avenir de la politique agricole de l'UE peut avoir des implications considérables au niveau mondial »*

production européens élevés. Du fait du passage du soutien au prix aux paiements de l'aide directe aux producteurs dans le cadre des réformes de la politique agricole commune (PAC) initiées en

1992, ces prix ont diminué, au détriment de certains fournisseurs ACP bénéficiaires de préférences. Après 20 années, le processus de réforme de la PAC sera bientôt achevé, mais continue d'avoir des conséquences importantes pour les pays ACP.

La PAC modernisée continuera à avoir des conséquences sur les pays tiers, comme souligné par le Secrétariat de l'OMC dans son Examen des politiques commerciales de l'UE qui date de 2011. Dans ce contexte, et au vu des dispositions du Traité de Lisbonne sur la cohérence des politiques, les priorités pour les gouvernements ACP sont :

a. d'identifier les domaines spécifiques de réforme et l'utilisation des outils spécifiques de la PAC qui affectent le plus les secteurs agricoles et alimentaires dans chaque pays ACP ;

b. de promouvoir des initiatives pour répondre aux effets externes négatifs de la mise en œuvre des outils de la PAC via :

i. la conception de mesures de réforme de la PAC ;

ii. l'utilisation de nouveaux outils pour les relations commerciales agricoles ACP-UE, ou, lorsque c'est approprié, le soutien à l'élaboration d'initiatives politiques similaires au sein des pays ACP ;

iii. l'adoption de mesures pour aider les secteurs agricoles ACP à s'ajuster aux changements en cours (par ex. les programmes d'assistance au secteur du sucre, de la banane, du rhum).

La Commission européenne (CE) continue de souligner combien la réforme de la PAC :

- a réduit les formes de soutien agricole ayant le plus d'effets de distorsion (bien qu'elle ait augmenté les formes de soutien ayant le moins d'effets de distorsion) ;

- a permis une ouverture progressive des marchés européens agricoles et alimentaires ;

- a garanti seulement l'application d'accords sur les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) ainsi que sur les obstacles techniques au commerce (OTC) autorisés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La CE met l'accent sur les problèmes rencontrés lors de l'identification des effets externes spécifiques de la PAC (voir article *Agritrade* « [La Politique agricole commune et son développement](#) », 28 novembre 2011).

Des propositions de réformes supplémentaires ont pour objectif de garantir que la volatilité des prix ne cause pas de dommages excessifs à la base productive, en :

- établissant des « filets de sécurité » ;

- préparant l'agriculture européenne à répondre aux signaux de marché, en se concentrant sur une production différenciée en termes de qualité et en améliorant la compétitivité prix ;

- diversifiant de manière croissante l'économie des zones rurales et en améliorant les niveaux de vie des populations.

Les questions clés en cours de discussion comprennent :

- l'avenir du système de paiement de l'aide directe ;

- le rôle futur des outils de gestion du marché ;

- la redéfinition des politiques existantes liées à la sécurité sanitaire des aliments et à la qualité ;

- le développement d'initiatives politiques nouvelles conçues pour traiter les conséquences imprévues de la réforme.

Alors que les discussions sur l'avenir de la PAC après 2013 s'intensifient, aucune conclusion n'a encore fait l'objet d'un consensus.

## 2. Récents développements

### Vue d'ensemble des principaux éléments des propositions d'octobre 2011 pour la réforme de la PAC

Le processus de réforme de la PAC a commencé en 1992, et s'est poursuivi avec une seconde vague de réformes, l'Agenda 2000, mis sur la table en mars 1999. Un cycle supplémentaire de réformes a été proposé en 2003, avec une réforme supplémentaire en 2005 spécifique aux différents secteurs, et un « bilan de santé » de la PAC impliquant d'autres réformes en 2008. Un nouveau cycle de réformes est prévu pour 2014.

Après une période de consultation publique et des délibérations au sein des différents services de la CE, cette dernière a mis sur la table ses propositions de réforme en septembre 2011, lesquelles font maintenant l'objet d'un débat intense au sein du Conseil de l'UE, du Parlement européen et du secteur agricole en général. Les règlements formels devraient normalement être présentés au cours de l'année 2012, l'approbation finale des changements spécifiques éventuels devant être convenue d'ici à 2013.

Les propositions de la CE pour la réforme de la PAC peuvent être divisées en quatre composantes :

- la réforme du système des paiements de l'aide directe ;

- la réforme des mécanismes de gestion du marché ;

- la réforme des instruments de développement rural ;

- les autres initiatives politiques.

Concernant les paiements de l'aide directe, la CE propose d'introduire un système de paiement de base à partir de 2014. Les paiements devront répondre à des exigences d'éco-conditionnalité simplifiées et devront aller vers une convergence complète des niveaux de paiement dans tous les États membres après 2020 (cela consistera en un paiement uniforme à l'hectare d'ici à 2019). Aucun consensus n'a pu être atteint sur un calendrier pour la convergence des niveaux de paiement. Les nouveaux États membres sont en faveur d'une convergence d'ici à 2020, alors que l'UE à 15 plaide pour une période de 20 à 25 ans.

Le système de paiement proposé consistera en un paiement basique utilisant 70 % des enveloppes budgétaires nationales et des paiements supplémentaires pour les mesures de verdissement de la PAC (c'est-à-dire favorisant la protection de l'environnement), et un soutien aux jeunes et petits agriculteurs (30 %). Ce système serait mis en œuvre de manière simple et flexible. Les producteurs « bio » seraient automatiquement éligibles pour les paiements supplémentaires. L'assistance serait en priorité pour les « agriculteurs actifs », avec un plafond de 300 000 € par an et par exploitation.

L'option est maintenue de fournir un soutien couplé spécifique par produit aux secteurs du coton et du bœuf.

Il est également proposé d'augmenter la flexibilité dans le transfert des fonds entre les paiements d'aide directe et les mesures de développement rural.

En termes de mesures de gestion du marché, une proposition revêt un intérêt particulier pour les ACP : il s'agit de la suppression des quotas de production pour le sucre (pour plus

de détails, voir *Agritrade*, « [Note de synthèse : Secteur du sucre](#) », 2012).

Deux scénarios sont proposés :

- une suppression rapide d'ici à 2015/16, et
- une suppression à achever d'ici à 2017/18. La CE est en faveur d'une suppression rapide, ceci étant, selon elle, « la seule option pour offrir au secteur une perspective à long terme ».

La suppression des quotas cherche à traiter les problèmes rencontrés dans le secteur sucrier européen en 2010 et 2012 s'agissant des règlements, et libère les opérateurs des contraintes imposées par les règles de l'OMC concernant les exportations (liées au déploiement des restitutions aux exportations et aux subventions croisées), permettant aux entreprises européennes de profiter des prix mondiaux élevés et de la structure changeante de la demande mondiale en sucre.

La CE reconnaît que « la fin du régime de quotas aura des implications importantes pour le secteur sucrier ». En effet, la suppression des quotas sucriers devrait pousser la production à la hausse et les prix à la baisse. Les estimations des effets sur le prix vont, pour l'option rapide et l'option dégressive respectivement, d'une baisse de 8,2 et 10 % pour le sucre de betterave et de 3,5 et 5,7 % pour le sucre blanc. D'après la CE, dans les deux scénarios, « les prix devraient baisser en dessous des prix de soutien actuels pour les deux types de sucre ».

Dans le cadre des deux scénarios, l'UE devrait continuer à être importateur net de sucre, mais avec un meilleur équilibre de la balance commerciale qu'actuellement. L'étude d'évaluation de l'impact de la réforme indique que « maintenir les systèmes

de quotas (...) prolongerait les inefficiences du secteur ».

La CE plaide pour que, une fois les quotas supprimés, « des dispositions standard pour des accords entre les usines sucrières et les planteurs soient établies ». La commissaire à l'agriculture Dacian Cioloș soutient que les réformes ne signifieront pas l'abandon complet des mesures de gestion du marché, mais qu'elles établiront « un cadre pour des instruments de gestion du marché modernisés avec de réels filets de sécurité, un rôle plus clair et renforcé pour les organisations de producteurs et des contrats obligatoires entre les producteurs et les transformateurs, conclus avant les semailles (voir article *Agritrade* « [Les propositions de la CE pour la réforme du secteur sucrier](#) », 28 novembre 2011).

---

*« Les réformes n'impliqueraient pas l'abandon complet de la gestion du marché, mais se traduiraient par des instruments de gestion du marché modernisés »*

---

Ceci voudrait dire que les initiatives de la CE pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire développées dans le secteur laitier seraient étendues au secteur sucrier. L'évaluation d'impact de la réforme de la PAC par la CE, en octobre 2011, indique que « la crise du secteur laitier (...) a montré les tensions importantes au niveau des relations contractuelles entre les acteurs de la chaîne » ainsi que « le problème structurel » qu'est le déséquilibre en termes de pouvoir de négociation au sein des chaînes d'approvisionnement. Des craintes particulières ont été exprimées quant au « manque de transparence de la formation des prix » au sein de certaines chaînes d'approvisionnement. Pour la CE, « l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimen-

taire (...) pour rééquilibrer le pouvoir de négociation le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire » est d'autant plus nécessaire du fait de l'orientation plus nette vers le marché, et des coûts élevés des intrants (qui ont augmenté bien plus vite que les prix à la production). Dans ce domaine, les propositions avancées comprennent :

- le soutien pour l'établissement et l'intervention des organisations de producteurs ;
- le renforcement des organisations interprofessionnelles, à partir de l'expérience dans le secteur des fruits et légumes ;
- le soutien pour l'établissement de circuits de commercialisation courts (via les ventes directes sur l'exploitation ou via les agriculteurs et les intermédiaires) utilisant des fonds de développement rural.

Un certain niveau de réglementation des accords contractuels est également considéré au sein de chaînes d'approvisionnement données, ainsi que des modifications réglementaires spécifiques par secteur. Trois approches alternatives spécifiques par secteur sont considérées comme des options :

- une coopération flexible ;
- une coopération renforcée ;
- une coopération régulée.

L'autre développement majeur concernant les outils de gestion du marché est lié aux propositions de la CE pour étendre sa politique dite de « filet de sécurité ». Alors que le système des paiements d'aide directe reste au cœur de la politique européenne de type filet de sécurité, il a été tradi-

tionnellement complété par une série d'outils de stabilisation du marché, notamment :

- l'assistance pour le stockage privé ;
- l'achat à l'intervention ;
- les programmes d'écoulement des stocks ;
- le soutien via les restitutions à l'exportation.

L'UE continuera à utiliser ses outils mais de façon plus systématique et adaptée « aux besoins spécifiques de chaque secteur », via des modifications spécifiques (par ex. pour le bœuf, le beurre ou le lait écrémé en poudre).

L'objectif de cette politique de filet de sécurité recentrée est de minimiser l'utilisation de ces instruments traditionnels « dans les conditions normales de marché », tout en permettant « à l'UE d'intervenir rapidement et efficacement », en cas de conditions de marché exceptionnelles. Ceci sera financé via une réserve de 3,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020, comprenant des fonds disponibles pour gérer les « circonstances exceptionnelles » (voir article [Agritrade « Le cadre financier pluriannuel plante le décor des propositions de réforme de la PAC »](#), 6 septembre 2011, et « [Instruments politiques cruciaux pour faire face à la crise du secteur du lait dans l'UE](#) », 4 mai 2010).

Le développement de politiques visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire peut être considéré comme faisant partie de cette politique de filet de sécurité étendue, qui comprenait également des outils de gestion des risques pour faire face à la volatilité accrue des prix mondiaux.

Actuellement, des dispositions sont prévues dans le cadre de la PAC pour :

- un soutien public pour des fonds mutuels (avec des contributions d'agriculteurs en correspondance avec des ressources publiques) ;
- des subventions publiques en faveur de systèmes d'assurance pour la production agricole (jusqu'à 65 % afin de gérer les désastres naturels et les maladies) ;
- une assistance de l'État dans le cas d'événements particuliers adverses (par ex. inondations, tremblements de terre).

Plus récemment, la CE a encouragé l'utilisation d'outils de gestion des risques basés sur le marché tels que les contrats à terme (qui ont pour objectif de bloquer un prix avant la récolte) et même celle de produits dérivés pour se couvrir contre les risques.

En termes de réformes futures, l'objectif est de créer une « boîte à outils » pour aider les producteurs européens à gérer les risques, les États membres ayant des marges de manœuvre pour les soutenir dans ce cadre. La CE va vers un système d'aides renforcées pour les assurances et la création d'un outil de stabilisation des revenus. Des options spécifiques (voir le tableau I) sont à prendre en considération :

- l'élargissement du champ des risques à inclure dans les systèmes d'assurance agricole – en plus des risques liés à la production, inclusion des risques liés aux revenus et à une baisse du niveau auquel le soutien est déclenché ;
- la création d'un outil de stabilisation des revenus pour aider les agriculteurs qui subissent des baisses de revenus sévères au cours des



trois dernières années en moyenne (revenu du marché moins coût des intrants), les compensations étant versées quelle que soit la raison ;

- la création d'un système de stabilisation des revenus pour gérer les variations de revenus mais sans prendre en compte les coûts (calcul basé sur une moyenne mobile des rendements et des prix nationaux de trois années) ;

- la création d'un fonds pour les crises sous la forme d'un « fonds de gestion des risques agricoles mondiaux ».

*« L'UE maintient des outils traditionnels pendant qu'elle introduit des mesures alternatives »*

L'approche de l'UE consistant à maintenir des outils traditionnels et à introduire des mesures alternatives pour faire face aux défis nouveaux du commerce

mondial peut être porteuse de leçons intéressantes pour les gouvernements ACP (voir article Agritrade « [Dimensions agricoles de l'examen de la politique commerciale de l'UE par l'OMC](#) », 30 août 2011).

Dans le cadre de la politique de développement rural, des niveaux clairs de performances à atteindre doivent être établis, l'atteinte de ces objectifs étant liée à la mobilisation des fonds d'une « réserve de performance » (5 % de l'enveloppe nationale pour le développement rural). Le déploiement de ces fonds de développement rural sera lié à six priorités :

- favoriser le transfert des connaissances et l'innovation ;
- renforcer la compétitivité ;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques ;

- restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes ;

- promouvoir l'efficacité énergétique et la transition vers une économie faiblement émettrice de dioxyde de carbone ;

- promouvoir l'insertion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales.

Les États membres devront déployer 25 % de leur enveloppe nationale « sur les questions liées à la gestion foncière et à la lutte contre le changement climatique ». Les taux de cofinancement de l'UE seront modifiés avec un cofinancement pouvant aller jusqu'à 85 % des coûts possibles pour les régions les moins développées et les plus périphériques de l'UE, et 50 % pour les autres régions.

Tableau I : Vue d'ensemble des différentes options pour la gestion des risques

Options	Outils	Modifications
Renforcement des outils actuels	Aides pour les assurances, fonds mutuels	À étendre pour inclure les assurances sur les revenus et basées sur les indices, et pour réduire les limites sur les montants compensatoires
Outil de stabilisation des revenus	Outil de stabilisation des revenus	Nouvel outil
Fonds pour crises	Fonds pour les catastrophes naturelles	Nouvel outil

Source : CE, « Impact Assessment: Common Agricultural Policy towards 2020 », Annexe 6 : Risk management, document de travail des services de la Commission, octobre 2011. [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex6_en.pdf).

La PAC devrait aussi comprendre des niveaux d'investissement plus importants dans la recherche et l'innovation, afin de produire « plus avec moins ».

La politique de l'UE sur la qualité des produits agricoles et les exigences associées pour l'étiquetage est un autre domaine ayant des implications pour les ACP. Les agriculteurs européens se plaignent souvent du fait que les fournisseurs des pays tiers

ne sont pas complètement en conformité avec les normes européennes et que cela leur donne un avantage non justifié sur les marchés de l'UE.

Les producteurs européens ont ainsi fait pression pour que les normes de l'UE soient appliquées aux importations en provenance des pays tiers de la même manière que sur les produits européens. Le Consortium britannique des distributeurs a rejeté

ces affirmations, soutenant que les importations de ses membres en provenance des pays non européens satisfont à des normes équivalentes à celles requises par l'UE. La situation semble cependant être différente en fonction des secteurs, le British Pig Executive estimant, par exemple, que 70 % des importations de porc auraient été jugées illégales au Royaume-Uni pour des motifs relatifs au bien-être animal.

Les preuves ayant été soumises aux audiences parlementaires, le Parlement britannique a exhorté la CE à « plaider davantage en faveur de la reconnaissance des normes de production (...) dans le cadre des accords commerciaux » (voir article *Agritrade* « [Impact des normes de l'UE sur la concurrence et le commerce mondial](#) », 10 juin 2011). Il est probable que cette question sera sujette à débat tout au long du processus de réforme de la PAC.

## Le débat au Conseil de l'UE

Alors que de nombreuses propositions de la CE ont été bien accueillies, le champ de couverture et le calendrier d'une réforme supplémentaire n'ont pas fait encore l'objet d'un consensus. Les positions du Royaume-Uni, de l'Espagne et de la France sont représentatives des différentes positions opposées des États membres.

**Le gouvernement du Royaume-Uni** a appelé à une réforme de la PAC qui aille dans un sens qui prépare l'agriculture européenne aux « défis et opportunités pour 2050 et au-delà ». En particulier, la PAC devrait permettre au secteur agroalimentaire de « répondre aux signaux du marché mondial et d'en retirer des bénéfices plus importants », et de se concentrer sur les mesures du pilier 2, qui met l'accent sur le soutien aux investissements plutôt que sur les subventions à la production. D'après les fonctionnaires britanniques, l'objectif devrait être de « créer un secteur agricole plus compétitif qui ne soit pas dépendant d'une quelconque subvention directe » (voir article *Agritrade* « [Le Royaume-Uni et la Pologne présentent leurs positions sur l'avenir de la PAC](#) », 25 octobre 2011).

**Le gouvernement espagnol** soutient la transition actuelle des subventions par produit vers les paiements aux producteurs. Cependant, contraire-

ment au Royaume-Uni, il décrit les propositions de la CE comme « inacceptables », puisqu'elles généreraient des déséquilibres régionaux et productifs importants pour l'Espagne ». Les propositions du gouvernement espagnol plaident pour un « système d'assistance payé par les agriculteurs » qui rémunéreraient les producteurs « pour cultiver leur terre pour la production alimentaire », tout en récompensant les pratiques durables. L'Espagne soutient la convergence des niveaux de paiement à travers la mobilisation des fonds, mais rejette les propositions visant à augmenter le cofinancement des programmes de développement rural par les États membres.

Certains États membres penchent plus vers le point de vue britannique, d'autres plus vers le point de vue espagnol, alors que certains gouvernements combinent des aspects de ces deux positions divergentes.

**Le gouvernement français** continue de plaider pour des filets de sécurité plus efficaces, adoptant une approche bien plus proactive que le gouvernement britannique sur la réglementation des relations des opérateurs le long des différentes chaînes d'approvisionnement.

Il convient de garder en tête que les États membres de l'UE ont des structures agricoles variées, des niveaux d'orientation vers les marchés mondiaux et de compétitivité différents, ce qui permet de comprendre les divergences de points de vue et des attentes vis-à-vis la réforme de la PAC.

Étant donné le manque de consensus parmi les États membres, tout processus de réforme de la PAC devrait être progressif et géré avec précaution ; et les outils traditionnels ne seront abandonnés que lorsque l'efficacité des nouveaux outils aura été prouvée. Par

ailleurs, au vu du manque de consensus, il est probable qu'une approche volontaire, basée sur une boîte à outils non obligatoire, soit adoptée dans de nouveaux domaines.

Cette approche prudente s'étend au processus associé des changements dans la politique commerciale agricole.

Étant donné les forces contraires en jeu au sein du Conseil de l'UE, les gouvernements des États membres pourraient préférer garder leur marge de négociation pour faire valoir leur position sur le financement de la PAC.

## L'avenir du financement de la PAC

En juin 2011, la CE a mis sur la table un règlement proposant un cadre multiannuel pour le financement de la PAC de 2014 à 2020. Dans le cadre de cette proposition, les dépenses liées au marché et aux paiements de l'aide directe (pilier 1 du budget de la PAC) devraient baisser de 10 % sur la période, de 42 244 millions € en 2014 à 38 060 millions € en 2020. Dans l'ensemble, cependant, le niveau des dépenses pour la période 2014-2020 est similaire à celui de la période 2007-2013 en termes nominaux.

L'organisation des producteurs européens Copa-Cogeca a décrit la proposition comme « un point de départ raisonnable » (bien que le budget total soit considéré comme « serré ») et a bien accueilli la décision d'augmenter les dépenses pour la recherche et la gestion des crises. La France, la Pologne, l'Espagne et les Pays-Bas ont tous soutenu le maintien des dépenses de la PAC à leur niveau actuel, alors que le Royaume-Uni et la Suède souhaitaient des réductions budgétaires plus significatives.

Tableau II : Dépenses liées au marché et paiements directs – le cadre financier multiannuel (en millions d'euros)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
42,244	41,623	41,029	40,420	39,618	38,831	38,060	281,825

Source : CE, « Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020: Annex », 29 juin 2011, COM(2011) 398 final.

Le déclin des dépenses liées au marché et aux paiements directs à partir de 2014 et jusqu'à 2020 peut être considéré comme conforme à la tendance actuelle vers une multiplication des programmes de développement rural (impliquant une transition vers ce qui est considéré comme un « soutien à l'investissement », en abandonnant les subventions agricoles traditionnelles). Les dépenses de développement rural étant cofinancées par les États membres et allant au-delà de l'agriculture et des activités de transformation agricole, nul ne sait quel sera l'impact global des propositions sur les dépenses agricoles totales et les dépenses liées à la transformation agricole (voir article *Agritrade* « [Le cadre financier pluriannuel plante le décor des propositions de réforme de la PAC](#) », 6 septembre 2011).

En février 2012, une déclaration conjointe franco-espagnole a été publiée, affirmant que les deux gouvernements « n'accepteront pas » une refonte du budget qui ne préserve pas le niveau actuel des dépenses agricoles (voir article *Agritrade* « [État d'avancement du débat sur la réforme de la PAC](#) », 25 février 2012).

### 3. Implications pour les pays ACP

#### Gérer la question de la suppression des quotas de production pour le sucre

Étant donné que les réformes vont probablement mener à une baisse des prix du sucre en dessous « des prix de soutien actuels », une attention particulière devra être portée au renforcement du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement ACP-UE.

Au vu des changements en cours au sein des relations ACP-UE dans le secteur sucrier – la suppression des prix garantis, la plus grande concentration de la propriété dans le secteur et l'intégration verticale croissante le long de la chaîne d'approvisionnement –, la volonté implicite de la CE de renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement pourrait être potentiellement porteuse de leçons importantes pour les exportateurs de sucre ACP.

Ainsi, cette nouvelle initiative pourrait intéresser les pays ACP s'agissant de :

- l'établissement d'un cadre réglementaire pour les relations contractuelles (mise en place d'exigences minimums pour les contrats et divulgation des

liens entre les entreprises le long de la chaîne d'approvisionnement qui ont un impact sur la formation des prix) ; et

- le soutien pour le renforcement des organisations de producteurs.

Comme au sein de l'UE, l'impact des inégalités entre les opérateurs le long des chaînes d'approvisionnement sur la base de production est une source d'inquiétudes, d'autant plus du fait de la volatilité des prix actuelle. Le développement d'un cadre politique pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement afin de réduire les effets adverses des baisses de prix sur la production semble très pertinent, et pas seulement dans le secteur sucrier.

De la même manière, un dialogue sur les outils qui pourraient être mis en œuvre dans le cadre de ce mécanisme de gestion du marché pourrait constituer un nouveau domaine de coopération ACP-UE qui pourrait aider les pays ACP à s'adapter à ces nouvelles réalités de marché où ils ne bénéficient plus de préférences.

#### Implications de la politique étendue de filet de sécurité

Compte tenu de la forte volatilité des prix et de l'écart croissant entre les hausses des coûts des intrants et les hausses des prix des produits agricoles de base, la nouvelle facilité d'urgence de 3,5 milliards d'euros de l'UE financera

le type de mesures d'urgence mises en place dans le secteur laitier en 2009. Certains ont particulièrement craint les effets potentiels de déplacement de l'ajustement engendrés par l'augmentation des achats, et ultérieurement des ventes, à l'intervention. D'après un examen du secteur laitier de l'UE par l'USDA, l'augmentation des achats à l'intervention pour le lait en poudre écrémé, passant du plafond nominal de 109 000 tonnes à 282 587 tonnes, a provoqué un boom des exportations européennes de lait en poudre écrémé en 2010 (+ 63 %) (voir article *Agritrade* « [Le développement du secteur laitier de l'UE examiné par l'USDA](#) », 5 juillet 2011). Une analyse plus détaillée a montré par la suite que les exportations de lait en poudre vers les marchés subsahariens avaient augmenté de 62 %, 74,3 % de ces exportations étant destinées au Nigeria (+ 69 %) et au Ghana (+ 72 %). Potentiellement, la disponibilité de volumes plus importants de lait en poudre écrémé pourrait perturber le développement des relations d'approvisionnement entre les producteurs locaux et les entreprises locales de transformation de produits laitiers, en réduisant considérablement le prix payé aux producteurs pour le lait. De fait, un atelier consacré au secteur laitier en Afrique de l'Ouest, en 2010, a appelé non seulement à des investissements plus conséquents dans le développement de la production et de la commercialisation du lait, mais également à la régulation

---

*« Les instruments politiques actuels de l'UE devraient éviter des conséquences négatives pour l'agriculture ACP »*

---

des échanges de poudre de lait et des autres importations de produits laitiers, conformément aux stratégies de développement du secteur laitier (voir article *Agritrade* « [Développement d'un secteur laitier à plus forte valeur ajoutée en Afrique de l'Ouest](#) », mai 2011). C'est ce

type d'effet externe de l'utilisation des instruments politiques de la PAC qui doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation, des efforts étant consentis pour utiliser les instruments politiques de l'UE de façon telle que les conséquences négatives pour les secteurs laitiers ACP émergents soient évitées (pour plus de détails, voir *Agritrade*, « [Note de synthèse : Secteur des produits laitiers](#) », à venir, 2012).

### Les paiements de l'aide directe : donner aux producteurs bio européens un avantage

- La proposition de rendre les producteurs bio européens éligibles de manière automatique pour tout paiement de l'aide directe supplémentaire finançant un investissement « vert » donne aux producteurs européens un avantage par rapport aux producteurs bio ACP sur le marché de l'UE. Il serait par conséquent nécessaire de mettre en place des mesures pour soutenir les producteurs bio ACP, telles qu'un soutien à l'établissement de régimes locaux de certification bio conformes aux exigences du marché européen.
- La promotion de l'acceptation mutuelle de reconnaissance des certifications bio des pays tiers comme l'accord de reconnaissance mutuelle pour la certification bio conclu entre l'UE et les États-Unis (voir article *Agritrade* « [L'UE et les États-Unis signent un accord de reconnaissance mutuelle pour les produits biologiques](#) », 11 mars 2012).
- Un soutien au développement d'organisations de producteurs ACP bio.
- L'établissement de contrats modèles pour les fournisseurs ACP bio basés sur les bonnes pratiques européennes.

### Les paiements de l'aide directe : les paiements couplés maintenus dans le secteur du coton

D'après une analyse de l'USDA publiée en mars 2012, le maintien du soutien couplé dans le secteur cotonnier devrait garantir et même promouvoir la production cotonnière européenne. Dans son examen du secteur cotonnier de l'UE-27, l'USDA indique : « À la suite des réformes dans le secteur en 2009/10, la production et les surfaces cultivées de l'UE-27 ont progressivement augmenté et devraient rester stables pendant la saison 2012/13. » Ainsi, la production de coton de l'UE à 27 devrait augmenter de 42 % entre 2011/12 et 2012/13.

Bien qu'il soit peu probable que cela ait des implications sur le marché mondial (étant donné la taille relativement limitée de la production européenne), en légitimant le maintien des systèmes de soutien spécifique par produit, la pression sur les États Unis pour réformer leur régime de subventions au coton s'en trouve réduite (voir article *Agritrade* « [Lancement de l'initiative coton de l'UEMOA](#) », 3 avril 2011, et « [Note de synthèse : Secteur du coton](#) », à venir, 2012).

### Investir davantage dans la recherche et l'innovation

Étant donné le potentiel énorme de la productivité agricole africaine, il est justifié d'étendre les programmes de recherche et d'innovation pour inclure une dimension développement, mettant l'accent sur la recherche et l'innovation dans l'agriculture africaine. Cela pourrait se faire en s'appuyant sur les programmes existants soutenus par l'UE, comme par exemple la Plateforme pour des partenariats Afrique-Europe en recherche agricole pour le développement (PAEPARD), ou le 7e Programme-cadre pour la recherche.



Cela serait conforme aux recommandations ministérielles du G20 et constituerait un important nouveau domaine de coopération ACP-UE (voir article Agritrade « [Accord sur un plan d'action sur la flambée des prix des produits alimentaires de base par les ministres de l'agriculture du G20](#) », 27 juillet 2011).

### Intégrer une dimension développement aux politiques de l'UE sur les questions SPS, de sécurité sanitaire, liées au bien-être animal et à la qualité des produits alimentaires

Les politiques de l'UE sur les normes SPS, de sécurité sanitaire, de bien-être animal et sur la qualité des produits agricoles constituent des domaines de plus en plus importants, qui ont un impact sur le commerce extérieur. Pour les exportateurs ACP, les développements dans ces domaines constituent des barrières considérables au commerce. Ceci n'est pas dû à l'incapacité des fournisseurs ACP à se conformer aux normes européennes, mais aux implications en termes de coût de la mise en conformité et de la vérification.

Les producteurs ACP devraient être assistés pour se mettre en conformité avec les normes européennes de façon rentable. Ceci peut être fait de différentes manières :

- une assistance directe ;
- l'établissement de dialogues sur l'application appropriée des normes au niveau local ;
- l'amélioration systématique des échanges d'information sur les changements au niveau des politiques, pour que les ajustements aux nouvelles exigences puissent être intégrés aux plans d'investissements des entreprises et des États.

En général, cela indique la nécessité d'intégrer la dimension développement dans les politiques de l'UE sur les questions SPS, de sécurité sanitaire, liées au bien-être animal et à la qualité des produits alimentaires. Cela constitue un domaine important dans lequel, à l'heure de la libéralisation tarifaire, l'UE pourrait maintenir un certain niveau de préférences pour les fournisseurs ACP. Il ne s'agit pas de

---

*« Une dimension développement devrait être intégrée dans plusieurs politiques de l'UE »*

---

l'application de normes différentes aux importations en provenance des pays ACP mais plutôt de la qualité et de l'intensité du dialogue (et de l'étendue des interventions ciblées de l'aide au commerce), afin d'aider plus activement les secteurs ACP affectés à s'adapter aux changements à venir.

### Intégrer une dimension développement aux initiatives de l'UE de gestion des risques

La CE soutient déjà l'élaboration d'outils de gestion des risques pour les pays ACP dans le cadre du Programme Tous ACP sur les produits de base (par ex. le manuel de formation sur la gestion des risques dans le secteur du café) et plus récemment dans le cadre du nouveau et innovant projet de 4,7 millions d'euros « Farm Risk Management for Africa » (FaRMAf). Étant donné que les politiques européennes sur la gestion des risques évoluent, il serait approprié et rentable d'intégrer une dimension développement à ces initiatives politiques. Ceci pourrait être fait en intensifiant le dialogue sur l'utilité des outils individuels pour gérer la dimension ACP du défi commun qu'est la volatilité des prix afin d'éviter que la base agricole ne soit affectée. Il y a des points communs aux défis à relever,

et ceci est reflété dans les similarités fortes entre les propositions de l'UE sur un outil de stabilisation des revenus et la facilité STABEX de la Convention de Lomé.

### Poser les bases pour une nouvelle réforme des tarifs douaniers

De manière significative, la CE indique que « la plupart des produits agricoles se voient appliquer des droits à l'importation de base », bien que « des contingents tarifaires soient aussi utilisés pour différents produits » et que des dispositions de sauvegarde s'appliquent aussi. Dans ses propositions de réforme de la PAC d'octobre 2011, aucune ne prévoit de modifier un des aspects du régime tarifaire agricole européen.

Les propositions de la PAC ont pour principal effet l'érosion de la valeur de l'accès préférentiel au marché du fait de l'impact des propositions sur les prix du marché (par ex. dans le secteur sucrier via les effets de la suppression des quotas de production), bien plus que l'érosion des marges des préférences tarifaires.

Cependant, ces propositions posent les bases pour des réformes tarifaires à venir (par ex. pour le sucre). Ceci pourrait prendre la forme d'une extension de l'accès en franchise de droits :

- dans le cadre de mesures d'ouverture du marché unilatérale (par ex. via l'extension de l'utilisation des quotas tarifaires dans les secteurs sensibles) ;
- dans le cadre d'accords bilatéraux (par ex. dans le cadre d'un accord UE-Mercosur) ;
- au niveau multilatéral (dans le cadre d'un accord à l'OMC).

### Les leçons de la politique de développement rural de l'UE

Du point de vue ACP, les caractéristiques les plus significatives de la politique de développement rural de l'UE résident dans les mesures des-

tinées à renforcer la compétitivité des entreprises européennes agricoles et agroalimentaires. Ces politiques fournissent un investissement initial du secteur public pour démarrer des processus de restructuration. Ce type de programme pourrait servir en tant que modèle pour les projets d'« aide au

commerce » visant à aider le secteur privé ACP à s'adapter aux conditions de marché nationales, régionales et internationales en évolution constante.

#### Principales sources

1. CE, Direction générale (DG) de l'agriculture et du développement rural, page Web sur la réforme de la PAC

[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_fr.htm)

2. CE, DG Agriculture et développement rural, « Prospects for EU agricultural markets and income in the EU 2011-2020 », décembre 2011

[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2011/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2011/fullrep_en.pdf)

3. Euractiv.com, page Web sur la réforme de la PAC

<http://www.euractiv.com/fr/pac/la-reforme-de-la-pac-2014-2020-links dossier-508582>

4. USDA Economic Research Service, page Web sur la réforme de la PAC

<http://www.ers.usda.gov/briefing/europeanunion/policy.htm>

5. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne », 5 octobre 2011, point d'accès à tous les chapitres

[http://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/evaluation-des-reformes-des-politiques-agricoles-de-l-union-europeenne\\_9789264112148-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/evaluation-des-reformes-des-politiques-agricoles-de-l-union-europeenne_9789264112148-fr)

6. CE, « Impact assessment: Common Agricultural Policy towards 2020 », document de travail des services de la Commission, SEC(2011) 1153 final/2, 20 octobre 2011

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex12\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex12_en.pdf)

7. Overseas Development Institute (ODI), « CAP reform and development », par N. Cantore, J. Kennan et S. Page, 14 mai 2011

<http://www.odi.org.uk/resources/download/5912.pdf>

8. Nations unies, « The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food », 17 juin 2011

[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110617\\_cap-reform-comment.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110617_cap-reform-comment.pdf)

9. OMC, « Examen de politiques commerciales : Union européenne », 6 et 8 juillet 2011

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tp348\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tp348_f.htm)

10. Cours des comptes européenne, « Avis n° 1/2012 sur certaines propositions de règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période 2014-2020 », texte intégral, 8 mars 2012

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/13770742.PDF>

11. USDA, « EU-27: Cotton and products annual 2012 », *GAIN Report* n° GR1201, 20 mars 2012  
[http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Cotton%20and%20Products%20Annual\\_Rome\\_EU-27\\_3-30-2012.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Cotton%20and%20Products%20Annual_Rome_EU-27_3-30-2012.pdf)

### À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en juin 2012 afin de prendre en compte les développements depuis juillet 2011. La note de synthèse de 2011 est basée sur la version intégrale publiée en juin 2008 et est disponible sur demande auprès de [agritrade-mail@cta.int](mailto:agritrade-mail@cta.int). 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-UE)  
Postbus 380  
6700 AJ Wageningen  
Pays-Bas  
Tél: +31 (0) 317 467 100  
E-mail: [cta@cta.int](mailto:cta@cta.int) - [www.cta.int](http://www.cta.int)