

La négociation d'accords de partenariat économique

Enjeux agricoles



Arlène Alpha, GRET et Vincent Fautrel, CTA

Cette série d'EnBref vise à identifier les éléments clés des différents chapitres des Accords de Partenariat Économiques (APE) que négocient actuellement l'Union européenne et les six groupes régionaux d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Chaque numéro d'EnBref sera consacré à un chapitre et offrira une vue d'ensemble des dispositions commerciales ou liées au commerce, en soulignant leur pertinence pour les ACP et en identifiant les différentes options en termes de politique de négociation.

Dans le cadre de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) signé en 2000 entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), les préférences commerciales actuelles non réciproques vont être remplacées par des accords de partenariat économique (APE). Ces APE, qui doivent contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté, se caractérisent par l'introduction de la réciprocité dans les échanges entre les régions ACP et l'UE. Vu son importance socio-économique pour les pays ACP et sa part dans le commerce entre les ACP et l'UE, l'agriculture constitue un secteur clé dans les négociations APE. Les négociations APE sur l'agriculture sont de surcroît à replacer dans un contexte plus large qui est, entre autres, celui des négociations agricoles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de l'UE (*section 1*). À l'heure actuelle, le commerce agricole entre les pays ACP et l'UE fait déjà face à de multiples enjeux, qui vont de l'érosion des préférences commerciales des ACP sur le marché de l'UE, au développement des normes et aux contraintes de production internes aux pays ACP. Ils sont décrits en *section 2*, qui souligne les enjeux spécifiques aux pays les moins avancés (PMA), les points de consensus et de divergence entre pays ACP PMA et non PMA, et les liens entre les négociations

APE et OMC sur ces enjeux. *La section 3* présente les enjeux des APE du côté de l'UE, en précisant sa stratégie possible de négociation sur la base des accords de libre-échange (ALE) qu'elle a précédemment signés. À partir de ces analyses, différentes options de négociation pour les pays ACP, y compris sur la dimension développement des APE, sont identifiées (*section 4*) ; de même que, en conclusion, les dispositions qui pourraient être prises en compte pour construire un APE « favorable » à agriculture ACP (*section 5*).

1 Les APE dans le contexte des négociations internationales sur l'agriculture

Problématique de l'agriculture à l'OMC et principales questions concernant les pays ACP dans le cadre du cycle de Doha

L'agriculture, de par son rôle spécifique en matière de sécurité alimentaire, de création d'emplois, de recettes d'exportation et de développement rural, a toujours constitué un domaine de négociation sensible en matière de libéralisation des échanges. Longtemps exclu du processus mondial de libéralisation dans le cadre du GATT¹, le secteur agricole a finalement été inclus lors de

la conclusion des négociations du cycle d'Uruguay en 1994. Les différents volets de l'Accord sur l'agriculture (AsA) signé en 1994 sont en négociation dans le cadre du nouveau cycle de négociation lancé en novembre 2001 lors de la 4^e conférence ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar). Ce nouveau cycle, dit « cycle du développement », qui a mis en avant le principe d'un traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement (PED) n'a pas jusqu'à présent été à la hauteur des objectifs fixés à Doha (voir encadré 1 pour un résumé).

Dans l'enceinte de l'OMC, le groupe des pays ACP a exprimé très tôt sa préoccupation concernant la nécessité de disposer d'une marge de manœuvre appropriée qui leur permettrait de mener des politiques agricoles propres à appuyer leurs objectifs de développement, leurs stratégies de réduction de la pauvreté, leur sécurité alimentaire et leurs moyens de subsistance. La position du groupe est également de pouvoir assurer un accès accru aux marchés pour leurs produits agricoles primaires et transformés. Si des avancées modestes ont eu lieu en juillet 2004 avec un accord-cadre sur les modalités de libéralisation puis en décembre 2005 lors de la 6^e conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong (Chine)², les négociations ont été suspen-

dues en juillet 2006, faute de compromis. Il en résulte que de nombreuses préoccupations exprimées par le groupe ACP avant la conférence de Hong Kong de décembre 2005 restent d'actualité, et notamment la nécessité :

- de répondre de façon concrète à l'érosion des préférences (conformément au paragraphe 44 de l'accord-cadre de juillet 2004) avec la possibilité de désigner comme « produits sensibles » les produits d'exportation ACP susceptibles de subir une érosion des préférences ;
- de disposer de modalités favorables d'identification et de traitement des produits spéciaux³ et d'application des mécanismes de sauvegarde spéciale⁴ (par ex. la possibilité que les produits spéciaux soient éligibles au mécanisme de sauvegarde spéciale) ;
- de revoir et de clarifier les critères de soutien interne correspondant aux catégories bleue et verte⁵ pour s'assurer que les mesures au titre de ces catégories ont un effet minimal voire nul de distorsion des échanges.

Conditions d'accès au marché européen des produits agricoles ACP : accord de Cotonou, SPG et initiative TSA

Pour bien comprendre les enjeux agricoles liés aux accords de partenariat économique

(APE), il convient au préalable de revenir brièvement sur les conditions d'accès au marché européen des produits agricoles ACP. L'accès des produits ACP se fait au titre d'un des trois régimes suivants :

- dispositions commerciales de l'accord de partenariat de Cotonou (APC) ;
- le système de préférences généralisées (SPG) appliqué à tous les pays en développement ;
- l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) réservée aux pays les moins avancés (PMA).

APC

Les dispositions de l'APC relatives à l'accès au marché européen reposent, pour la période transitoire de 2000 à 2007, sur les préférences commerciales non réciproques accordées aux pays ACP. Le principe étant celui d'un accès non réciproque pour l'essentiel (environ 97 % des produits) en franchise de droits de douane et de quotas. Notons toutefois trois dispositions importantes :

- l'application des règles d'origine détaillées (RdO) ;
- l'existence de la clause de sauvegarde ;
- les exceptions découlant de l'application de la politique agricole commune de l'UE (PAC) ; ces exceptions qui concernent l'accès des exportations de produits agricoles ACP relevant de la PAC, ainsi que de produits agricoles potentiellement concurrents et relevant de la PAC, sont

consignées dans les documents suivants :
 - l'annexe V et la déclaration XXII de l'APC ;
 - les différents protocoles spécifiques par produit (sucre, viande bovine et bananes) qui autorisent l'exportation de volumes spécifiques des produits concernés sur le marché de l'UE à un taux de droits réduit et, pour ce qui concerne les protocoles sucre et viande bovine, garantit le même niveau de prix que celui garanti aux producteurs de l'UE.

SPG

Le système de préférences généralisées (SPG) appliqué par l'UE prévoit des tarifs moins élevés ou un accès en franchise de droits de douane pour les importations originaires de 178 pays et territoires en développement au marché de l'UE. Le régime de l'UE octroie des avantages spéciaux aux 49 PMA (initiative TSA – voir ci-dessous) et aux pays qui ont mis en œuvre des normes spécifiques en matière de conditions de travail ou d'environnement. Le SPG de l'UE est mis en œuvre pour dix ans et des lignes directrices générales sont élaborées. Le cycle précédent a pris fin en 2005 et un nouveau SPG a été adopté pour la période 2006-2008 conformément à la proposition de la Commission. Cette proposition vise à améliorer le système actuel dans un certain nombre de domaines : simplification (réduction du nombre de systèmes tarifaires de cinq à trois) ; élargissement de la gamme de

Tableau 1. Importations agricoles et agroalimentaires de l'UE par régime tarifaire et groupement préférentiel

Année 2000				Importations (EUR '000)					
	NPF*1 (pays Préf.)*2	%	Préf.	%	NPF	%	Total		
ACP (autres que PMA)	50595	0.1	5103610	9.9	11599325	22.5	5154205	10	
Autres préférences	2642860	5.1	7835250	15.2			10478109	20.3	
NPF							11599325	22.5	
PMA	74663	0.1	1236987	2.4			1311650	2.5	
SPG	18510733	35.9	4567045	8.8			23077778	44.7	
Total	21278850	41.2	18742892	36.3	11599325	22.5	51621066	100	

Tableau 2. Niveau de protection nominal moyen de l'UE sur les importations agricoles et agroalimentaires en 2000

Groupe préf.	Droits de douane moyens		Importations des pays à droits préférentiels	
	NPF %	Pays à droits préférentiels %	Pourcentage des importations couvertes par des préférences tarifaires	Total 1000E
ACP (+PMA)	20.7	5.3	98.6	6485610
Autres préférences	20.7	2.7	74.6	10499303
SPG	20.7	17.9	19.8	23052814
Total	20.7	25.9	46.8	40037728

Source: tableaux 4 et 7 de Gallezot, J., *Real access to the EU's agricultural market*, 24 juillet 2003, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/july/tradoc_113490.pdf

*1 NPF: Traitement de la nation la plus favorisée.

*2 Correspond aux droits résiduels sur les importations en provenance de pays bénéficiant d'un accès préférentiel, mais taxées au taux NPF.

produits couverts ; concentration des avantages sur les pays en développement qui en ont le plus besoin ; mise en place d'un système d'avantages additionnels, dit « SPG+ », pour encourager le développement durable.

Initiative TSA

Adopté par le Conseil de l'UE en février 2001, le règlement TSA accorde un accès en franchise de droits de douane à toutes les importations originaires des PMA sans

aucune restriction quantitative, excepté les armes et les munitions. Par ailleurs, un calendrier spécifique a été retenu pour la libéralisation progressive des importations de bananes fraîches, de riz et de sucre. Alors que pour les bananes, la libéralisation effective a été mise en place en janvier 2006 (application du système tarifaire unique), les importations de sucre et de riz ne seront quant à elles totalement libéralisées qu'en 2009. Entre-temps, un accès contingenté sera accordé en franchise de droits de douane.

Bien que l'initiative TSA fasse partie du SPG, elle prévoit que les arrangements spéciaux réservés aux PMA seront maintenus durant une période illimitée et qu'ils ne seront pas soumis au renouvellement périodique du régime communautaire de préférences généralisées.

Enjeux majeurs de la réforme de la PAC pour les pays ACP

Les conditions d'accès, soulignées ci-dessus, renvoient aux interactions qui existent entre la politique commerciale de l'UE et sa politique agricole. La réforme en cours de la PAC influe directement sur la position de négociation commerciale de l'UE et constitue un paramètre important dans les négociations actuelles des APE entre l'UE et les pays ACP. L'impact de la réforme actuelle de la PAC sur les pays ACP s'établit à deux niveaux : impact sur les conditions d'entrée sur le marché européen d'une part et impact sur les marchés ACP d'autre part.

La réforme de la PAC, marquée par le passage du régime de soutien des prix (qui garantit des prix élevés pour les produits agricoles de base) au régime de l'aide directe aux agriculteurs, entraîne une baisse des prix des produits agricoles de base de l'UE et donc une réduction des avantages que les exportateurs ACP obtenaient jusqu'à présent grâce à l'accès préférentiel des produits agricoles ACP au marché de l'UE. Ce processus est déjà entamé dans le secteur de la viande bovine, du riz et du sucre. Par ailleurs, la baisse des prix intérieurs permet à l'UE de diminuer sa protection aux frontières et contribue donc à éroder les marges préférentielles des pays ACP en comparaison de celles des autres PED.

Alors que l'actuelle réforme de la PAC a une incidence sur l'accès des pays ACP au marché de l'UE, elle pourrait également avoir des retombées sur les marchés ACP en termes de concurrence avec les importations de produits agricoles de l'UE dont les prix baissent. En effet, un des principaux objectifs de la réforme est l'amélioration de la compétitivité des exportations de produits agricoles de l'UE. Une ouverture non maîtrisée des marchés ACP aux importa-

Tableau 3. Part de l'agriculture dans le PIB

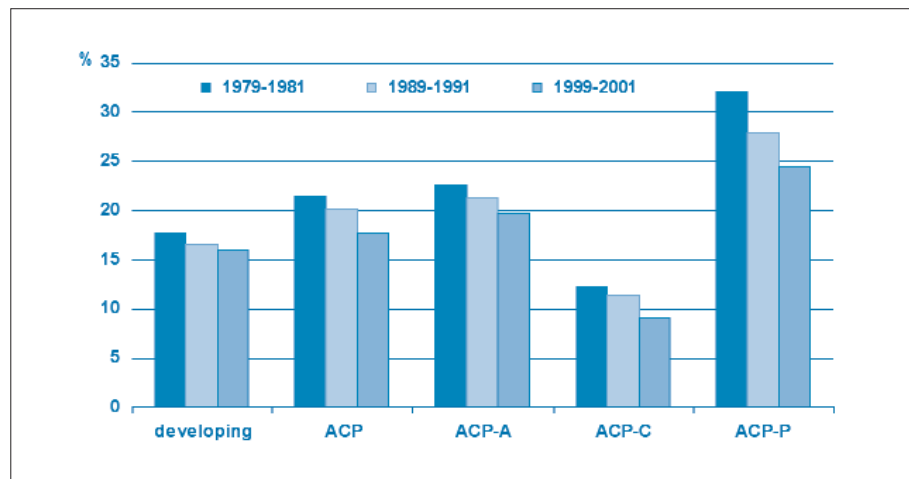


Tableau 4. Part de l'agriculture dans l'emploi

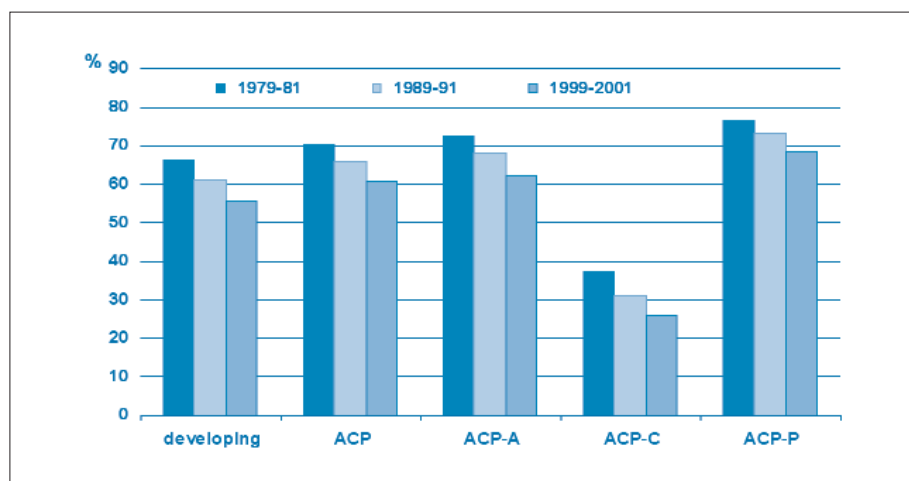
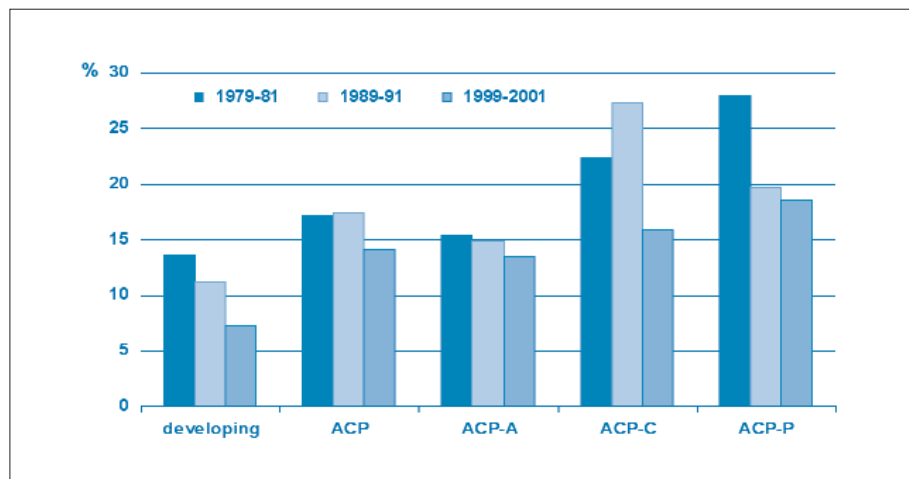


Tableau 5. Part de l'agriculture dans le commerce



Source : FAO. ACP-A : Afrique ; ACP-C : Caraïbes ; ACP : Pacifique

tions agricoles de l'UE pourrait avoir des conséquences graves sur les filières agricoles nationales et régionales ACP (voir section 3).

2 Importance du commerce agricole pour les pays ACP

Importance de l'agriculture pour les pays ACP

L'agriculture constitue un secteur clé pour l'économie de la plupart des régions ACP tant au niveau de sa contribution au PIB, qu'à l'emploi et au commerce. Ainsi, la région des Caraïbes exceptée, le secteur agricole emploie plus de 65 % de la main-d'œuvre totale (55 % dans les autres PED). Les exportations agricoles continuent de représenter une part très importante du commerce hors produits pétroliers. Elles restent toutefois marquées par une forte concentration sur un très faible nombre de produits de base qui souffrent par ailleurs d'une très grande volatilité des prix et d'une élasticité de revenu (recettes d'exportation) faible.

Enjeux majeurs actuels du commerce agricole ACP

Si l'importance du secteur agricole n'est plus à démontrer, sa capacité à continuer de contribuer durablement au développement économique dépendra notamment de la capacité des États et des régions ACP à faire face à un certain nombre d'enjeux liés au commerce agricole. Ces enjeux peuvent être répartis en deux catégories : enjeux en termes d'accès des produits ACP aux marchés extérieurs et enjeux en termes de concurrence des importations sur les marchés nationaux et régionaux ACP.

Les enjeux qui sont présentés brièvement ci-après se limitent exclusivement au commerce agricole ACP-UE, l'UE étant pour au moins quatre régions ACP (régions africaines) sur six le principal partenaire commercial. Toutefois, la part des exportations agricoles des pays ACP vers l'UE est en déclin, étant passée de 63 % en 1990 à 55 % en 2003. De même, les produits agricoles ne représentent plus que 17 % des exportations totales des pays ACP vers l'UE, contre 26 % en 1995⁶.

Érosion des préférences

Pendant plus de trente ans, les pays ACP ont bénéficié de préférences commerciales sur le marché de l'UE au titre des conventions de Lomé et de l'Accord de Cotonou. La valeur de ces préférences subit aujourd'hui une érosion en raison de trois phénomènes différents, à savoir :

- la libéralisation commerciale multilatérale menée dans le cadre de l'OMC,
- la libéralisation commerciale bilatérale (à travers la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) entre l'UE et d'autres blocs commerciaux),
- la réforme de la PAC.

Si l'impact de ces phénomènes varie d'un produit à l'autre et, partant, d'un pays à l'autre, il reste néanmoins de façon globale un sujet de préoccupation majeur pour le groupe ACP dans son ensemble⁷.

Obstacles tarifaires et non tarifaires

Au-delà du phénomène d'érosion des préférences, les pays ACP doivent faire face à toute une série de contraintes liées, d'une part, aux droits de douane résiduels sur certains produits d'exportation et, d'autre part, aux règles d'origine et aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) imposées par le marché européen.

Alors que l'accord de Cotonou permet l'accès en franchise de droits de douane de la plupart des exportations ACP, ce principe est soumis à des restrictions pour certains produits sensibles pour lesquels des obstacles tarifaires demeurent (droits spécifiques). Si cette question ne s'applique de facto qu'aux pays ACP non PMA (les PMA bénéficiant de l'initiative TSA), elle constitue toutefois pour certains pays un enjeu important (par exemple, raisins de table pour la Namibie).

La deuxième catégorie de contraintes, liée aux règles d'origine et à la question des normes SPS⁸, s'applique quant à elle à l'ensemble des pays ACP.

Les règles d'origine et les conditions de cumul qui conditionnent l'accès en franchise de droits des produits ACP au marché européen ont longtemps constitué et constituent encore dans certains cas un obstacle de taille pour les exportateurs ACP. Ces règles sont particulièrement importantes dans le domaine des produits alimentaires à valeur ajoutée pour lesquels les produits d'emballage représentent un élément important du coût du produit fini.

La question des normes SPS prend de plus en plus d'importance notamment au fur et à mesure du durcissement des textes réglementaires européens, et alors que les barrières tarifaires diminuent sensiblement. Les normes techniques (par exemple, la qualité des emballages) tendent également à devenir de véritables obstacles pour les exportations des pays ACP. Les normes appliquées en Europe sont considérées comme particulièrement strictes, globalement plus élevées que les normes internationales. Ainsi, l'entrée en vigueur depuis janvier 2006 du

règlement communautaire en matière de contrôle des aliments pour animaux et des produits alimentaires (882/2004) pose deux obstacles majeurs aux pays ACP :

- 1) la conformité au niveau des entreprises d'exportation avec les normes techniques de sûreté sanitaire des denrées alimentaires de l'UE ;
- 2) la capacité institutionnelle en vue de la certification et la vérification de la conformité.

Une étude commandée par le CTA (2003)⁹ a révélé que 17 pays ACP produisaient 83 % environ des exportations ACP de produits dans les régions risquant d'être les plus affectées par les mesures SPS, les produits de l'horticulture et de la pêche étant les plus exposés.

En plus des normes publiques européennes, les normes privées imposées par les opérateurs économiques dans le cadre de codes de conduite se développent rapidement. L'étude du CTA (2003) a notamment noté que les importateurs et les grandes chaînes de vente au détail de l'UE ont intégré les exigences législatives de l'UE dans les codes de pratiques sectoriels (Eurepgap, par exemple), qui vont très souvent au-delà des préoccupations de santé et de sûreté sanitaire pour inclure des exigences sociales et environnementales, sous prétexte de conformité avec les normes SPS. Le coût associé à la mise en conformité avec ces normes peut être trop élevé, notamment lorsque les volumes exportés sont relativement limités.

Concurrence des importations

Aux enjeux liés à l'accès des produits ACP au marché européen s'ajoutent ceux liés à la concurrence des produits importés sur les marchés des pays ACP, concurrence très souvent qualifiée de déloyale en raison des pratiques de soutien interne et de soutien à l'exportation adoptées par les pays développés et notamment l'UE. Cette question est étroitement liée au processus de réforme de la PAC de l'UE (voir section 1) qui revêt une importance déterminante notamment pour les pays ACP africains qui sont étroitement liés au marché de l'UE en termes tant d'importation que d'exportation.

Ces échanges peuvent être une source d'importations à bas prix et contribuer à la sécurité alimentaire, en particulier dans les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA). Cependant, ils ont aussi pour effet d'affaiblir la base du développement industriel reposant sur l'agriculture dans les pays ACP, ce qui n'est pas dénué de conséquences pour l'emploi et les moyens d'existence dans les régions rurales.

Problèmes liés aux capacités de production

Pour conclure, le potentiel commercial dans les pays ACP notamment les PMA africains membres du groupe ACP est fortement affecté par la limitation des capacités de production et ce, en dépit des améliorations potentielles en termes d'accès au marché et de concurrence des importations.

Les problèmes liés à l'offre en général vont de l'absence d'infrastructures publiques (réseau routier et ferroviaire dégradé), des coûts de transaction élevés, du manque de fiabilité des services publics (approvisionnement en électricité et en eau, par exemple), des coûts occasionnés par l'absence de cadres institutionnels et politiques ou leur inadéquation (qui mène à la corruption, à la fluctuation des taux de change et à l'inflation élevée) à la faible productivité de la main-d'œuvre (qui s'explique par l'absence de structures éducatives et sanitaires et de logements).

Plus spécifiquement dans le secteur agroalimentaire, les conditions météorologiques défavorables associées à l'absence de systèmes d'irrigation, l'insécurité du régime foncier, le faible niveau technologique et la faiblesse des institutions ont une incidence directe sur la capacité productive des pays ACP. En outre, leurs capacités de traitement et de commercialisation sont fortement limitées en raison du manque de matériel et de technologies post-récolte et de transformation, ainsi qu'en raison de l'inadéquation des systèmes d'information sur le marché et de leur manque de fiabilité. Alors que l'absence de moyens financiers et de capitaux est également un aspect important, leur capacité à fabriquer des produits de qualité constitue à l'évidence un des principaux défis auxquels sont confrontés les exportateurs ACP de produits agricoles. Dans ce cadre, la capacité institutionnelle des gouvernements ACP à vérifier de manière efficace la conformité avec les normes de sûreté sanitaire des denrées alimentaires de l'UE afin de fournir une certification (voir section ci-dessus sur les mesures SPS) semble être un point particulièrement important.

La question des problèmes liés aux capacités de production est donc de première importance pour les pays ACP et devra constituer un aspect majeur des négociations des APE.

Spécificités des PMA

Si les questions agricoles commerciales essentielles décrites dans ce qui précède se posent d'une manière générale dans tous les pays ACP, certaines divergences de fond apparaissent entre les pays ACP les moins avancés et les autres. À titre d'exemple, pour

ce qui est de l'accès au marché, alors que les pays ACP moins avancés ne sont pas concernés par la question des obstacles tarifaires résiduels, ils sont susceptibles d'avoir plus de difficultés à résoudre les problèmes liés aux mesures SPS et ceux liés aux capacités productives.

S'agissant des négociations commerciales, la distinction entre PMA et non PMA entraîne des traitements différents aussi bien au niveau de l'OMC qu'au niveau des APE. Au titre des règles de l'OMC, les pays ACP moins avancés peuvent prétendre aux préférences commerciales non réciproques. Ce droit ne peut être contesté à l'OMC, contrairement au droit conféré au titre des dispositions commerciales de l'accord de Cotonou. En réalité, l'UE a reconnu ce droit à travers l'initiative « Tout sauf les armes » (voir section ci-dessus). Toutefois, dans le cadre des négociations d'APE, les PMA ACP, en tant que membres d'une union douanière, devraient être soumis aux mêmes obligations de réduction tarifaire réciproques que les autres pays ACP de la région.

Les PMA du groupe ACP

En examinant la position des pays moins avancés du groupe des États ACP, il faut tenir compte des points suivants :

- les non PMA sont majoritaires dans une seule région ACP (les Caraïbes) ;
- plus de la moitié de tous les membres du groupe ACP est constituée de PMA ;
- plus de 60 % de la population des États du groupe ACP vivent dans des PMA*.

* Ce chiffre ne compte pas la population d'Afrique du Sud, qui est un pays ACP mais n'est pas considérée comme un membre à part entière du groupe ACP dans le cadre des négociations commerciales.

Dans un tel contexte, les PMA ACP seraient en droit de se demander quels avantages supplémentaires ils obtiendraient en signant un APE alors même qu'ils bénéficient déjà d'un accès au marché de l'UE en franchise de droits de douane, de droits et de contingents pour tous les produits originaires à travers l'initiative TSA. En termes d'accès au marché, la décision de signer un APE renvoie donc dans le cas des PMA à la question des avantages non tarifaires dont ils pourraient bénéficier dans le cadre d'un APE. Cela pourrait concerner par exemple des règles d'origine et de cumul plus favorables, des mesures de coopération et d'appui afin de satisfaire les normes SPS, ainsi que l'inclusion d'un volet développement leur permettant de tirer réellement parti de l'accès en franchise de droits.

Dans le contexte des APE, la distinction entre pays ACP PMA et non PMA apparaît clairement comme un facteur de fragilisation des processus d'intégration régionale.

Liens entre négociations APE et OMC pour faire face aux enjeux du commerce agricole¹⁰

Comme cela a été mentionné en introduction, les pays ACP mènent en parallèle deux processus de négociations commerciales (voir encadré 2 pour un résumé).

De manière générale, les deux négociations OMC et APE se distinguent à plusieurs égards :

- La première négociation se déroule dans une enceinte multilatérale, tandis que les APE sont négociés dans le cadre des relations bilatérales entre les pays ACP et l'UE.
- Chaque pays membre de l'OMC peut avancer sa propre position de négociation, bien qu'en pratique, pour les pays ACP, les positions soient généralement portées par des groupes de pays. Les APE sont quant à eux négociés entre des zones d'intégration régionale ACP, d'une part, et l'UE, d'autre part.
- Les calendriers de négociation ne sont à priori pas calés sur les mêmes échéances, même s'il y a un certain chevauchement. Alors que les négociations du cycle de Doha ont été suspendues de juillet 2006 à février 2007, avec de grandes incertitudes sur la possibilité d'achever le cycle d'ici à fin 2007, l'échéance pour les négociations APE est fixée par l'APC à la date butoir du 31 décembre 2007.

Cependant, ces négociations parallèles s'articulent et peuvent interagir l'une sur l'autre :

- Elles recouvrent des enjeux similaires pour le commerce agricole des pays ACP.
- Il est important pour les pays ACP d'en avoir une vision globale pour bien identifier les points de négociation qui s'articulent. Les avancées réalisées dans les négociations OMC et dans la définition de règles multilatérales ont nécessairement un impact sur les négociations APE, puisque ce qui ressortira de ces dernières doit être conforme aux règles de l'OMC. Inversement, les progrès effectués dans les négociations APE peuvent permettre de construire des positions de négociation à l'OMC. Ces positions peuvent être portées par l'ensemble du groupe ACP dès lors que les pays ont des intérêts communs qui dépassent largement le cadre des intégrations régionales.
- Par ailleurs, les évolutions récentes dans les deux enceintes de négociations laissent présager que les calendriers de négoc-

ciation tendent à s'inverser. La difficulté d'avancer dans les négociations agricoles à l'OMC et les échecs répétés à trouver un compromis tendent en effet à faire glisser le calendrier de négociation plus loin dans le temps : l'incertitude sur la possibilité d'achever le cycle d'ici à fin 2007 demeure. L'échéance des négociations APE apparaît a priori quant à elle bien moins flexible car elle est liée à la seconde dérogation obtenue par l'UE auprès de l'OMC pour son régime de préférences commerciales non réciproques avec les pays ACP. Il est en effet plus difficile d'envisager que cette dérogation provisoire, qui a été accordée sous réserve que c'était la dernière et pour la mise en conformité du régime commercial UE-ACP avec les règles de l'OMC, puisse être reportée au-delà du 1^{er} janvier 2008¹¹. Plusieurs régions ACP ont toutefois indiqué que les négociations d'APE pourraient (ou devraient) se prolonger au-delà de 2007 si nécessaire.

Plus précisément, certains points de la négociation OMC ont une incidence directe sur la négociation APE :

Article XXIV du GATT

Cet article, qui est une dérogation du principe du GATT de la Nation la Plus Favorisée (NPF) stipule qu'un pays ou groupe de pays peut accorder un traitement commercial préférentiel à un autre pays ou groupe de pays, dès lors que les relations entre ces pays sont régies par une zone de libre-échange ou une union douanière ; donc qu'il y a réciprocité des préférences commerciales. L'article reste très flou sur la définition d'une union douanière et d'une zone de libre-échange et indique simplement qu'elles doivent concerner l'essentiel des échanges. L'UE s'est engagée à réformer son régime commercial avec les pays ACP pour se conformer à cet article. Elle l'a interprété dans ses précédents accords de libre-échange conclus avec d'autres pays en développement comme devant porter sur 90 % des échanges avec la possibilité d'une asymétrie dans la réciprocité.

Le groupe ACP a demandé à l'occasion de la 5e conférence ministérielle de Cancun que soit redéfini l'article XXIV afin de prendre en compte les différences de niveau de développement entre les deux parties et de préciser « l'essentiel du commerce », les périodes de transition et le principe de réciprocité. L'idée est que, en cas d'APE avec l'UE, les pays ACP puissent limiter l'introduction de la réciprocité et donc le risque de concurrence accrue des importations de l'UE sur leurs marchés.

Dans l'objectif de préciser l'article XXIV, il semble judicieux pour les pays ACP d'avancer d'abord sur le terrain des négociations APE et de trouver un compromis avec l'UE

sur ce que recouvre « l'essentiel du commerce » et jusqu'où aller dans l'asymétrie. Les pays ACP seraient alors en mesure de porter une position détaillée, éventuellement avec l'UE, dans l'enceinte multilatérale. En même temps, maintenir le caractère flou de l'article peut être considéré comme une façon de s'assurer des marges de manœuvre, mais c'est aussi s'exposer au risque de nombreuses plaintes sur l'interprétation de l'article.

Il faut noter qu'une telle redéfinition de l'article XXIV ne permet pas aux PMA de se soustraire à la réciprocité dans le cadre des APE, mais simplement de la limiter. On voit mal comment, dans une zone d'intégration

régionale ayant signé un APE, des pays pourraient revendiquer leur statut de PMA à l'OMC pour ne pas introduire la réciprocité tandis que leurs voisins non PMA le feraient, tout en garantissant une libéralisation sur l'essentiel du commerce. La seule façon de se soustraire à la réciprocité pour les PMA est de ne pas signer d'APE.

Produits spéciaux

L'OMC à travers l'accord-cadre de juillet 2004 et la déclaration de Hong Kong autorise les PED, au titre du traitement spécial et différencié (TSD), à désigner un nombre approprié de produits spéciaux pour des raisons de sécurité alimentaire, de développement rural et de lutte contre la pauvreté (voir encadré 1). Ces produits bénéficieraient donc d'un traitement spécifique dans l'application de la formule de réduction tarifaire. Les modalités concrètes du traitement des produits spéciaux restent toutefois à définir. Des propositions ont été faites, en partie par des pays ACP (dans le cadre du G33)¹². Ainsi, la désignation de produits spéciaux peut constituer une base pour l'identification des produits qui peuvent être exclus des APE. Avec la difficulté toutefois que, si chaque pays ACP peut à l'OMC avancer sa propre liste de produits spéciaux, la liste des produits à exclure des APE, elle doit être élaborée à l'échelle régionale ; ce qui implique de trouver un consensus entre des pays qui peuvent avoir des intérêts divergents à l'égard des importations de l'UE¹³.

Mécanisme de sauvegarde spéciale

À l'instar des produits spéciaux, l'Accord de juillet 2004 et la déclaration de Hong Kong prévoient qu'un mécanisme de sauvegarde spécial (MSS) pourra être utilisé par les pays en développement en cas d'importations massives ou de baisse brutale des prix à l'importation. Les négociations portent également sur les modalités de ce mécanisme : mécanisme de déclenchement (automatique ou procédure spécifique), durée, produits éligibles et en particulier articulation avec les produits spéciaux, contenu (droits de douane additionnels et/ou restrictions quantitatives)... Là encore, la négociation OMC peut influencer sur la négociation APE et préfigurer un mécanisme de sauvegarde spécifique pour les importations de l'UE. Ce mécanisme, temporaire, pourrait s'appliquer sur les produits qui n'ont pas été exclus de l'APE, mais aussi sur les autres, dès lors que le maintien de droits de douane sur ces produits n'apparaît pas suffisant pour se protéger des effets dommageables de la concurrence des importations européennes. La négociation d'un tel mécanisme dans le cadre des APE serait bien évidemment facilitée si les négociations OMC étaient suffisamment avancées. Elle peut toutefois s'inspirer des propositions et des négociations OMC même si le cycle de Doha n'est pas conclu.

Ce qu'il faut retenir

Bien que les deux négociations OMC et APE se distinguent à plusieurs égards, elles sont en réalité très liées. En effet, les deux négociations se mènent de plus en plus de front, en raison du glissement du calendrier de négociation de l'OMC. Cette interaction croissante des deux négociations n'est pas évidente à gérer pour les ACP. D'une part, il s'agit pour eux de veiller à ce que les résultats qui ressortiront de la négociation des APE soient conformes aux règles de l'OMC. D'autre part, il s'agit, dans le cadre des négociations à l'OMC, d'obtenir un maximum de marge de manœuvre pour disposer d'un cadre multilatéral favorable à la négociation APE, qui devra y être conforme. S'agissant de la renégociation de l'article XXIV du GATT qui fixe le cadre relatif aux zones de libre-échange, les négociations à l'OMC sont relativement peu avancées et ne trouveront probablement pas d'issue dans un futur immédiat. Aussi est-il important pour les ACP d'avancer sur le terrain des négociations APE en trouvant un compromis avec l'UE, pour ensuite porter une position de négociation détaillée dans l'enceinte multilatérale.

Les négociations sur les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spéciale sont plus avancées dans le cadre de l'OMC. Les pays ACP pourront s'inspirer des propositions faites à l'OMC. Mais ils devront aussi veiller à ce que les résultats des négociations APE soient conformes à ces principes décidés au niveau multilatéral.

La suspension récente des négociations à l'OMC change cependant la donne. Un grand nombre de régions ACP négocient avec l'UE la possibilité d'inclure dans le texte de l'APE une clause de révision liée aux résultats de la négociation OMC, si ces derniers se révélaient plus positifs que les dispositions prises au niveau de l'APE.

Points de consensus entre les pays ACP

On a vu précédemment que, de par leur statut, les PMA n'étaient pas traités de la même façon que les autres PED, aussi bien dans les négociations à l'OMC (exemption de réduction tarifaire) que dans le cadre bilatéral avec l'UE (initiative TSA pour l'accès au marché). Ce traitement spécifique peut conduire à des intérêts divergents au regard de certains points des négociations, mais pays ACP PMA et non PMA, s'ils se distinguent par certaines caractéristiques, peuvent se rejoindre sur d'autres points :

Érosion des préférences commerciales : vers un mécanisme de compensation des pertes

La baisse généralisée des droits de douane appliquée dans le cadre de l'OMC, et donc la diminution des marges préférentielles pour les pays ACP touchent aussi bien les PMA que les non PMA. La réforme de la PAC, qui se traduit notamment par une baisse des prix des produits agricoles, affecte également l'ensemble des pays ACP. D'une part, le rapprochement des prix intérieurs européens des prix mondiaux permet une diminution des droits de douane appliqués par l'UE, qui provoque à nouveau une érosion des préférences pour tous les pays ACP. D'autre part, la diminution des prix intérieurs dont pouvaient bénéficier, dans le cadre des protocoles produits, les exportations en provenance des pays ACP, touche l'ensemble des pays ACP, qu'ils soient PMA ou non. Pour le sucre en particulier, la réforme de l'Organisation commune de marché implique le maintien du protocole (achat de contingents en franchise de droits), mais avec une diminution sur 4 ans du prix intérieur européen de 36 %. Les PMA sont également touchés car ils recevront le même prix que les pays ACP non PMA, à savoir le nouveau prix intérieur européen. Cela signifie pour l'ensemble des pays ACP des pertes de recettes d'exportation pouvant dépasser les 300 millions d'euros¹⁴. Les pays fortement dépendants du protocole sucre, comme Maurice, seront particulièrement affectés. Dans ce contexte, PMA et non PMA sont autant concernés par la compensation partielle de ces pertes de recettes et les mesures d'ajustement.

Enjeux liés aux normes SPS : vers davantage d'assistance technique

Comme déjà indiqué, le développement des normes sanitaires et phytosanitaires ou des normes techniques, alors que les barrières tarifaires diminuent sensiblement, tend à devenir le véritable obstacle pour les exportations des pays ACP. Les exportations des pays ACP, et encore plus celles des PMA qui ont moins de capacités à respecter les normes, sont incontestablement limitées

par ces normes. Il apparaît pour autant difficile d'abaisser le niveau des normes européennes tant il est lié aux exigences croissantes des consommateurs. Il est en revanche possible que les pays ACP PMA et non PMA demandent d'une même voix que les négociations APE prennent en compte la nécessaire assistance technique qui leur permettrait non seulement de respecter ces normes, mais aussi de certifier le respect de ces normes ; ce qui implique l'existence d'organismes de certification, de laboratoires, de ressources humaines et techniques adéquats.

Contraintes structurelles du côté de l'offre : vers davantage de ressources

Au-delà des conditions d'accès au marché européen qui peuvent être différentes suivant que les pays ACP ont le statut de PMA ou non, les contraintes structurelles liées à la capacité d'offre empêchent l'ensemble des pays ACP de pouvoir profiter pleinement des opportunités d'exportation qui leurs sont offertes. Par exemple, la faiblesse des capacités productives et de commercialisation des PMA constitue une des limites majeures à l'initiative TSA. Il est nécessaire pour les pays ACP de pouvoir bénéficier d'une aide au développement plus importante pour renforcer leurs capacités, qu'ils signent ou non un APE. Le volet développement des APE, qui constitue désormais un des points centraux des négociations, devrait être assorti de financements suffisamment ambitieux pour aider les pays ACP à faire face aux contraintes structurelles qui limitent fortement les capacités productives. Sur ce sujet, PMA et pays ACP non PMA devraient à encore trouver un terrain d'entente. L'enjeu immédiat n'est pas nécessairement d'obtenir des financements plus élevés, mais que les financements existants soient davantage affectés au développement agricole comme secteur de concentration.

Produits spéciaux et mécanismes de sauvegarde spéciale : pour des mécanismes ambitieux

Comme cela a déjà été décrit, dans les négociations OMC, si les PMA sont exemptés de réduction de droits de douane, ils peuvent toutefois désigner un nombre approprié de produits spéciaux et bénéficier d'un mécanisme de sauvegarde spéciale au même titre que les autres pays en développement dans le cadre du TSD. En effet, le fait d'être auto-

Les protocoles produits

Sucre	Viande bovine	Bananes
Franchise de droits de douane dans la limite du contingent Prix intérieur européen	Droits spécifiques de 8 % dans la limite du contingent Prix intérieur européen	Franchise de droits de douane dans la limite du contingent

Ce qu'il faut retenir

Il existe un certain nombre d'enjeux sur lesquels les pays ACP, PMA aussi bien que non PMA, ont des intérêts similaires, et ce à la fois aux niveaux multilatéral et bilatéral. Les actions à mettre en œuvre de façon concertée pour faire valoir ces intérêts supposent néanmoins au préalable que les stratégies de développement des pays ACP soient cohérentes entre elles. Premièrement, tous ont intérêt à pouvoir être compensés efficacement des pertes liées à l'érosion des préférences qu'ils subissent concernant l'accès au marché européen. Cette érosion est liée à la baisse dans le cadre de l'OMC des droits de douane que l'UE applique sur les importations en provenance de l'ensemble de ses partenaires commerciaux, au développement d'accords bilatéraux entre l'UE et d'autres pays en développement et à la réforme de la PAC. Deuxièmement, tous les pays ACP ont intérêt à demander une assistance technique ambitieuse qui leur permettrait de se mettre en conformité avec les exigences de l'UE en matière de respect des normes SPS. Troisièmement, les pays ACP ont également tous intérêt à bénéficier de la part de l'UE de financements ambitieux et facilement accessibles afin d'être en mesure de lever les contraintes structurelles auxquelles ils font face du côté de leurs capacités d'offre agricole. Enfin, tous ont intérêt à négocier des outils commerciaux défensifs – produits spéciaux et mécanismes de sauvegarde spéciale – leur permettant de se protéger de façon efficace d'une mise en concurrence de leurs productions nationales avec des importations en provenance de l'UE.

risé à maintenir le niveau de ses droits de douane n'est pas toujours suffisant pour se prémunir de la concurrence des importations sur les marchés et sur la production locale. La possibilité d'appliquer des droits de douane additionnels ou des restrictions quantitatives aux importations concerne autant les PMA que les autres pays en développement. Dans les négociations sur les APE, les PMA doivent, avec les pays ACP non PMA de leur zone d'intégration régionale, identifier une liste de produits qu'ils souhaitent voir exclus des APE, et pourraient négocier un mécanisme de sauvegarde spéciale

pour les importations de l'UE spécifiquement. Les pays ACP PMA et non PMA pourraient donc se retrouver autour de la désignation des produits spéciaux/sensibles et de la définition de mécanismes de sauvegarde cohérents entre les négociations OMC et APE.

Risques de divergences de vue entre pays ACP

À l'inverse de ce qui précède, les intérêts des pays ACP PMA et non PMA apparaissent divergents sur au moins deux enjeux clés du commerce agricole :

Les barrières tarifaires résiduelles

Pour les pays ACP non PMA, la suppression des barrières tarifaires résiduelles est une des principales opportunités que peut offrir un APE avec l'Union européenne. En effet, même si l'accès au marché européen est largement ouvert aux importations en provenance des pays ACP, il reste des droits de douane sur un certain nombre de produits de grande importance pour les pays ACP, maintenus par l'UE car les importations pourraient concurrencer la production intérieure de l'UE. L'Accord de Cotonou prévoit (déclaration XXII de l'annexe V) que les pays ACP puissent demander l'inscription de nouveaux produits agricoles sous le principe d'exemption de taxe et de contingent. La demande doit toutefois être argumentée et l'inscription est loin d'être aisée à obtenir¹⁵.

Par ailleurs, l'Accord de Cotonou a réaffirmé les protocoles produits existant sous Lomé pour le sucre, la viande bovine et les bananes¹⁶. Pour les pays ACP non PMA, ces protocoles représentent des restrictions quantitatives assorties parfois de droits résiduels. Ils autorisent une certaine quantité d'exportations des pays ACP avec des droits de douane réduits ou nuls et, pour le sucre et le bœuf, permettent aux pays ACP de bénéficier du prix intérieur européen (supérieur au cours mondial et stable).

Pour les pays ACP non PMA, la suppression des barrières tarifaires résiduelles représente donc un enjeu fort des négociations APE. Ce ne peut être le cas en revanche pour les pays ACP PMA, puisque l'initiative TSA dont ils bénéficient leur assure un accès sans quota ni droits de douane au marché européen depuis 2001 (2006 pour la banane et 2009 pour le sucre et le riz).

Les protocoles produits (banane et sucre)

S'agissant des protocoles produits, les divergences d'intérêt entre pays ACP ne renvoient pas seulement à leur statut PMA ou non PMA, mais aussi à leur degré de compétitivité et de dépendance à l'égard des pro-

tocoles. Les divergences d'intérêt peuvent être d'autant plus fortes que le statut des protocoles produits dans le cadre des APE fait partie des sujets de négociation et est donc encore incertain. Les enjeux sont particulièrement importants pour le protocole sucre, qui concerne le plus grand nombre de pays ACP bénéficiaires et qui est affecté par la réforme de l'organisation commune du marché sucre (OCM sucre) prévoyant une baisse de 36 % du prix intérieur européen dont bénéficient les pays ACP.

Deux grandes options sont possibles concernant le statut du protocole sucre dans les APE : soit le protocole constitue un texte distinct des APE, et donc exclu des produits couverts par les APE, pour tous les pays ACP éligibles, puisqu'il a été attaché aux accords de Lomé et de Cotonou (option A) ; soit le Protocole est intégré aux APE (option B). La Commission européenne a clairement indiqué son choix en faveur de l'option B¹⁷.

Dans l'option A, les quotas de sucre continueraient d'être alloués à chacun des pays, que ces derniers signent ou non des APE. En cas de non-signature, les PMA ACP auront un accès libre au marché européen en 2009 dans le cadre de l'Initiative « Tout sauf les armes » ainsi que le prix garanti européen. Il faut toutefois souligner que ce prix n'est garanti que jusqu'à la réforme complète de l'OCM sucre en 2009/2010. C'est ensuite un prix de référence qui servira à établir le prix garanti dans le cadre du régime des importations préférentielles. Les pays ACP non PMA devraient continuer de bénéficier du protocole, et leur situation serait inchangée, si ce n'est la modification du protocole en liaison avec la réforme de l'OCM sucre, comme pour les PMA. La non-signature d'un APE ne modifierait rien dans la mesure où le sucre n'est pas couvert par le SPG. Le risque de plainte à l'OMC contre le protocole ne doit toutefois pas être écarté : le protocole sucre ne fait pas partie du SPG, mais du régime commercial de Cotonou, avec les mêmes dérogations OMC ; la dérogation pour le régime commercial unilatéral de Cotonou s'applique en effet au protocole et se termine fin 2007. Il se peut que les quotas restent inchangés ou que la Commission européenne, au contraire, décide de les augmenter, par exemple pour compenser la baisse du prix intérieur européen¹⁸. Les gagnants dans cette option seraient les pays les plus compétitifs (Malawi, Zimbabwe, Swaziland, Zambie, Tanzanie) qui prendraient des parts de marché aux pays n'utilisant pas leurs quotas (en supposant que l'allocation des quotas soit non pas globale mais spécifique à chaque pays, et se fasse sur la base des surplus nets à l'exportation réalisés).

Ce qu'il faut retenir

Les intérêts des différents pays ACP convergent souvent, mais pas sur tous les enjeux liés aux négociations commerciales agricoles actuelles.

Un point de divergence important entre les pays ACP qui ont le statut de PMA et les pays ACP qui ne l'ont pas concerne la question de l'amélioration de l'accès au marché européen. Si les pays ACP non PMA sont susceptibles de bénéficier d'un accès amélioré au marché européen, qui passerait notamment par l'élimination des pics tarifaires et des droits de douanes résiduels maintenus à ce jour par l'UE, ce n'est pas le cas des pays ACP PMA. Ces derniers bénéficient déjà d'un accès libre de droits de douane, et bientôt de contingent, pour l'ensemble de leurs exportations à destination de l'UE dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes ». Ils ne sont pas particulièrement concernés par la problématique de la libéralisation complète de l'accès au marché européen. Au contraire, si dans le cadre des APE, l'UE libéralisait complètement l'accès à son marché pour l'ensemble des pays ACP, les ACP PMA subiraient une érosion de l'accès préférentiel au marché de l'UE dont ils bénéficient actuellement, contrairement aux ACP non PMA.

Un autre point de divergence majeur entre pays ACP concerne la réforme en cours des protocoles produits, notamment sucre et banane. Ici, les divergences entre ACP renvoient davantage à leur degré de compétitivité et de dépendance à l'égard de ces protocoles. Les pays ACP peu compétitifs ou fortement dépendants des protocoles visent à sauvegarder au maximum les avantages dont ils bénéficient à ce jour. Les pays ACP les plus compétitifs ou les moins dépendants des protocoles n'ont pas le même positionnement, dans la mesure où ils ont les capacités de gagner des parts de marché sur les ACP moins compétitifs.

Dans l'option B, les négociations restent ouvertes sur les conditions d'accès et de garanties de prix pour les PMA et non PMA ACP. Pour les PMA précisément, les négociations portent sur les possibilités d'accès libre au marché européen dès 2008 en cas de signature d'un APE et les garanties de prix, afin de déterminer si l'APE apporte un bénéfice additionnel par rapport à l'initiative TSA. Tout reste également à négocier pour les non PMA, tant le niveau d'accès en termes de quantités, libre comme TSA ou avec quotas (augmentés ou non) ou avec sauvegarde, que les garanties de prix. Toutefois, dans la mesure où les APE constituent une approche

régionale, les quotas devraient être attribués au niveau de chaque région ACP signant un APE, puis répartis entre les pays de la région avec vraisemblablement une priorité donnée aux exportateurs traditionnels. Pour la région caraïbe par exemple, la Guyane, le Belize ou la Jamaïque pourraient faire partie des gagnants au détriment des « îles sucrières » dont les difficultés actuelles, compte tenu de leurs coûts élevés de production, devraient s'accroître avec la réforme de l'OCM sucre. Il faut aussi penser aux quelques pays, non PMA et non signataires du protocole, mais potentiellement exportateurs de sucre vers l'UE dans le cadre des APE.

Autre exemple : le cas de la banane. Dans le cadre du protocole banane, les pays ACP jouissent d'un accès en franchise de droits de douane sur le marché européen dans la limite de leurs contingents tarifaires. Les exportations non ACP, venant essentiellement de l'Équateur, du Costa Rica et de la Colombie (les « bananes dollars »), étaient taxées à 75 euros la tonne dans la limite de leur contingent et très fortement au-delà (850 euros/t). Depuis le 1^{er} janvier 2006, un système uniquement tarifaire à 176 euros la tonne remplace le système de quotas tarifaires par zones d'origine à l'exception des pays ACP pour lesquels est maintenu un contingent tarifaire. Aujourd'hui, les principaux bénéficiaires ACP des contingents de banane se situent au Cameroun et en Côte d'Ivoire pour l'Afrique et dans les Iles-sous-le-Vent (Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Dominique) ainsi qu'en Jamaïque pour les Caraïbes. Le différentiel de compétitivité entre ces deux zones productrices est important. Les bananes des Caraïbes sont désormais non seulement en concurrence avec les bananes dollars mais aussi avec les bananes africaines. Le niveau actuel de droits de douane ne semble en effet pas suffisant pour protéger les bananes caraïbes de la concurrence des bananes dollar alors qu'il semble permettre un maintien des parts de marché des bananes africaines.

Outre la différence de statut entre PMA et non PMA, qui est essentielle, d'autres caractéristiques peuvent entraîner des divergences d'intérêt entre pays ACP. Par exemple, la place très différente que tient l'agriculture dans l'économie de la région caraïbe (surtout dominée par les services) et dans celle des régions africaines peut entraîner des divergences dans la négociation des APE sur l'agriculture. Chaque région accorde de l'importance à ce secteur dans la négociation, y défend des intérêts offensifs ou défensifs en fonction du rôle socioéconomique plus ou moins grand de ce secteur. Il est clair également que les pays importateurs nets de produits alimentaires n'ont pas les mêmes intérêts que ceux qui ont

une forte production locale. Ceci rend particulièrement difficile l'atteinte d'un consensus au niveau régional et davantage encore au niveau de l'ensemble des pays ACP.

3 Commerce agricole : principaux enjeux pour l'UE

Après avoir passé en revue les enjeux du commerce agricole pour les régions ACP et analysé les sujets fédérateurs et ceux qui, au contraire, tendent à diviser les pays ACP, il convient à présent d'analyser les enjeux pour la partie européenne, d'examiner la composante agricole des accords de libre-échange signés par l'UE avec d'autres blocs commerciaux régionaux et, enfin, de décrire les positions de négociation de l'UE sur les questions agricoles de l'APE.

Enjeux majeurs du commerce agricole pour l'UE

La politique commerciale agricole de l'UE est étroitement liée à la PAC et au processus de réforme engagé depuis les années 1990, qui vise à :

- baisser les prix d'intervention, c'est-à-dire le seuil de prix à partir duquel l'Union intervient pour soutenir les prix intérieurs européens, ou prix garantis. Il en résulte un rapprochement entre les prix intérieurs et les cours mondiaux ;
- compenser les baisses des prix d'intervention par des aides directes, non liées aux niveaux des prix ou aux quantités produites (aides découplées) ;
- réduire les droits de douane sur les produits importés car il y a moins besoin de protéger le marché intérieur européen pour soutenir les prix (du fait de la baisse des prix garantis) ;
- réduire les subventions aux exportations, elles aussi devenues moins nécessaires avec la plus grande compétitivité des produits européens liée à la baisse des prix garantis.

Ce qu'il faut retenir

Les réformes successives de la PAC, en particulier celle de juin 2003, ne sont pas réalisées sans lien avec la stratégie de négociation de l'UE à l'OMC. L'UE a réalisé la précédente réforme de la PAC en amont de la renégociation de l'accord agricole à l'OMC. L'UE souhaitait être en position de force dans le cadre des négociations OMC pour obtenir des concessions de la part de ses partenaires commerciaux. C'est donc la PAC qui est l'élément moteur de la position de l'UE à l'OMC et non l'inverse.

Pour un certain nombre de produits phares, comme, par exemple, le sucre, la dernière réforme de la PAC instaure des changements majeurs. Ainsi, les réformes de la PAC ont toujours permis à l'UE d'anticiper les négociations à l'OMC, et de présenter des positions offensives. Estimant avoir procédé aux ajustements nécessaires pour mettre sa politique agricole en conformité avec les règles de l'OMC, l'Union européenne cherche à pousser les autres membres de l'OMC (essentiellement les États-Unis) à engager des réformes du même ordre. Les réformes de la PAC permettent également à l'UE d'annoncer une diminution importante de ses soutiens de la boîte orange – l'UE était l'un des membres de l'OMC qui utilisait le plus ces soutiens. La réforme effectuée en 2003 permet à l'UE d'annoncer lors de la dernière conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong la fin des restitutions à l'exportation d'ici à 2013, sous réserve que des modalités de discipline soient définies concernant les autres éléments du pilier soutien à l'exportation de l'Accord agricole (voir encadré 1). Le processus de réforme de la PAC apparaît donc comme un élément moteur de la position de l'UE dans les négociations agricoles à l'OMC ; toute concession de la part de l'UE étant liée au degré d'avancement de la réforme.

Volet agricole des accords de libre-échange signés par l'UE

Une analyse des précédents accords de libre-échange (ALE) conclus entre l'Union européenne et ses partenaires¹⁹ montre que les échanges de produits agricoles de l'Union sont loin d'être entièrement libéralisés. L'UE limite l'accès à son marché en maintenant un certain nombre de barrières tarifaires afin d'éviter les effets négatifs potentiels de la libéralisation des échanges et pour prendre en compte les intérêts nationaux qui poussent à la protection des marchés.

Dans les ALE signés avec les pays méditerranéens (Euro-Med), l'Afrique du Sud, le Mexique et le Chili, l'UE utilise six instruments affectant les échanges agricoles :

- Des **réductions tarifaires**, complètes ou partielles pour les produits soumis à des taux *ad valorem*, ou à des taxes spécifiques. Il faut noter que, pour l'UE, la réduction tarifaire est souvent en lien avec les droits de la nation la plus favorisée (NPF), alors que, pour ses partenaires commerciaux, la réduction s'applique aux tarifs réellement en vigueur, et non à ceux consolidés à l'OMC (plus élevés). Certains ALE ne spécifient pas la réduction tarifaire, mais une taxe finale qui sera appliquée sur les importations de l'UE.
- Des **contingents tarifaires** pour les produits exemptés des réductions tarifaires

totales. Ils sont définis en fonction des limitations saisonnières et des ajustements de quantité nécessaires. Ces ajustements sont effectués par l'application d'un taux annuel fixe, ou décidé chaque année lors des révisions de l'accord.

- Des **clauses de sauvegarde**, soit communes à tous les produits soit des clauses spéciales. Ces clauses permettent de se protéger contre une augmentation des volumes importés ou contre une baisse des prix des produits importés.
- La **règle de l'origine** des produits agricoles.
- Des **ajustements flexibles** pour l'accès au marché des partenaires commerciaux, possibles par le biais de deux clauses :
 - La **clause de révision** qui engage les parties à examiner les possibilités d'approfondir la libéralisation des produits agricoles, en tenant compte de la sensibilité du commerce agricole et des politiques agricoles intérieures.
 - La **clause de flexibilité** qui permet aux partenaires de modifier l'accord si une des parties modifie ses politiques agricoles domestiques.
- **D'autres droits spécifiques** peuvent également exister, mais ils ne sont pas communs à tous les ALE.

Par ailleurs, on distingue deux approches différentes du processus de libéralisation des échanges agricoles via les ALE signés par l'Union européenne :

- Une **liste des produits** bénéficiant d'un accès préférentiel est fixée (par exemple, EURO-MED). Cette approche de type liste positive restreint la portée générale de l'ALE et le limite à certains produits. Elle définit les premières étapes du processus de libéralisation, mais ne comporte aucune ligne directrice pour l'ensemble de ce processus. La flexibilité en matière d'adoption de nouvelles mesures de libéralisation accrue des échanges est garantie par une clause de révision.
- Les **calendriers du processus** de la libéralisation dans son ensemble sont fixés (par exemple Afrique du Sud, Mexique, Chili et Liban pour les importations dans l'UE). Ici aussi certains produits sont exclus du processus de libéralisation et bénéficient d'un accès préférentiel, essentiellement dans la limite des contingents tarifaires. L'adoption de différents calendriers ou d'exemptions pour divers groupes de produits agricoles, et la restriction de l'accès aux marchés par le biais des restrictions tarifaires accroît la maîtrise du processus de libéralisation. Les clauses de révision apportent une flexibilité supplémentaire pour les produits exemptés (pour l'instant) de la libéralisation des échanges.

Par conséquent, bien que la libéralisation des échanges soit l'objectif premier de ces

accords, il apparaît qu'un certain nombre de produits restent exclus de ce processus, grâce à la mise en œuvre de divers outils de protection des marchés, et notamment avec l'application pour certains produits de contingent tarifaires. Dans tous les ALE auxquels l'UE participe, on peut d'ailleurs voir que le choix des produits soumis à contingentement ou à une réduction tarifaire totale reflète le niveau de protection accordé à ces produits et l'existence de surplus pour ces produits respectifs. En effet, on peut dire que :

- Une protection élevée mène à une faible volonté de réduire les droits de douanes, car cela pourrait ébranler les prix domestiques qui sont élevés.
- Une protection élevée sur certains produits, à quoi on ajoute un surplus de production, implique des restrictions aux importations plus fortes, par exemple en n'étendant pas les contingents tarifaires.
- Les surplus produits par l'UE grâce à la protection qui ont ensuite besoin d'être écoulés incitent l'UE à améliorer son accès sur les marchés de ses partenaires commerciaux.

Stratégie possible de la Commission de l'UE

Sur la base de ce qui précède sur les ALE signés par l'UE, et du mandat de négociation de la Commission européenne défini pour les APE, on peut tirer des enseignements sur ce que pourrait être la stratégie de l'UE dans les négociations APE :

- L'UE devrait offrir un accès libre de droits de douane tel que (ou proche de) celui proposé aux PMA dans le cadre de l'initia-

tive TSA pour les produits qui ne sont pas hautement concurrentiels avec sa production locale. Elle demande en retour un accès au marché des pays ACP suffisamment important pour qu'il soit conforme aux règles du GATT (article XXIV).

- Pour un certain nombre de produits particulièrement sensibles (ceux qui actuellement bénéficient de la protection et des aides les plus importantes), on peut s'attendre à ce que l'UE se ménage des marges de flexibilité. Pour ces produits sensibles, d'importantes réductions tarifaires pourraient être faites mais dans la limite de contingents par exemple. Autrement dit, c'est vraisemblablement l'approche d'un calendrier de libéralisation, différencié suivant les produits, qui sera retenue plutôt que celle de la liste positive.
- L'approche régionale étant une priorité, les pays ACP d'une même région devraient bénéficier de la même ouverture au marché européen. Il faut toutefois souligner de nouveau les incertitudes pesant sur certains produits sensibles comme le sucre, qui pourraient conduire à des différences de traitement entre pays ACP PMA et non PMA.
- L'UE devrait proposer des instruments lui permettant de disposer d'une maîtrise la plus forte possible du processus de libéralisation, tels que des clauses de sauvegarde, des clauses de révision et des clauses de flexibilité.
- L'UE devrait s'attacher à bien distinguer les deux processus que sont la réforme de la PAC et la négociation des APE. Le premier se fait pour beaucoup au regard des évolutions du cadre multilatéral et des intérêts communautaires que l'UE souhaite porter à l'OMC, et non au regard des intérêts des pays ACP. Pour l'UE, la question de la compensation des conséquences négatives des réformes de la PAC sur les pays ACP devrait également être séparée du processus de négociation des APE.

4 Options pour les pays ACP

Options de négociation différenciées

D'une manière générale, et en termes de stratégies de négociation valable pour l'ensemble des pays ACP, il semble important, pour obtenir les concessions maximales de la part de l'UE, de faire peser dans la négociation le risque d'une non-signature d'un APE. Autrement dit, la signature d'un APE pourrait être conditionnée à la satisfaction d'un certain nombre d'exigences et les alternatives à l'APE pourraient être explorées de manière plus approfondie. Ce qui implique

Ce qu'il faut retenir

Une analyse des précédents accords de libre-échange (ALE) conclus entre l'UE et ses partenaires montre que les importations de produits agricoles de l'UE sont loin d'être entièrement libéralisées.

S'agissant des produits pour lesquels l'UE mène une politique agricole interventionniste, elle est très réticente à baisser les droits de douane qui la protègent des importations en provenance des pays tiers.

L'expérience laisse présager que, dans le contexte des APE, un certain nombre de produits particulièrement sensibles devraient être exclus de la libéralisation côté UE. L'UE devrait proposer des instruments lui permettant de disposer d'une maîtrise du processus de libéralisation : calendrier de libéralisation différencié selon les produits, clauses de sauvegarde, clauses de révision, clauses de flexibilité notamment.

de consacrer autant de ressources à l'analyse des impacts potentiels d'un APE qu'à celle des alternatives à l'APE.

Les alternatives sont différentes suivant que les pays ACP sont PMA ou non PMA :

- Pour les PMA, l'alternative est l'initiative TSA, mais il faut qu'un certain nombre d'éléments tels que les règles d'origine soient révisés pour que l'initiative constitue véritablement une opportunité d'accès au marché européen pour les PMA ;
- Pour les non PMA, l'alternative est le SPG, ou le SPG+ pour ceux qui en respectent les critères de gouvernance et de respect de l'environnement. Une forme de SPG ++ pour les pays ACP, offrant des conditions encore plus avantageuses que le SPG + pourrait également être proposée²⁰.

Les risques d'un APE par rapport aux alternatives qui s'offrent aux pays ACP PMA et non PMA sont clairement identifiés et sont liés à la concurrence des importations européennes sur les filières de production locales, nationales et régionales. Dans ces conditions, les pays ACP devraient s'inspirer de la stratégie adoptée par l'UE dans les précédents accords de libre-échange qu'elle a signés, en négociant la plus grande maîtrise possible du processus de libéralisation. Cela implique de définir différentes mesures de flexibilité :

- exclusion de produits « sensibles » pour les ACP, sur des périodes de temps plus ou moins longues suivant le degré de sensibilité ou de compétitivité des produits ; donc un calendrier de libéralisation progressive et différenciée suivant les produits ;
- clause de révision du calendrier si l'amélioration de la compétitivité des produits locaux n'est pas suffisante et ne permet pas, comme prévu, la mise en concurrence dans des conditions justes ;
- clause de flexibilité en cas de réforme de la PAC ayant des conséquences potentiellement négatives pour les pays ACP ;
- mécanisme de sauvegarde spéciale, avec la possibilité d'appliquer des droits de douane additionnels voire des restrictions quantitatives sur les importations européennes en cas de hausse massive du volume d'importations ou de forte baisse des prix.

Les mesures de flexibilité devraient être particulièrement importantes pour les pays ACP qui échangent beaucoup avec l'UE. C'est globalement le cas des pays africains, tandis que les pays des Caraïbes et du Pacifique ont d'autres sphères principales d'échanges (États-Unis pour les premiers, Australie et Nouvelle-Zélande pour les seconds). Pour les pays ACP qui exportent une grande partie de leurs produits ou pour un produit spécifique, les réformes de la PAC et donc la

clause de flexibilité sont particulièrement importantes.

Vers un paquet développement

Les mesures d'accompagnement qui constituent le volet développement d'un APE devraient être axées sur deux objectifs : l'amélioration de la compétitivité des filières locales et le développement des échanges régionaux. Une compétitivité renforcée des filières locales ACP apparaît en effet indispensable tant pour profiter réellement des opportunités d'accès au marché européen offertes par un APE, que pour être en mesure de soutenir la concurrence des importations européennes. L'amélioration de la compétitivité renvoie à la levée des contraintes structurelles d'offre. De plus, il existe pour certains produits et dans certaines régions ACP une vraie dynamique d'échanges régionaux qu'il importe de préserver et de renforcer. Un APE ne pourrait être signé que s'il intègre suffisamment de garanties dans son volet développement pour qu'un ensemble de mesures d'accompagnement soit effectivement mis en place au regard de ces deux objectifs complémentaires.

Les mesures d'accompagnement pourraient être de plusieurs ordres :

- mesures permettant d'améliorer la compétitivité prix comme la compétitivité qualité des produits locaux : valorisation des produits locaux, respect des contrats en termes de délais, régularité des approvisionnements, etc. ;
- mesures portant sur les aspects cruciaux de normes SPS et de respect de la réglementation européenne ;
- lien avec le Plan d'action des produits de base proposé par l'Union européenne en 2004 et adopté par le comité du Fonds européen pour le développement (FED) en 2006 ;
- mesures contribuant à la facilitation des échanges au niveau régional : aide à l'informatisation des systèmes douaniers, à la simplification des démarches administratives, aux infrastructures.

5 Pour un APE favorable au secteur agricole ACP

Un accord « favorable » à l'agriculture dans les APE serait un accord qui comporte évidemment plus de gains que de risques ; autrement dit qui maximiserait les opportunités d'accès au marché européen et qui permettrait, non seulement de pallier le risque de concurrence sur les marchés locaux et régionaux, mais bien plus de renforcer ces marchés en cohérence avec les

objectifs de politiques agricoles régionales. Cela implique :

- De négocier une ouverture complète des marchés européens, sans contingents ni droits de douane ; ce qui reviendrait à une extension du régime TSA aux pays ACP non PMA ;
- D'exclure l'ensemble des produits jugés sensibles, sans s'enfermer dans la limite des 20 % liée à l'interprétation que fait l'UE de l'article XXIV du GATT. Plus précisément, il serait intéressant :

Ce qu'il faut retenir

Pour obtenir des concessions maximales de la part de l'UE, il importe pour les ACP de faire peser dans la négociation le risque d'une non-signature d'un APE. Aussi est-il important de mettre dans la balance les alternatives à l'APE et de consacrer les ressources humaines et techniques nécessaires à l'analyse de ces alternatives, et à leurs avantages et inconvénients par rapport à l'APE.

Pour les PMA, l'alternative est l'initiative TSA : pour qu'elle constitue une réelle opportunité d'accès au marché de l'UE, il faudrait en réviser les règles d'origine. Pour les non PMA, il importe que l'alternative au APE soit plus favorable que le SPG actuel –mais aussi que le SPG+, afin de maintenir pour eux un accès préférentiel au marché européen. Il s'agirait d'une sorte de « SPG ++ » qu'il faudrait préciser. Pour l'ensemble des pays ACP, PMA ou non, pour atténuer au maximum les risques liés à l'introduction de la réciprocité dans les APE, il importe d'avoir une maîtrise la plus grande possible du processus de libéralisation. Elle passe par la définition de mesures de flexibilité ambitieuses, telles que :

- un calendrier de libéralisation le plus flexible et différencié possible selon les produits,
- une clause de révision en cas de mise en concurrence plus importante que prévue des productions locales avec les importations en provenance de l'UE,
- une clause de flexibilité permettant de réajuster les conditions de la libéralisation en fonction de la réforme de la PAC,
- un mécanisme de sauvegarde spéciale en cas de modification brutale des conditions de mise en concurrence sur le marché mondial.

Les pays africains particulièrement peu compétitifs doivent bénéficier d'une flexibilité du calendrier et du degré de libéralisation particulièrement importante. Enfin, les ACP doivent négocier des mesures ambitieuses, de manière à être en mesure de lever le plus possible les contraintes structurelles d'offre auxquelles ils font face.

- d'exclure d'emblée toutes les lignes tarifaires pour lesquelles les pays ACP n'enregistrent pas actuellement d'importations de l'UE. Les volumes d'importation étant nuls, une telle stratégie apparaît neutre mais permet de se garantir des marges de manœuvre sur le moyen-long terme dans le cas où les pays ACP souhaiteraient développer les filières relatives à ces lignes tarifaires dans le futur.
- de pouvoir remonter les niveaux de droits de douane sur les produits exclus de l'APE. Cela peut impliquer une modification de la structure du tarif extérieur commun (TEC) décidé au niveau des régions ACP si les niveaux maximums se révèlent dès aujourd'hui insuffisamment protecteurs face à la concurrence des importations européennes.
- De s'assurer que la suppression des soutiens européens aux exportations est effective au moment de la suppression des droits de douane sur les importations européennes. En effet, les subventions à l'exportation rendent les importations européennes particulièrement compétitives sur les marchés locaux et régionaux. La suppression des droits de douane sur ces produits ne ferait qu'accroître une concurrence déloyale.
- De s'inspirer de la stratégie de négociation utilisée par l'UE lorsqu'elle a signé des ALE avec différents partenaires commerciaux. Cette stratégie a permis à l'UE de faire des concessions tout en préservant ses intérêts. Cette stratégie consiste à négocier une mise en œuvre de l'accord la plus progressive et la plus souple possible, autorisant les marges de manœuvre les plus larges possibles à court terme comme à long terme. Les pays ACP pourraient ainsi :
 - renforcer les règles d'origine sur les produits importés de l'UE ;
 - concernant le calendrier :
 - avancer pas à pas dans la réciprocité, pour chacune des filières, en fonction des progrès réalisés dans l'amélioration de la compétitivité. Le calendrier prévoit de supprimer les droits de douane seulement si des garanties suffisantes existent concernant la compétitivité de la filière ; sinon, la suppression serait reportée jusqu'à nouvelle échéance (cela introduirait une forme de libéralisation conditionnelle) ;
 - négocier un allongement de la période de mise en œuvre, au-delà de 12 ans ;
 - échelonner les baisses de droits de douane durant la période de mise en œuvre (pas de suppression brutale des droits de douane) ;
 - concernant les mesures de flexibilité, négocier :
 - des mesures de sauvegarde (interdiction temporaire d'importation, par exemple) en cas d'augmentation trop rapide des importations européennes sur les produits libéralisés ;
 - une clause de révision : des produits « inclus » dans la libéralisation pourraient être exclus à tout moment en cas de changement de la politique européenne rendant les importations UE plus compétitives que prévu au moment de la décision d'inclusion ;
- une clause de développement : elle donnerait la possibilité d'exclure à tout moment une filière que le pays souhaite développer, notamment en rapport avec des enjeux d'intégration régionale comme la sécurité alimentaire, et qui serait en concurrence avec les importations européennes. Le principe de cette clause serait de prendre en compte les stratégies de développement à long terme des pays. Ainsi, s'il peut être intéressant à court terme de recevoir des équipements industriels moins chers de l'UE grâce à un APE, il ne faudrait pas que « l'inclusion » de ces équipements dans l'APE annihile toute opportunité de production locale de ces équipements.

Enfin, dans la perspective d'un APE « idéal » sur l'agriculture, la négociation d'un accord ne devrait pas être envisagée sans tenir compte de toutes les alternatives à l'APE, qu'il s'agisse de l'initiative TSA, du SPG, ou bien de la possibilité d'obtenir une troisième dérogation à l'OMC pour le régime de Cotonou.

Encadré n° 1. Accord de l'OMC sur l'agriculture et développements à Hong Kong

L'accord sur l'agriculture (AsA) qui fait partie de l'Accord de Marrakech signé en 1994 vise à introduire une certaine discipline dans les échanges de produits agricoles et dans les politiques de soutien. Il couvre trois types d'instruments de politique agricole : 1) les mécanismes de protection aux frontières (pilier « accès au marché ») ; 2) les soutiens à l'exportation (pilier « concurrence à l'exportation ») et 3) les soutiens à la production (pilier « soutien interne »). D'autres accords de l'OMC couvrent certains aspects pouvant directement concerner le secteur agricole ; c'est le cas notamment de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et de l'Accord sur les aspects du droit de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC).

Piliers	AsA	Développements à Hong Kong
Accès au marché	Les négociations relatives à l'accès au marché ont porté sur la tarification, à savoir la conversion en tarifs des mesures non tarifaires, des réductions tarifaires et des tarifs consolidés. Les réductions tarifaires imposées aux pays développés sont plus strictes (36 % sur 6 ans contre 24 % sur 10 ans pour les pays en développement et aucun engagement en matière de réduction pour les PMA). En outre, l'accord prévoit l'utilisation des contingents tarifaires (CT) aux taux de droits réduits pour assurer un seuil d'importation minimal. Il contient par ailleurs une clause de sauvegarde spéciale permettant aux pays de gérer, dans certaines circonstances, les hausses subites d'importations.	À Hong Kong, les membres ont prévu quatre fourchettes pour les réductions, sans toutefois parvenir à un accord sur les niveaux des seuils pour les pays développés et en développement. La déclaration finale prévoit de ménager des flexibilités dans ce pilier : produits sensibles, produits spéciaux (PS), et mécanismes de sauvegarde spéciale (MSS). Même si ces flexibilités doivent être établies plus en détail, certaines avancées ont été réalisées par rapport au cadre de juillet 2004. En ce qui concerne les produits spéciaux, la déclaration de Hong Kong reprend la proposition du G-33 accordant aux PED « la flexibilité de désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires, comme produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural ». Par ailleurs, ils « auront aussi le droit d'avoir recours à un mécanisme de sauvegarde spéciale basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix », mais les arrangements précis restent à définir plus avant. Sur la question de l'érosion des préférences, à l'instar de l'accord-cadre de juillet 2004, la déclaration de Hong Kong rappelle son importance mais ne fournit aucune indication quant à la manière dont il convient de la traiter. Enfin, les membres ont accepté à Hong Kong l'ouverture du marché des pays développés et en développement avancé aux exportations des PMA (pas uniquement aux produits agricoles) en ce qui concerne 97 % de toutes les lignes tarifaires.
Concurrence à l'exportation	Les engagements en matière de subventions à l'exportation visent à réglementer le soutien à l'exportation via un système de notification et de réduction accepté d'un commun accord (réduction de 36 % sur 6 ans à partir de 1995 pour les pays développés et de 24 % sur 10 ans pour les pays en développement par rapport à la période de base de 1986-1990). Le volume d'exportation subventionné a également été réduit de 21 % sur 6 ans pour les pays développés et de 14 % sur 10 ans pour les pays en développement (les PMA bénéficiant d'une exemption). En dernier lieu, durant la période de mise en œuvre de six mois, les pays en développement ont été autorisés à recourir aux subventions sous certaines conditions en vue de réduire le coût de la commercialisation et du transport des exportations.	Sur ce pilier, le principal résultat depuis juillet 2004 est sans nul doute l'engagement pris par les membres de l'OMC à Hong Kong « d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent » ... d'ici à la fin de 2013 ... « d'une manière progressive et parallèle ... afin qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre ».
Soutien interne	Les mesures de soutien interne sont classées par « catégorie » (ambre, bleue et verte), l'effet de distorsion allant décroissant de la « catégorie ambrée » à la « catégorie verte ». Le soutien provoquant les plus fortes distorsions (ou soutien relevant de la « catégorie ambrée ») est calculé à l'aide de la « mesure globale du soutien totale » (MGS totale) pour la période de base 1986-1988, et doit être réduit de 20 % sur 6 ans en commençant en 1995 pour les pays développés et de 13 % sur 10 ans dans les pays en développement (les PMA bénéficiant d'une exonération). L'AsA ne prévoit pas d'engagements en matière de réduction pour les mesures de soutien interne relevant de la « catégorie verte » (soutien n'étant pas lié aux volumes de production ou aux prix ou soutien découplé) et de la « catégorie bleue » (soutien accordé au titre de programmes limitant la production ou soutien partiellement découplé). De même, le soutien minimal (soutien « de minimis ») est autorisé (5 % de la production agricole pour les pays développés et 10 % pour les pays en développement).	Les membres sont convenus à Hong Kong d'adopter trois fourchettes pour la réduction du soutien interne sans toutefois fournir de précision quant à l'importance des réductions qui doivent être réalisées. Ils se sont engagés à procéder à des réductions globales du soutien interne générant une distorsion des échanges, réductions qui devront être au moins égales à la somme des réductions de la « catégorie orange », de la « catégorie bleue » et du soutien de minimis. Par ailleurs, il convient de noter que, selon une autre disposition, « les pays en développement membres n'ayant pas d'engagements concernant la MGS seront exemptés des réductions du de minimis et de l'abaissement global du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges ». Alors que le texte prévoit des réductions réelles des niveaux de soutien octroyés par les pays développés (sans se limiter à la zone comprise entre les niveaux de taux consolidés et ceux appliqués) et qu'il octroie des flexibilités autorisant les pays en développement à fournir un soutien interne, il ne contient toutefois aucune règle concernant le soutien dit de la « catégorie bleue ». S'agissant des critères de la « catégorie verte », la déclaration n'apporte que peu d'avancées.

Encadré n° 2. Choix de négociation entre l'OMC et l'APE

Espace de négociation	Premier choix	Second choix
Accès aux marchés des pays du Nord (dont l'UE)		
1. Réduction ou suppression des barrières tarifaires résiduelles	APE - L'UE est le premier marché d'exportation des ACP et, plus précisément, des pays africains. - Les engagements de réduction de l'UE peuvent être plus ambitieux et couvrir des produits sensibles dans le cadre de la PAC.	OMC Toute baisse généralisée des droits de douane à l'OMC entraîne une érosion supplémentaire des préférences commerciales de longue date des ACP avec l'UE par rapport aux non ACP.
2. Progressivité des droits de douane	APE - L'UE est le premier partenaire commercial des pays africains (les pays de la Caraïbe et du Pacifique ont plus de relations avec respectivement l'Amérique du Nord et l'Australie, la Nouvelle-Zélande). - L'APE doit diminuer les tarifs de l'UE sur tous les produits, y compris les produits sensibles et les produits agricoles incorporant des produits sensibles.	OMC - La suppression de la progressivité des droits appliqués par les partenaires commerciaux autres que l'UE sur les produits ACP doit se réaliser dans le cadre du TSD et permettre une révision des SPG. - Les négociations sont peu avancées sur la définition d'une formule prenant en compte cette question.
3. Maintien des préférences	OMC L'enjeu pour les pays ACP est de préciser les produits pour lesquels leurs préférences commerciales sont fortes, afin que la baisse généralisée des droits de douane soit plus faible ou ralentie sur ces produits. Cela doit être articulé avec la négociation sur les produits sensibles et spéciaux. Ainsi, la proposition des ACP sur les préférences à long terme est que les produits bénéficiant de ces préférences soient déclarés produits sensibles par les pays qui fournissent ces préférences (en l'occurrence l'UE pour les préférences accordées aux pays ACP).	APE - La suppression des droits de douane sur les produits sensibles de l'UE exportés par les pays ACP non PMA permet d'accroître leurs préférences par rapport aux non ACP. - Mais elle entraîne une érosion des ACP PMA qui bénéficient déjà de droits nuls (initiative TSA) par rapport aux ACP non PMA. - Les conséquences en termes d'érosion des préférences pour les ACP par rapport aux non ACP de la réforme de la PAC (protocoles produits dans le cadre des OCM sucre et banane) doivent être prises en compte par un mécanisme de compensation.
4. Règles d'origine	APE Les règles d'origine doivent être assouplies dans le cadre du SPG, y compris pour l'initiative TSA, afin de permettre aux PMA d'en profiter réellement.	OMC Les négociations APE peuvent permettre d'avancer dans les négociations sur l'accord sur les règles d'origine.
5. Normes SPS et OTC	APE - Les normes peuvent difficilement être assouplies, contrairement aux règles d'origine. - Mais le volet développement de l'APE pourrait offrir des opportunités pour les ACP si tant est qu'ils obtiennent de la part de l'UE des engagements fermes en termes d'assistance technique.	OMC Une meilleure participation des pays ACP dans les organismes internationaux de définition des normes.
6. Amélioration de la compétitivité (levée des contraintes d'offre)	APE Les négociations sur le volet développement des APE, qui n'ont pas encore réellement commencé, pourraient contribuer à répondre à cet objectif.	OMC - Les enjeux de développement et d'assistance technique sont présents dans les négociations à plusieurs égards : le cycle de négociation actuel a été qualifié de cycle du développement ; une assistance technique est prévue dans le cadre du TSD, en particulier pour aider les PED à respecter de nouvelles normes SPS. - Mais ces dispositions restent en réalité très faibles.
Concurrence sur les marchés ACP		
7. La prise en compte du TSD dans les réductions tarifaires	OMC La formule de réduction tarifaire pour les PED ne peut être la même que celle pour les pays développés (proposition des ACP et du G33).	APE La définition de la formule de réduction tarifaire doit se faire de façon cohérente avec la désignation des produits à protéger (produits sensibles, spéciaux, à exclure d'un APE).
8. Produits à protéger (produits sensibles, spéciaux, à exclure d'un APE)	OMC - Les négociations multilatérales sont particulièrement avancées sur la question des produits spéciaux (proposition G33). - La désignation des produits spéciaux doit cependant s'articuler avec la liste de produits sensibles pouvant être exclus d'un APE, à définir au niveau régional.	
9. Mesure de sauvegarde	OMC - Les négociations multilatérales sont là aussi très avancées (proposition G33).	APE - La définition d'un mécanisme spécifique aux importations de l'UE peut s'appuyer sur celle élaborée au niveau multilatéral.
11. Redéfinition de l'article XXIV	APE - Il importe de s'entendre d'abord entre les pays ACP et l'UE sur la précision des termes (jusqu'où aller dans l'asymétrie et la longueur de la période de mise en œuvre), afin de pouvoir porter une proposition suffisamment technique et détaillée à l'OMC.	OMC - Porter une proposition de modification de l'article XXIV en accord avec le compromis trouvé dans les négociations APE, afin de garantir la stabilité du compromis.
12. Soutiens internes des pays du Nord	OMC L'OMC est l'environnement approprié pour traiter la question de la concurrence déloyale des importations. Il faut noter la proposition du G33 sur les produits spéciaux indiquant que tout produit bénéficiant de soutiens des boîtes orange et bleue et de soutiens à l'exportation devrait être considéré comme produit spécial.	
13. Soutiens à l'exportation des pays du Nord	OMC Idem.	

Source Encadré n° 2 : tableau 8 d'Alpha, A., B. Fauchaux, B. Hermelin et V. Fautrel, Les négociations OMC-APE : pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture, ECDPM Document de réflexion 70 avec CTA, décembre 2005 : www.ecdpm.org/dp70fr

Notes

- ¹ Le General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les droits de douane et le commerce) constitue « l'ancêtre » de l'OMC.
- ²³ Voir la page internet sur l'Ensemble de résultats de juillet 2004 sur le site de l'OMC http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dda_package_july04_f.htm
- ³ L'accord-cadre de juillet 2004 proposait déjà que les PED, dans le cadre du traitement spécial et différencié qui leur est accordé, puissent désigner un nombre (à définir) de produits spéciaux, répondant à des critères de développement rural, de lutte contre la pauvreté et les inégalités de sécurité alimentaire. La déclaration de Hong Kong confirme cette disposition.
- ⁴ Protection (dont la forme reste à préciser) qui peut être déclenchée suivant des critères de volume importé et de niveau des prix.
- ⁵ C'est-à-dire les catégories de soutien interne qui, respectivement, ne sont pas soumises à réduction et peuvent même augmenter.
- ⁶ Commission européenne, Agriculture statistics: ACP, briefing document - 12 décembre 2006, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120303.pdf
- ⁷ Déclaration ACP relative à la 6e conférence ministérielle de l'OMC, 29 novembre 2005, ACP/61/047/05 [FINAL].
- ⁸ Pour plus d'informations, voir Doherty, M. 2006. La négociation d'accords de partenariat économique - Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (ECDPM EnBref 13A). Maastricht : ECDPM avec le CTA, www.ecdpm.org/inbrief13afr et Doherty, M. ACP-EU Economic Partnership Agreements Sanitary and Phytosanitary Measures, Discussion Paper 68 with CTA, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp68
- ⁹ Cerrex, Study of the consequences of the application of sanitary and phytosanitary (SPS) measures on ACP countries, CTA Study, mai 2003.
- ¹⁰ Pour une analyse plus complète, voir Alpha, A. Faucheu, B. Hermelin, B. et V. Fautrel, Les négociations OMC et APE : pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture, Document de réflexion ECDPM n° 70 avec CTA, Maastricht: ECDPM, www.ecdpm.org/dp70fr
- ¹¹ Voir Bassilekin, A, Quid d'une nouvelle dérogation ACP-CE auprès de l'OMC, Document de réflexion 71, mars 2007, Maastricht : ECDPM, www.ecdpm.org/dp71fr
- ¹² Le Groupe des 33 rassemble 42 pays, essentiellement des PED, défendant les principes de sécurité alimentaire, de développement rural et de moyens de subsistance.
- ¹³ Sur la détermination des produits spéciaux et sensibles, voir notamment les analyses présentées dans le cadre du séminaire régional CEDEAO-UEMOA www.hubrrural.org/activites-thematiques/negotiations_commerciales/seminaire_prod_sensibles_ouaga.php
- ¹⁴ Une étude de la Commission européenne a estimé que, avec une baisse du prix intérieur européen de 25 %, il fallait s'attendre à des pertes de recettes d'exportation de plus de 300 millions d'euros (CE, Vers une réforme de la politique sucrière de l'Union européenne, Synthèse des travaux d'analyse d'impact, Document de travail des Services de la Commission, Bruxelles, 2003. SEC(2003).
- ¹⁵ Des produits comme les produits laitiers, des légumes frais (carottes, salades...), des fruits frais et des jus de fruits par exemple étaient soumis à des droits de douane sous les Conventions de Lomé. Lors de sa dernière réunion du 15 mai 2007, le Conseil sur les Affaires Générales et les Relations Extérieures (CAGRE) a adopté une proposition de la Commission Européenne faite le 4 avril 2007 (IP/07/476). Les conclusions de la réunion stipulent que « tous les pays ACP se verront accorder, à l'issue de périodes transitoires au cours desquelles un nombre limité de produits très sensibles (riz et sucre) auront bénéficié d'un traitement particulier, un accès aux marchés en totale franchise de droits et sans contingents. » Voir <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st09/st09560.fro7.pdf>
- ¹⁶ Le protocole sur le rhum a été supprimé.
- ¹⁷ Voir par exemple le communiqué de presse de la Commission européenne du 4 janvier 2005 (IP/05/85). Lors de la Conférence ministérielle spéciale sur le sucre qui s'est tenue à Fidji à la fin du mois d'avril, les ministres ACP ont fait part de leur profonde préoccupation face au fait que, s'agissant du sucre, l'offre de la CE vise à démanteler le protocole relatif au sucre à partir d'octobre 2009 et équivaut, à ce titre, à une révocation unilatérale dudit protocole. Voir http://www.acp.int/fr/trade/sugar/fiji_sugar_communique_f.htm
- ¹⁸ Le protocole mentionne que le prix garanti aux pays ACP doit être fixé en accord avec les deux parties, mais sans préciser quel doit être le niveau de ce prix.
- ¹⁹ Voir Rudloff, B. et J. Simons. 2005. Comparer les accords de libre-échange de l'UE : agriculture. (ECDPM EnBref 6A). Maastricht : ECDPM avec le CTA, et Rudloff, B. et J. Simons. 2005. Comparer les accords de libre-échange de l'UE - Normes sanitaires et phytosanitaires. (ECDPM EnBref 6B). Maastricht : ECDPM avec le CTA www.ecdpm.org/ftainbriefsfr
- ²⁰ Certains éléments de cette section figurent dans l'offre en matière d'accès aux marchés faite récemment par l'UE aux pays ACP dans le cadre des négociations des APE, et approuvée par le CAGRE. Voir le communiqué de presse de la Commission Européenne du 4 avril 2007 (IP/07/476) et <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st09/st09560.fro7.pdf>
- ²¹ Voir Doherty, M. 2006. La négociation d'accords de partenariat économique - Mesures sanitaires et phytosanitaires (ECDPM EnBref 13A). Maastricht : ECDPM avec le CTA, www.ecdpm.org/inbrief13afr et Doherty, M. ACP-EU Economic Partnership Agreements Sanitary and Phytosanitary Measures. (Discussion Paper 68 with CTA). Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp68

Publications & sources d'informations sur l'agriculture

Publications

Alpha, A., B. Faucheu, B. Hermelin et V. Fautrel, Les négociations OMC-APE : pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture, ECDPM Document de réflexion 70 avec CTA, décembre 2005 : www.ecdpm.org/dp70fr

Anderson, K., H. De Gorter et W. Martin, Market Access Barriers in Agriculture and Options for Reform, In Doha, Trade, and Development: A Window into the Issues, Banque mondiale, 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/6.MarketAccess.pdf>

Blein, R., La négociation de l'accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne : processus et enjeux pour l'agriculture régionale, ROPPA, novembre 2006, www.roppa.info

Commission européenne, Agriculture statistics: ACP, note de synthèse, 12 décembre 2006, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120303.pdf

CNUCED, Trade Negotiations in the Cotonou Agreement: Agriculture and Economic Partnerships Agreements, 2003 : www.unctad.org/en/docs/ditctncd20032_en.pdf

Doherty, M. 2006. La négociation d'accords de partenariat économique - Mesures sanitaires et phytosanitaires (ECDPM EnBref 13A). Maastricht : ECDPM avec le CTA, www.ecdpm.org/inbrief13afr

Doherty, M. ACP-EU Economic Partnership Agreements Sanitary and Phytosanitary Measures. (Discussion Paper 68 with CTA). Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp68

Economic Policy Analysis Unit, Afrique de l'Ouest - UE 'pre-trade negotiations': étude sur l'agriculture, étude conduite au nom du Secrétariat exécutif de la CEDEAO, juillet 2003, www.inter-reseaux.org

Fautrel, V., C.B. Greenidge, ACP states on the approach to Hong Kong – an analysis of some key agricultural issues in the light of the 31st July WTO package, CTA, document de réflexion d'AgriTrade, janvier 2005, <http://agritrade.cta.int/en/content/view/full/1793>

GRET, Impact sur l'agriculture de la CEMAC et Sao Tomé et Principe d'un APE avec l'Union européenne, mars 2006, www.inter-reseaux.org

Kasteng, J., Agriculture and Development in the EPA negotiations, by Swedish Board of Agriculture (International Affairs Division), décembre 2006, www.sjv.se

Manning, M., Pacific negotiating framework for EPA negotiations with the EU: Agriculture Study, Prepared for the Pacific Islands Forum Secretariat, décembre 2003, www.pacreip.org

OCDE, Regional Trading Arrangements and the Multilateral Trading System: Agriculture, OECD Trade Policy Working Paper n° 15, mars 2005, www.oecd.org/dataoecd/44/43/34817595.pdf

Rudloff, B. et J. Simons. 2005. Comparer les accords de libre-échange de l'UE : agriculture. (ECDPM EnBref 6A). Maastricht : ECDPM avec le CTA, www.ecdpm.org/inbrief6afr

Rudloff, B. et J. Simons. 2005. Comparer les accords de libre-échange de l'UE - Normes sanitaires et phytosanitaires. (ECDPM EnBref 6B). Maastricht : ECDPM avec le CTA www.ecdpm.org/inbrief6bfr

Stevens, S. Key agricultural issues in the post-Cotonou negotiations, Institute of Development Studies (IDS), 2002 : <http://agritrade.cta.int/Stevens-post-cotonou.pdf>

Sources d'informations

www.acp-eu-trade.org/library

AgriTrade : <http://agritrade.cta.int/fr>

Inter-réseaux – Développement rural www.inter-reseaux.org

Expanding Exports Helpdesk, service de promotion des exportations mis en place par l'UE et fournissant des conseils aux pays en développement souhaitant exporter vers l'UE : http://export-help.cec.eu.int/index_fr.html

Déclaration de Doha, analyse des chapitres sur l'agriculture et sur l'ADPIC : www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dohaexplained_f.htm

Information sur les négociations agricoles au sein de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negoti_f.htm

Série d'EnBref sur les APE en 2006-2007

Cette série d'EnBref sur les APE fournit aux négociateurs commerciaux, aux décideurs, aux fonctionnaires, aux experts et aux acteurs non-étatiques impliqués dans le processus de négociation une vision approfondie sur les principaux thèmes et enjeux auxquels sont confrontés les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dans leurs négociations commerciales avec l'Union européenne (UE). Chaque numéro d'EnBref sur les APE est consacré à un volet particulier des négociations et identifie les différentes options pouvant être considérées dans ce cadre. Les EnBrefs sur les APE sont par ailleurs complétés par la série d'EnBrefs comparant les accords de libre-échange (ALE) de l'UE, lesquels proposent une synthèse des chapitres de dix ALE conclus récemment entre l'UE et des pays en développement et présentant un intérêt dans le contexte des APE.

La série d'EnBref sur l'aspect commercial des APE abordera, en 2006-2007, les thèmes suivants :

- Agriculture
- Pêche
- Règles d'origine
- Règles sanitaires et phytosanitaires
- Environnement
- Facilitation des échanges
- ...

Les EnBrefs sont disponibles en ligne aux adresses suivantes : www.acp-eu-trade.org et www.ecdpm.org/epainbriefsfr

Cet EnBref sur l'agriculture est une initiative du Centre européen de gestion des politiques de développement et du Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale ACP-UE (CTA), sous la supervision éditoriale de Sanoussi Bilal (sb@ecdpm.org), de Vincent Fautrel (fautrel@cta.int) et de Francesco Rampa (fr@ecdpm.org)

Adresse postale du CTA
Postbus 380
NL-6700 Wageningen
Pays-Bas

Siège du CTA
Agro Business Park 2
Wageningen
Pays-Bas

Tél +31 (0)317 46 71 00
Courrier cta@cta.int

Fax +31 (0)317 46 00 67
Site web www.cta.int

Le CTA est financé par l'Union européenne.



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

EnBref fournit des synthèses d'informations sur les principaux débats et activités qui s'inscrivent dans le cadre de la coopération ACP-UE. Ces synthèses complémentaires sont issues des processus de consultation que l'ECDPM engage avec de nombreux acteurs étatiques et non étatiques dans les pays ACP et les pays membres de l'UE. L'ECDPM est une organisation non partisane dont l'objectif est de faciliter la coopération internationale entre les pays ACP et l'UE. Les informations publiées peuvent être reproduites sans autorisation préalable, à condition cependant que la source soit mentionnée.

Pour le soutien qu'ils apportent à EnBref l'ECDPM remercie : les ministères des Affaires étrangères de Finlande, du Luxembourg, des Pays-Bas et de Suède, la Direction générale de la Coopération au développement en Belgique, Irish Aid, l'Agence suisse pour la coopération et le développement, l'Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento au Portugal, et le Département pour le développement international au Royaume Uni.

Centre Européen de gestion des politiques de développement
Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht
Pays-Bas

Tél +31 (0)43 350 29 00 Fax +31 (0)43 350 29 02
E-mail info@ecdpm.org www.ecdpm.org

ISSN 1571-7550