

Implications de l'élargissement de l'UE pour le secteur agricole des pays ACP

Document de travail

European Research Office

Mai 2004

agritrade

Les avis exprimés dans ce document de travail sont ceux de l'auteur. Ils ne reflètent pas nécessairement les vues du CTA. Ce document peut être téléchargé gratuitement à partir du site Web Agritrade : <http://agitrade.cta.int/>.

Résumé des principales conclusions pour les pays ACP

Effets majeurs de l'incorporation des nouveaux pays membres dans la PAC

Selon la Commission, l'incorporation des dix pays adhérents (PA) dans l'UE entraînera une diminution des tarifs moyens qui passeront de 9 % à 4 % dans les PA. Alors qu'il est probable que ceci soit le cas partout, dans le secteur agricole, selon les rapports USDA, l'élargissement entraînera également une augmentation des droits dans certains pays et pour certains secteurs, notamment le bœuf, la viande de volaille, l'orge, le riz, la margarine, le sucre, le jus de pomme et l'huile de palme.

Cette augmentation des droits ne touchera toutefois pas la majorité des pays ACP qui exportent vers l'UE dans le cadre de l'initiative 'Tous sauf les armes'. De la même manière, elle n'aura qu'une incidence réduite ou nulle sur les pays ACP non-PMA étant donné que dans de nombreuses régions où des restrictions en matière de quotas sont en place, les exportateurs ACP ne remplissent pas leurs quotas, ne sont pas exportateurs des produits touchés ou n'ont pas encore pénétré les marchés des PA.

En matière d'opportunités commerciales pour les pays ACP, on trouve une gamme de produits agricoles pour lesquels l'adhésion à l'UE entraînera une diminution des droits, dont certains concernent des produits d'exportations des pays ACP (par exemple tabac, arachides, jus de pamplemousse, fruits séchés, haricots secs, maïs importé en Hongrie et produits de bois importés en République tchèque). Toutefois, la capacité de commercialisation limitée des entreprises ACP pourrait limiter la valeur de ces possibilités améliorées d'accès au marché. L'application de normes communautaires plus strictes en matière de sécurité alimentaire dans les PA pourrait également diminuer la valeur de toute amélioration de l'accès au marché résultant des diminutions tarifaires introduites dans le cadre du processus d'élargissement. Ceci suggère que de nombreux pays ACP ne seront probablement pas bien placés pour exploiter le marché plus étendu qui sera créé par l'adhésion des dix PA à l'UE.

Impacts sectoriels

1. Céréales

Le surplus de céréales accru de l'UE à 25, en particulier le blé, doit être perçu dans le contexte évolutif du commerce de céréales et de produits alimentaires à base de céréales entre les pays ACP et l'UE, contexte dans lequel le marché des pays ACP est un marché en forte croissance. Si l'augmentation de la production de blé communautaire découlant de l'élargissement entraîne une diminution des prix pour le blé destiné au secteur des produits alimentaires à valeur ajoutée, ceci pourrait encore améliorer la compétitivité à l'exportation de l'UE pour les produits alimentaires à base de blé et encore étendre et consolider l'importance des pays ACP comme destination pour ces exportations.

S'il est exact que ces produits sont surtout des produits alimentaires à valeur ajoutée simple que les pays ACP pourraient de plus en plus produire eux-mêmes, ceci limiterait encore plus le développement d'une transformation à valeur ajoutée simple dans les pays ACP.

En ce qui concerne le riz, l'élargissement de l'UE n'aura probablement pas d'incidence sur les exportations de riz ACP. Celles-ci seront beaucoup plus touchées en profondeur par le processus actuel de réforme du secteur des céréales qui connaît une diminution de 50 % des prix d'intervention et qui devrait entraîner une chute initiale des prix du marché égale à 34 %, pourcentage qui atteindra 41 % avec le temps.

2. Viande

En bref, l'élargissement de l'UE augmentera la demande communautaire d'importations de morceaux de bœuf de haute qualité et devrait augmenter le volume de morceaux de bœuf de qualité inférieure en quête de marchés extérieurs.

Il y aura donc là des possibilités considérables pour les exportateurs de bœuf ACP d'utiliser pleinement leurs quotas existants de bœuf et d'accélérer l'élimination des restrictions en matière de quotas. Toutefois, ceci dépendra de la capacité des fournisseurs de bœuf ACP à respecter les règles SPS de l'UE. S'ils sont dans l'incapacité de relever ce défi, ils pourraient être alors exclus du marché du bœuf communautaire ou être amenés à desservir le marché de masse pour les produits de bœuf en général, marché sur lequel les prix seront probablement déprimés.

L'amélioration de la capacité des producteurs de bœuf ACP à approvisionner le marché communautaire de manière fiable en morceaux de bœuf de qualité peut aussi exiger la modification des règles d'origine sur les produits de bœuf afin de permettre une meilleure « cumulation » avec des produits originaires de pays voisins non-ACP. Ceci est un point particulièrement important pour les producteurs de bœuf d'Afrique australe.

Alors que les exportations de produits animaux en provenance des PA auront probablement le marché russe pour cible principale, certaines d'entre elles pourraient également trouver leur voie vers les marchés ACP. En effet, ces conséquences éventuelles de l'élargissement dans le secteur de la viande doivent être considérées dans le contexte actuel des niveaux croissants des exportations de viande communautaire à destination des pays ACP.

3. Produits laitiers

Etant donné la croissance probable des exportations communautaires de produits laitiers en vrac (que l'élargissement va probablement soutenir à des niveaux plus élevés que ce qui serait le cas sans l'élargissement), l'incidence de l'élargissement sur les secteurs laitiers ACP sera largement déterminé par les politiques nationales et régionales poursuivies par les gouvernements ACP en ce qui concerne le commerce des produits laitiers et le développement du secteur laitier.

4. Sucre

L'intégration des PA dans le régime sucrier communautaire ne devrait avoir que peu de répercussions sur les schémas d'importation. On n'envisage pas non plus que l'élargissement de l'UE puisse entraîner une augmentation du volume des exportations de

sucre vers les pays ACP étant donné que les PA n'ont aucune tradition d'exportation de sucre au-delà de leurs proches voisins.

La réforme globale du secteur sucrier communautaire devrait avoir une incidence beaucoup plus importante sur les secteurs sucriers des pays ACP que l'élargissement de l'UE.

Toutefois, le fait que l'élargissement de l'UE verra un accroissement de 18 % de la production de sucre de l'UE et un développement similaire de la consommation communautaire méritent d'être signalés. On peut argumenter que le plafond MSN (*Maximum Supply Needs*) global devrait être révisé de manière à refléter cet élargissement du marché sucrier communautaire. Une augmentation de 18 % du plafond MSN verrait le volume global des importations de sucre préférentiel augmenter de 320.000 tonnes. Ceci permettrait de garantir que l'accès au SPS (Sucre Préférentiel Spécial) n'a pas été érodé à la suite du développement échelonné de l'accès au sucre PMA ou la mise sur pied d'un deuxième contingentement de sucre PMA comme ceci est réclamé par le groupe des PMA.

5. Bananes

Avec l'élargissement de l'UE, des quantités supplémentaires (300.000 tonnes) ont été récemment proposées par la Commission de manière à garantir un approvisionnement suffisant en bananes aux consommateurs des dix PA. Pour les nouvelles quantités, les mécanismes d'obtention de licences actuels continueront à s'appliquer. Selon la Commission, 'ces mesures transitoires ne portent pas préjudice à la décision prise par le Conseil de passer à un système d'importation tarifaire à taux unique le 1^{er} janvier 2006 au plus tard'.

A court terme, on craint que les prix augmentés des bananes dans les nouveaux Etats membres qui résultent d'une application du régime bananier communautaire n'entraînent une demande inférieure et une "infiltration" des marchés de l'UE des 15 par les bananes des nouveaux Etats membres. Ceci, craint-on, pourrait entraîner une diminution des prix sur le marché de l'UE des 15, avec de graves conséquences pour les exportateurs de bananes des Caraïbes dont beaucoup pourraient être amenés à mettre fin à leur activité de production et à ne plus bénéficier, par conséquent, d'une expansion éventuelle à plus long terme de la demande de bananes dans une UE élargie.

Comme pour le sucre, la réforme du régime d'importation communautaire, à savoir le passage à un système basé sur un régime tarifaire à taux unique, devrait avoir une incidence beaucoup plus importante sur le secteur bananes ACP que l'élargissement de l'UE.

Leçons tirées de l'élargissement : restructuration de l'aide et défis posés par les mesures SPS

Les divers programmes d'assistance technique fournis par l'UE au dix PA soulignent la reconnaissance par l'UE du besoin de programmes complets et intégrés de soutien en vue de la restructuration des exploitations agricoles dans le cadre de l'intégration au marché. L'UE reconnaît que la compétitivité doit être améliorée si ces exploitations du secteur agricole doivent pouvoir tirer avantage des possibilités ouvertes par l'intégration au marché. Ceci a des implications évidentes pour la négociation de programmes de soutien destinés aux entreprises ACP dans le cadre des négociations APE en cours. Ceci renforce

l'argument des ACP, à savoir qu'une restructuration de l'aide est nécessaire dans le secteur agricole si les entreprises des pays ACP doivent pouvoir bénéficier des possibilités ouvertes dans le cadre d'accords de libre-échange avec l'UE.

Une deuxième leçon à tirer est que les autorités nationales doivent assurer la responsabilité pleine et entière de la conception et de la mise en œuvre de ces programmes de restructuration agricole.

Une importance particulière pour les pays ACP est revêtue par l'expérience dans les PA du soutien apporté à la restructuration d'entreprises de transformation agro-alimentaire ainsi que du soutien étendu à la garantie de la conformité avec les normes communautaires de sécurité sanitaires des aliments 'de l'étable à la table'. Cette expérience peut fournir des leçons positives importantes (ce qu'il faut faire) et des leçons négatives (les problèmes liés à la garantie de la conformité) pour les pays ACP dans leurs efforts pour répondre aux normes de sécurité sanitaire des aliments de l'UE.

Les ACP pourraient tirer avantage des négociations des APE en cours en remplaçant les discussions générales sur ces problèmes par des discussions secteur par secteur sur ce qui doit être fait pour favoriser non seulement la conformité avec les normes de sécurité alimentaire de l'UE, mais aussi pour vérifier et certifier cette conformité. Plus les discussions au niveau régional seront détaillées et plus il est probable que l'UE pourra réagir aux propositions spécifiques qui seront avancées.

Introduction

Dix nouveaux pays sont sur le point d'adhérer à l'Union européenne, ce qui portera le total des Etats membres à 25. Cet élargissement de l'UE touchera les pays tiers, en particulier les pays ACP, de plusieurs manières, par les modifications apportées aux flux d'échange et aux investissements, à l'aide de la coopération au développement, aux problèmes agricoles et aux possibilités d'immigration.

L'objectif principal de ce document de travail est d'analyser la manière dont ce processus peut influencer les relations commerciales agricoles entre l'UE et les pays ACP, notamment dans le contexte des négociations pour les Accords de partenariat économique (APE). En particulier, les négociateurs ACP doivent avoir une meilleure compréhension des implications probables de l'élargissement de l'UE pour le secteur agricole communautaire sous l'angle des possibilités de marchés nouveaux, mais aussi sous l'angle des menaces sur les marchés de pays tiers desservis à la fois par l'UE et les pays ACP.

Après avoir examiné les principales conséquences de l'incorporation des dix nouveaux pays dans la PAC, ce document examine de manière spécifique les incidences probables que ceci pourrait avoir sur les secteurs des céréales, de la viande, des produits laitiers, du sucre et de la banane, dans l'UE comme dans les pays ACP. La dernière partie du document commente les leçons à tirer du processus d'élargissement sous l'angle des programmes d'assistance techniques de l'UE en matière de mise aux normes des secteurs agricoles et agro-alimentaires des pays adhérents. Ces leçons pourraient revêtir une importance vitale en relation avec la dimension développement des négociations des APE, principalement en termes d'aide à la restructuration des entreprises ACP et d'aide au respect des règles SPS.

Les perspectives de l'élargissement

Quels sont les pays impliqués dans l'élargissement de l'UE ?

Le 1^{er} mai 2004, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie adhéreront à l'UE. Sur ces dix nouveaux Etats membres ('pays adhérents' ou PA), la Pologne, la Hongrie et la République tchèque sont les économies agricoles les plus importantes, suivies par la Lituanie, la Slovaquie et (pour les fruits et légumes) Chypre. En dehors des trois grands producteurs agricoles ci-dessus, l'importance réelle des autres pays varie d'un produit à l'autre.

Sur ces dix pays, la Pologne possède, et de loin, le secteur agricole le plus important avec 47,6 % de la surface agricole utile totale des PA. L'agriculture polonaise emploie quelque 2,7 millions de personnes, soit trois fois plus que l'Allemagne qui compte une surface agricole utile similaire. Bien qu'elle ne représente que 3 % du PNB polonais, l'agriculture emploie un Polonais sur quatre. Le secteur agricole est subdivisé entre agriculture commerciale (qui emploie 14 % des Polonais) et une agriculture à temps partiel / de subsistance (qui emploie près de 4,5 % des Polonais). Les principales cultures de la Pologne sont : le blé ; la pomme de terre ; le seigle ; la betterave sucrière et la graine de colza ; le bétail y est également important. Le revenu des exploitations en Pologne s'élève à moins de 7 % de celui de l'UE des 15.

La Hongrie, autrement dit le pays dont la surface agricole utile est la deuxième par ordre d'importance, compte moins du tiers des terres agricoles de la Pologne, 6,5 % seulement de la main-d'œuvre hongroise travaillant dans le secteur agricole. De la même manière, la République tchèque compte moins d'un quart des terres agricoles possédées par la Pologne avec 5,1 % seulement de travailleurs employés dans l'agriculture.

Après ces trois pays qui représentent environ 75 % de la production agricole des PA, les économies agricoles les plus importantes sont celles de la Lituanie (qui possède moins d'un cinquième de la surface agricole utile de la Pologne, mais dont 18 % de la population sont employés dans le secteur agricole), de la Lettonie (avec moins d'un septième des terres agricoles de la Pologne et dont 13,5 % de la population travaille dans l'agriculture) et de la Slovaquie (qui possède également moins d'un septième de la surface agricole utile de la Pologne et où 4,5 % seulement de la population sont employés dans l'agriculture). Les surfaces agricoles utiles combinées des quatre autres pays adhérents représentent moins d'un dixième de la surface agricole utile de la Pologne (voir tableau 1).

Pour mettre ces chiffres en perspective, l'UE des 15 compte environ 130,8 millions d'hectares voués à l'agriculture, soit près de 3,5 fois la surface agricole utile des dix PA. Environ 4 % de la population active y sont employés dans l'agriculture contre 13,4 % dans les PA, la part de l'emploi agricole allant de 15,8 % en Grèce et de 12,5 % au Portugal à 1,8 % en Belgique et à 1,4 % au Royaume-Uni.

Dans l'ensemble, l'élargissement apportera à l'UE 75 millions de nouveaux consommateurs, 4 millions de nouveaux agriculteurs et un pouvoir d'achat qui se développe deux fois plus vite que celui de l'UE des 15.

Tableau 1

Importance de l'agriculture dans les nouveaux Etats membres (PA)			
	Surface agricole utile (hectares)	Part de l'agriculture dans l'emploi	Part de l'agriculture dans le PNB
Pologne	18.397.000	18,8 %	3,3 %
Hongrie	5.853.000	6,5 %	4,1 %
République tchèque	4.282.000	5,1 %	3,9 %
Lituanie	3.489.000	18,0 %	7,5 %
Lettonie	2.540.000	13,5 %	4,5 %
Slovaquie	2.444.000	6,7 %	4,5 %
Estonie	986.000	7,4 %	6,3 %
Slovénie	486.000	9,9 %	3,2 %
Chypre	134.000	9,2 %	4,2 %
Malte	12.000	1,9 %	2,3 %
TOTAL	38.623.000	13,4 %	

Les effets généraux de l'adhésion sur les échanges

Selon un mémorandum de la Commission publié le 4 février 2004¹

'd'un point de vue commercial, l'élargissement a déjà eu lieu dans les années 1990 avec la libéralisation du commerce découlant des Accords européens.'

Ce mémorandum soutient, en outre, que :

'les schémas sont largement stabilisés et l'élargissement n'entraînera pas une dislocation des échanges avec les pays tiers.'

Toutefois, ceci n'est pas tout à fait le cas dans le secteur agricole. Par exemple, l'accord à double avantage' entre l'UE et la Hongrie ne couvrirait que 95 % des exportations agricoles hongroises à destination de l'UE et que 85 % des exportations agricoles communautaires à destination de la Hongrie². Certains ajustements qui permettent de tenir compte de la liberté de circulation totale des produits agricoles dans l'UE des 25 restent donc nécessaires.

En effet, sous l'angle des effets plus larges sur les échanges, le mémorandum de la Commission du 4 février 2004 révèle que l'élargissement entraînera une contraction du commerce communautaire avec le reste du monde (celui-ci passera de €1.977 milliards à €1.799 milliards). Cette contraction a pour principale cause le fait que les dix nouveaux membres seront désormais considérés comme faisant partie de l'UE et non plus du 'reste du monde', mais ceci n'est qu'une partie de l'explication.

Alors qu'à partir du 1^{er} mai 2004, les dix pays adhérents 'adopteront tous les aspects de la politique commerciale commune' de l'UE, ce qui comporte l'adoption des accords commerciaux préférentiels avec les pays tiers, comme les ACP et les PMA, les PA devront également renoncer à tous les accords commerciaux bilatéraux qu'ils pourraient avoir avec des pays tiers, en tant que partie intégrante du processus d'élargissement. Ce processus a toutefois aussi commencé et peut être, en fait, largement achevé à l'heure qu'il est.

Selon la Commission, l'incorporation des dix PA dans l'UE entraînera une diminution de leurs tarifs moyens qui s'abaisseront de 9 % à 4 %. Alors que ceci soit le cas partout, selon une analyse USDA, l'élargissement entraînera une *augmentation* des droits dans certains secteurs pour certains pays, notamment dans les secteurs suivants : bœuf, viande de volaille, orge, riz, margarine, sucre, jus de pomme et huile de palme.

Toutefois, ces augmentations ne toucheront pas la majorité des pays ACP qui commercent dans l'UE dans le cadre de l'initiative 'Tous sauf les armes'. De la même manière, elles n'auront qu'une incidence réduite ou nulle sur les pays ACP non PMA étant donné que dans de nombreuses régions où des restrictions en matière de quotas sont en place, les exportateurs ACP ne remplissent pas leurs quotas, ne sont pas exportateurs des produits touchés ou n'ont pas encore pénétré les marchés des PA.

¹ Voir mémorandum CE (MEMO/04/23-04/02/2004)

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

² USDA, 'Contrôle de la politique commerciale de la Hongrie : incidence de l'adhésion à l'UE sur les exportations américaines' (Rapport GAIN HU3002-4/3/2003)

Sous l'angle des flux commerciaux, une incidence plus grande que celle des nouveaux tarifs qui peuvent être introduits en tant que résultant de l'élargissement, il faut compter les normes en matière de sécurité alimentaire que les PA devront à présent appliquer rigoureusement. Ici encore, toutefois, les pays ACP sont susceptibles d'être relativement peu touchés étant donné qu'ils ont tendance à commercer principalement avec leur ancienne puissance coloniale et n'ont pas encore ou peu pénétré les marchés des PA.

En matière d'opportunités commerciales pour les pays ACP, on trouve une gamme de produits agricoles pour lesquels l'adhésion à l'UE entraînera une diminution des droits, dont certains concernent des produits d'exportations des pays ACP (par exemple tabac, arachides, jus de pamplemousse, fruits séchés, haricots secs, maïs importé en Hongrie et produits de bois importés en République tchèque). Toutefois, la capacité de commercialisation limitée des entreprises ACP pourrait limiter la valeur de ces possibilités améliorées d'accès au marché. L'application de normes communautaires plus strictes en matière de sécurité alimentaire dans les PA pourrait également diminuer la valeur de toute amélioration de l'accès au marché résultant des diminutions tarifaires introduites dans le cadre du processus d'élargissement.

Le fait que les droits sur les importations de certains produits agricoles dans les PA vont diminuer est reconnu par la Commission européenne qui a, par exemple, adopté des mesures pour empêcher la spéculation sur le marché sucrier des PA. Ceci comprendra l'imposition du tarif communautaire complet de €419 par tonne de sucre exportée depuis les PA vers l'UE au-delà des niveaux normaux. Cette mesure est considérée comme nécessaire étant donné que l'accession va représenter une augmentation substantielle des droits d'importation du sucre dans certains PA. On craint que des achats de sucre ne soient effectués sur le marché mondial avant l'adhésion à part entière, que ces achats ne soient stockés puis importés ensuite sur le marché de l'UE des 15, exempts droits, après le 1^{er} mai 2004.

Le fait que ces mesures ont été prises montre que l'affirmation de la CE, à savoir que les droits moyens diminueront dans les nouveaux Etats membres après l'adhésion, doit être soigneusement évaluée, produit par produit, dans le secteur agricole. Il est clair que la situation est plus complexe que ne le suggère ce mémorandum de la Commission européenne.

Lors de l'évaluation de l'incidence de l'élargissement, la Commission préfère mettre l'accent sur la nouvelle dynamique commerciale positive qui pourrait être créée par l'élargissement en soulignant que celui-ci créera un marché plus étendu, au profit des partenaires commerciaux de l'UE. Du point de vue des ACP, toutefois, il faut se rappeler que la plupart des exportations vers l'UE ont lieu dans le cadre de relations commerciales traditionnelles maintenues avec l'ancienne puissance coloniale. Même après 30 ans environ de préférences commerciales selon les conventions de Lomé, et aujourd'hui de Cotonou, on n'a enregistré qu'une faible diversification des exportations ACP dans l'UE au-delà de l'ancienne puissance coloniale concernée. Lorsque des exportations ont lieu au-delà des marchés 'coloniaux' classiques, cela se fait souvent par l'intermédiaire d'entreprises implantées dans l'ancienne métropole coloniale. Ceci suggère que de nombreux pays ACP ne seront probablement pas bien placés pour exploiter le marché élargi créé par l'adhésion de dix nouveaux Etats membres à l'UE.

Comment les nouveaux Etats membres doivent-ils être incorporés dans la PAC ?

Application de l'organisation commune du marché

A partir du 1^{er} mai 2004, l'organisation commune des marchés pour les produits couverts par la PAC s'appliquera automatiquement aux PA. Ceci entraînera des avantages immédiats pour leurs agriculteurs. En effet, lors d'une conférence de presse tenue le 18 mars 2004, le Commissaire à l'Agriculture de l'UE, Franz Fischler, a rappelé les résultats d'une récente étude qui a montré que même sans paiement d'aide directe, les revenus agricoles de huit pays d'Europe centrale et orientale augmenteraient de 30 % à la suite des mesures du marché communautaire³. Les agriculteurs des PA tireront donc des avantages immédiats du fait simplement des prix plus élevés du marché dont ils bénéficieront, même dans le cadre d'une PAC réformée.

Toutefois, l'importance de ces avantages dépendra de la mesure dans laquelle les producteurs des PA seront capables de se conformer aux normes communautaires en matière de sécurité alimentaire. Si les exploitations ne respectent pas ces normes, leurs produits ne pourront pas circuler librement à l'intérieur de l'UE des 25 et seront limités au marché national. Au mois de mars 2003, quelque 720 exploitations⁴ avaient donc demandé des dérogations transitoires spéciales à une conformité totale avec les normes communautaires en matière de sécurité alimentaire à partir du 1^{er} mai 2004. Lorsque la liste a été clôturée le 15 avril 2004, des dérogations avaient été octroyées à 1.006 exploitations, ce qui représente environ 8 % des établissements de transformation agro-alimentaire dans les PA.

L'introduction progressive des paiements directs

Les paiements directs aux agriculteurs des PA seront introduits progressivement de la manière indiquée dans le tableau ci-après :

Tableau 2	Pourcentage	Montant
2004	25 %	€1.211 millions
2005	30 %	€1.464 millions
2006	35 %	€1.743 millions
2007	40 %	n.a.
2008	50 %	n.a.
2009	60 %	n.a.
2010	70 %	n.a.
2011	80 %	n.a.
2012	90 %	n.a.
2013	100 %	n.a.

³ Discours du Commissaire Fischler (SPEECH/04/138-18/03/2004)
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

⁴ Rapport USDA GAIN n° E23090 ; voir aussi la note en bas de page n° 34.
<http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200306/145885817.pdf>

Au cours des trois premières années, les paiements communautaires peuvent être augmentés de 30 % supplémentaires à partir des budgets nationaux. Un cinquième au maximum du fonds de développement régional financé par l'UE pourra être affecté à ces compléments nationaux.

L'objectif de l'introduction progressive des paiements directs est d'éviter l'enfermement dans des formes de production non concurrentielles. L'accent est placé sur le financement de mesures de développement rural plus larges conçues pour promouvoir la restructuration dynamique d'exploitations agricoles existantes sur des bases plus commerciales. Le passage à des systèmes de paiements directs a largement facilité les problèmes d'intégration des nouveaux Etats membres dans la PAC. Il permet l'introduction progressive du soutien, approche qui aurait été impossible avec des mesures de soutien des prix.

Programmes spéciaux d'aide à l'agriculture et au développement rural

Le programme SAPARD (Programme d'accession spécial pour l'agriculture et le développement rural) est le principal programme de l'UE d'aide à la restructuration des secteurs agricoles des PA. En 2002, il a fourni quelque €554,5 millions d'aide afin de préparer les secteurs agricoles et les zones rurales des PA à leur incorporation complète dans le marché communautaire. Ces fonds communautaires constituent un cofinancement aux côtés de contributions nationales et de la mobilisation des ressources provenant du secteur privé (bien que l'apport communautaire puisse couvrir jusqu'à 80 % des coûts, elle se situe plus normalement aux alentours de 50 %). Selon le Commissaire Fischler, €1,33 milliard a été mis à la disposition des PA depuis 2000 afin de préparer leurs secteurs agricoles à l'élargissement. Le programme SAPARD devrait prendre fin en 2006.

Les principaux objectifs du programme sont les suivants :

- ? améliorer la production et l'efficacité agricoles et promouvoir les secteurs concurrentiels de transformation des aliments par de meilleures politiques d'investissement au niveau du marché, de la technologie, de l'infrastructure et des stratégies axées sur le respect des normes communautaires ;
- ? promouvoir un développement rural durable compatible avec les meilleures pratiques environnementales⁵.

La promotion de structures et d'exploitations concurrentielles dans le secteur de la transformation des aliments est considérée comme un élément particulièrement important du programme SAPARD et représente souvent deux tiers de toutes les dépenses⁶. Il convient de noter que ce programme permet d'étendre l'aide à des secteurs normalement exclus du bénéfice des aides octroyées selon les programmes communautaires.

Une caractéristique importante du programme SAPARD est la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre du programme sont placées sous la responsabilité des gouvernements nationaux avec uniquement des contrôles à posteriori des dépenses par la

⁵ Pour tous détails, consulter le rapport annuel SAPARD pour l'année 2002
http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sapard2002/full_en.pdf

⁶ Pour un exemple de programme SAPARD, consulter le communiqué de presse de la Commission européenne (IP/04/139-02/02/2004)
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

Commission une fois que le programme a été approuvé. Avec quelques 7.000 contrats mis en œuvre à la date du mois de juin 2003, cette gestion locale de programmes financés par l'UE a été perçue comme absolument essentielle étant donné l'échelle de l'aide qui est octroyée. Outre le soutien important apporté par le biais du programme SAPARD pour améliorer la compétitivité des entreprises de transformation alimentaire, SAPARD fournit également une aide aux autorités nationales lors de l'adoption de la législation communautaire de manière à respecter les normes communautaires. Ceci est complété par une aide au niveau des entreprises de manière à répondre aux normes de sécurité et de qualité alimentaire de l'UE.

Tableau 3	Contributions SAPARD en 2002
	Montant en euros (2002)
Pologne	179.874.468
Hongrie	40.578.737
Lituanie	31.808.039
République tchèque	23.526.795
Lettonie	23.297.531
Slovaquie	19.502.405
Estonie	12.942.243
Slovénie	6.757.436
TOTAL	554.500.000

Autres formes d'aide

Etant donné que la plupart des nouveaux pays membres vont être retenus comme des régions 'objectif un', les agriculteurs auront accès aux fonds structurels communautaires. Le financement à partir du fonds structurel sera disponible de manière à fournir une aide à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles dans les PA qui bénéficieront aussi d'autres mesures à l'échelle communautaire comme les restitutions à l'exportation. Des avantages supplémentaires pour le secteur agricole peuvent aussi être tirés du Fonds communautaire de développement régional et de programmes environnementaux.

Quels types d'aide sont disponibles pour la restructuration ?

S'exprimant en Bulgarie en mars 2004, le Commissaire Fischler a énoncé l'ensemble des dispositions spéciales qui sont en place pour soutenir la restructuration de l'agriculture et des économies rurales des PA. Ces mesures comprennent :

- ? un soutien aux agriculteurs de semi-subsistance de manière à les aider à survivre financièrement pendant leur restructuration (un paiement uniforme de €750, lié à la soumission d'un « business plan » qui démontre la viabilité économique future)⁷ ;
- ? un soutien de manière à permettre aux agriculteurs de constituer des groupes de producteurs et de renforcer leur position sur le marché ;

⁷ Ceci est similaire au paiement uniforme effectué au profit des petits agriculteurs dans l'UE des 15.

- ? des services de consultation professionnelle subventionnés destinés aux agriculteurs ;
- ? des aides supérieures pour l'amélioration des exploitations ;
- ? un soutien aux investissements nécessaires pour répondre aux normes communautaires en matière d'environnement, d'hygiène et de santé⁸ ;
- ? un soutien pour l'afforestation de terres agricoles.

Selon le Commissaire Fischler, on envisage d'étendre de 25 %, d'ici à 2013, cette aide au développement rural, développement conçu pour faire en sorte que des 'fonds suffisants soient disponibles pour soutenir la modernisation et la restructuration des secteurs agricoles dans les nouveaux Etats membres'.

Quels seront les effets majeurs de l'incorporation dans la PAC ?

Selon les *Perspectives pour les marchés agricoles dans l'UE des 25* (juin 2003), les principales incidences de l'élargissement sur les secteurs agricoles des PA seront les suivantes :

- ? prix plus élevés et plus stables pour les producteurs agricoles ;
- ? légère poussée de la production (bien que le potentiel de production des PA ne se développe que progressivement) ;
- ? transformation de la dynamique de marché de certains secteurs agricoles ;
- ? restructuration continue des secteurs de l'agriculture et des produits alimentaires, avec le soutien des fonds structurels et de développement rural communautaires.

L'incidence globale relativement restreinte de l'élargissement sur le surplus commercialisable est largement prise en compte par l'introduction progressive des paiements d'aide directe⁹.

⁸ Discours du Commissaire Fischler (SPEECH/04/133-16/03/2004).

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

⁹ Voir *Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE des 25*.

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003/fullrep.pdf>

Impacts sectoriels spécifiques¹⁰

Secteur des céréales

Selon les *Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE des 25*, qui prennent en compte la réforme de la PAC lors de la revue à mi-parcours de 2003, les effets suivants de l'élargissement sont projetés pour le secteur des céréales (voir tableau 4) :

- ? on s'attend à ce que la production totale de céréales dans l'UE des 25 passe de 272 millions de tonnes en 2004 à 277 millions de tonnes en 2010 ; la consommation passera de 248 millions de tonnes à 250,5 millions de tonnes¹¹ ce qui entraînera un surplus commercialisable total de céréales dans l'UE des 25 égal à 26,3 millions de tonnes d'ici à 2010 contre 24 millions de tonnes en 2004 ; le surplus commercialisable dans les PA augmentera marginalement pour passer de 6,1 millions de tonnes en 2004 à 6,2 millions de tonnes en 2010 ;
- ? selon les projections, la production de blé devrait passer de 129 millions de tonnes en 2004 à 139 millions de tonnes en 2010, le surplus commercialisable pour le blé passant de 14,2 millions de tonnes en 2004 à 19,9 millions de tonnes en 2010. Ceci se fera en profitant de l'introduction de variétés de blé au rendement plus important ;
- ? le surplus commercialisable de seigle devrait disparaître, malgré une expansion de la production de seigle dans les PA (qui en viendra à représenter 70 % de la production de l'UE des 25) étant donné que les prix pour le seigle tomberont au-dessous des prix qu'ils auraient connus sans l'élargissement ;
- ? les prix de l'orge et du maïs devraient se stabiliser ; le marché pour le maïs devrait être largement en équilibre alors que pour l'orge, un surplus de production d'environ 12 à 20 % existera, bien que sur la période, le niveau absolu du surplus diminuera ; cette situation émergera étant donné que le maïs des PA enlève des marchés d'aliments pour animaux aux fournisseurs d'orge de l'UE des 15¹².

Sous l'angle des tendances de l'excédent commercialisable, les plus grandes préoccupations sont posées par le blé (augmentation du surplus commercialisable de 40 % entre 2004 et

¹⁰ Lors de l'examen des implications sectorielles de l'élargissement, il est important de se souvenir que les tendances diffèrent d'un pays à l'autre et que celles qui ont été mises en évidence reflètent l'évaluation par la Commission de l'incidence globale de ces tendances souvent contradictoires. On notera qu'il s'agit de projections de tendances et non pas de prédictions sur ce qui va se produire.

¹¹ Il existe des variations significatives des projections entre l'examen de 2002 dans les *Perspectives pour les marchés agricoles de l'UE* et l'examen des perspectives du marché après la réforme de 2003. Ceci est le plus frappant dans le secteur du seigle où l'excédent commercialisable, au lieu d'être multiplié par quatre, devrait quasiment disparaître et en ce qui concerne l'excédent de blé qui, selon les projections, devrait être 4 millions de tonnes plus élevé pour la post-réforme de 2010 comparé à l'excédent estimé sans tenir compte de l'incidence des mesures de la réforme lors de la revue à mi-parcours. Ceci résulte d'une expansion de 15 % de la production dans le contexte d'une consommation stable dans les PA et d'une augmentation de 18 % de la production, accompagnée par une augmentation de 7,6 % de la consommation dans l'UE des 15.

¹² Ces chiffres sont tirés du document de la Commission intitulé 'Réforme de la Politique agricole commune : perspectives à moyen terme pour les marchés agricoles et le revenu dans l'Union européenne entre 2003 et 2010' (décembre 2003)

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/fullrep.pdf>

2010 pour passer de 14,2 millions de tonnes à 19,9 millions de tonnes). La plus grande partie de la production excédentaire de blé viendra des PA où la production devrait augmenter d'environ 15 % dans un contexte de consommation largement stagnante ; la République tchèque sera un élément important de cette tendance. Il va de soi que la production de blé de l'UE des 15 augmentera aussi à raison d'environ 18 % mais ceci se fera dans le contexte d'une expansion de 7,6 % de la consommation domestique de blé.

Selon le Commissaire Fischler, les agriculteurs des PA possèdent des avantages particuliers 'dans le domaine de la culture à bas coût de céréales fourragères et de matières premières renouvelables'¹³.

Tableau 4
Production communautaire de céréales 2003-2010 (projections) (millions de tonnes)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Céréales								
UE des 15	184,3	216,2	215,0	213,3	214,9	215,8	216,7	217,5
10 PA	46,2	56,2	57,6	58,4	59,2	59,9	58,6	59,4
UE des 25	230,5	272,4	272,6	271,7	274,2	275,3	275,3	276,8
Excédent	-7,7	+24,0	+29,9	+27,6	+28,0	+28,5	+26,5	+26,3
Blé								
UE des 15	92,7	106,7	110,9	110,3	112,2	113,1	114,4	115,4
10 PA	17,1	21,9	22,3	22,7	23,1	23,4	22,9	23,3
UE des 25	109,8	128,7	133,2	133,0	135,2	136,6	137,3	138,7
Excédent	-2,3	-14,2	+18,0	+17,3	+18,7	+19,5	+19,1	+19,9
Orge								
UE des 15	45,4	51,0	48,5	47,9	47,7	47,4	47,1	46,8
10 PA	8,4	9,3	9,4	9,5	9,5	9,6	9,4	9,5
UE des 25	53,8	60,3	57,9	57,4	57,2	57,1	56,5	56,3
Excédent	+4,2	+7,7	+11,8	+10,6	+9,9	+10,0	+9,2	+8,4
Mais								
UE des 15	+30,5	41,9	39,5	39,0	39,1	39,1	39,0	39,0
10 PA	7,3	10,5	10,7	10,8	11,0	11,2	10,9	11,1
UE des 25	37,7	52,4	50,2	49,9	50,1	50,3	49,9	50,1
Excédent	-4,7	+1,6	-0,8	-1,3	-1,4	-1,7	-2,5	-2,6
Seigle								
UE des 15	3,2	3,8	3,2	3,2	3,1	3,1	3,3	3,3
10 PA	4,0	5,9	6,7	6,9	7,1	7,2	6,9	7,0
UE des 25	7,3	9,7	9,9	10,1	10,2	10,3	10,2	10,3
Excédent	-4,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1

¹³ Discours du Commissaire Fischler (SPEECH/04/133-16/03/2004)
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

Incidence sur les pays ACP

Le surplus de céréales accru de l'UE à 25, en particulier le blé, doit être perçu dans le contexte évolutif du commerce de céréales et de produits alimentaires à base de céréales entre les pays ACP et l'UE, contexte dans lequel le marché des pays ACP est un marché en forte croissance.

Entre 1996 et 2002, les exportations communautaires de 'produits de meunerie' (CN 11¹⁴) à destination des pays ACP ont augmenté de 80 % en valeur (voir tableau 5), alors que les exportations de 'préparations de céréales' (CN 19¹⁵) vers les pays ACP ont augmenté de 163 % en valeur (voir tableau 6). Ceci a augmenté l'importance du marché ACP pour les exportateurs communautaires qui sont passés de 12,6 % à 20,6 % dans le cas des 'produits de meunerie' et de 4,9 % à 9,5 % dans le cas des 'préparations de céréales'.

Par contre, les exportations de céréales communautaires vers les pays ACP ont augmenté de 14 % seulement sur la même période. Néanmoins, même ici, l'importance du marché ACP pour les exportateurs communautaires est passée de 11 % à 13,2 % des exportations totales de céréales¹⁶.

Tableau 5

Exportations communautaires de produits de meunerie (CN 11) vers les pays ACP et le monde, 1996-2002

	Exportations à destination des pays ACP (en millions €)	Exportations vers le monde (en millions €)	ACP en % du monde
1996	201	1.597	12,6 %
1997	333	1.978	16,8 %
1998	336	1.640	20,5 %
1999	302	1.398	21,6 %
2000	343	1.598	21,5 %
2001	336	1.749	19,2 %
2002	368	1.787	20,6 %

¹⁴ CN 11 comprend : farines de céréales autres que le blé (farine de maïs, farine d'orge, farine d'avoine) ; gruaux de céréales ; grains de céréales ; farine de sagou ou racines ou tubercules : amidons, gluten de blé.

¹⁵ CN 15 comprend : extrait de malt, préparations alimentaires à base de farine, farine non blutée, amidon ou extrait de malt ne contenant pas de cacao ou contenant moins de 40 % en poids de cacao ; préparations pour enfants en bas âge ; mélanges de pâtes ; pâtes, couscous, tapioca, aliments préparés par le gonflage ou le grillage de céréales (p.ex. flocons de maïs) ; pains, pâtisseries, gâteaux et biscuits.

¹⁶ Pour replacer les choses dans leur contexte, les marchés ACP représentent 7,1 % seulement de la totalité des exportations agricoles communautaires dans le monde.

Tableau 6**Exportations communautaires de préparations de céréales (CN 19) vers les pays ACP et le monde, 1996-2002**

	Exportations à destination des pays ACP (en millions €)	Exportations vers le monde (en millions €)	ACP en % du monde
1996	133	2.724	4,9 %
1997	176	3.021	5,8 %
1998	205	2.946	7,0 %
1999	230	2.829	8,1 %
2000	281	3.242	8,7 %
2001	368	3.700	9,9 %
2002	350	3.666	9,5 %

Si l'augmentation de la production de blé communautaire découlant de l'élargissement entraîne des prix inférieurs pour le blé utilisé par le secteur des produits alimentaires à valeur ajoutée, ceci devrait encore améliorer la compétitivité à l'exportation des produits alimentaires à valeur ajoutée à base de blé de l'UE, augmenter et consolider l'importance des pays ACP en tant que destinations pour ces produits.

S'il est exact que ces produits sont surtout des produits alimentaires à valeur ajoutée simple que les pays ACP pourraient de plus en plus produire eux-mêmes, ceci exercerait une contrainte supplémentaire sur le développement de la transformation à valeur ajoutée simple dans les pays ACP. Toutefois, l'on notera que les exportations communautaires de ces produits devraient être fortement influencées par l'intensification et le lancement de réformes dans les secteurs laitier et sucrier communautaires, respectivement. La mise en œuvre de ces réformes (en particulier sur la base d'un scénario 'chute des prix' dans le secteur du sucre) diminuera fortement les contraintes exercées sur les exportations communautaires de produits alimentaires à valeur ajoutée qui découlent actuellement des plafonds OMC sur les restitutions à l'exportation pour la teneur en matières premières agricoles de produits alimentaires à valeur ajoutée (actuellement €415 millions pour les produits communautaires dénommés 'Non-annexe I' – voir tableau 7).

Tableau 7**Affectations budgétaires Non-annexe I communautaires et plafonds OMC**

Année	Affectation budgétaire communautaire (millions d'écus/euros)	Année	Plafond OMC (millions d'écus/euros)
1994	631,4		
1995	598,4	1995/1996	717,4
1996	616,0	1996/1997	656,8
1997	519,8 ¹⁷	1997/1998	596,4
1998	532,0 ¹⁸	1998/1999	535,9
1999	610,0 ¹⁹	1999/2000	475,4
2000	572,2	2000/2001	415,0
2001	435,6	2001/2002	415,0
2002	409,7	2002/2003	415,0
2003	415,0	2003/2004	415,0
2004	415,0	2004/2005	415,0

Côté exportation, les pays ACP ont exporté des céréales pour une valeur approximative de €50 millions annuellement à destination de l'UE depuis 1998, probablement du riz pour la plus grande part, encore que certains aliments pour animaux soient également compris. L'élargissement ne devrait pas avoir une incidence sur les exportations de riz ACP. Celles-ci seront touchées de manière beaucoup plus profonde par la réforme en cours du secteur céréalier²⁰ qui prévoit une diminution de 50 % des prix d'intervention et qui devrait entraîner une chute initiale des prix du marché égale à 34 %, chute qui atteindra 41 % avec le temps. Toutefois, étant donné l'avantage concurrentiel des PA pour la production d'aliments pour animaux, les exportations ACP d'aliments pour animaux pourraient être touchées par l'élargissement, bien qu'il soit probable qu'elles seront touchées beaucoup plus fortement par le cours de l'euro (qui rend les importations d'aliments pour animaux nettement meilleur marché) et l'état de la production communautaire (2003 a été particulièrement mauvaise pour les récoltes dans l'UE des 25). Un élément peut-être plus significatif est l'incidence probable d'aliments pour animaux bon marché dans les PA sur la compétitivité-prix de certaines formes de production de bétail dans certains de ces pays.

¹⁷ Au cours de cette année, une sous-utilisation des fonds disponibles à raison de 29 millions d'écus s'est produite.

¹⁸ Au cours de cette année, les dépenses réelles se sont chiffrées à 553 millions d'écus.

¹⁹ Y compris 60 millions d'écus en réserve.

²⁰ Le dernier cycle de réformes dans le secteur du riz est conçu pour autoriser l'incorporation complète du régime du riz dans le régime du secteur arable.

Secteur viande

Bœuf

Alors que l'accèsion de dix nouveaux Etats membres entraînera une augmentation de la production de bœuf communautaire égale à 10 %, la consommation progressera dans une mesure similaire selon la Commission européenne. La production totale de bœuf devrait se stabiliser à environ 8 millions de tonnes, avec un déficit émergent, la consommation dans l'UE des 25 se stabilisant à 8,2 millions de tonnes.

Selon l'USDA, ceci entraînera une augmentation des prix du bœuf dans les PA après leur adhésion. Inversement, selon la CE, l'adhésion des nouveaux Etats membres à l'UE devrait exercer une pression à la baisse sur les prix du bœuf dans l'UE des 25, avec une diminution projetée initialement comprise entre €70 et €100 par tonne, actuellement révisée pour se chiffrer à une diminution comprise entre €50 et €70 par tonne, par comparaison à la situation sans élargissement.

Dans les PA, les tendances en ce qui concerne la production de bœuf seront plus étroitement liées aux développements dans le secteur laitier que dans les Etats membres communautaires existants étant donné qu'une proportion plus élevée de production de bœuf dans les PA provient du troupeau laitier et qu'ils produisent une viande de qualité relativement inférieure. Toutefois, la croissance de la demande dans ces pays concerne essentiellement des produits de bœuf de haute qualité, ce qui entraînera un déséquilibre de l'offre et de la demande au niveau de la qualité et non de la quantité.

Cette situation sera compliquée par les difficultés rencontrées dans les PA davantage tournés vers le secteur agricole en matière de respect des normes SPS communautaires dans le secteur du bétail. Ce fait crée un marché du bœuf à deux vitesses dont une composante de la production est admissible à la libre circulation sur le marché de l'UE des 25 alors qu'une part importante de la production peut être uniquement vendue sur les marchés nationaux²¹. Avec la demande de produits de haute qualité qui augmente plus rapidement dans les PA que dans l'UE des 15, cet écart entre les profils de la production de bœuf et les profils de la consommation de bœuf devrait augmenter, générant ainsi un volume accru de bœuf dont il faudra bien se débarrasser sur les marchés de pays tiers.

Toutefois, la disponibilité accrue de bœuf pour lequel il n'y a pas de marché dans les PA peut ne pas se traduire immédiatement par des exportations augmentées étant donné que les restitutions à l'exportation sont prévues dans le secteur du bœuf sur la base d'un processus d'offre concurrentiel et que les exploitations des PA sont susceptibles d'être très peu familiarisées avec ces procédures.

Viande de porc

Des difficultés semblables à répondre aux normes communautaires sont rencontrées dans le secteur de la viande de porc des PA. En Hongrie, par exemple, on estime que 60 % seulement des porcs abattus répondent à la norme de qualité EUROP. Ceci pourrait diminuer la disponibilité de production qui peut s'écouler librement sur le marché de l'UE

²¹ Pour les exploitations qui sont en mesure de soumettre un « business plan » viable pour le passage de leur établissement aux normes communautaires, une aide est disponible de manière à pouvoir consentir les investissements nécessaires. Si les normes communautaires ne sont pas atteintes d'ici à la fin de la période transitoire, toutefois, ces exploitations devront fermer. On pense que nombreuses seront les petites exploitations à ne pas répondre aux normes communautaires qui fermeront en fait après la période transitoire.

des 25 et entraîner soit la fermeture d'entreprises, soit la recherche de marchés de pays tiers.

Volaille

Les projections pour le secteur de la volaille suggèrent une augmentation de la production de 10,9 millions de tonnes à 11,9 millions de tonnes dans l'UE des 25, mais avec une consommation qui se développe encore plus vite dans les PA à croissance plus rapide, ce qui ne devrait pas créer de problèmes majeurs. En effet, l'excédent commercialisable devrait diminuer pour passer de 700.000 tonnes en 2004 à 400.000 tonnes en 2010²².

Toutefois, les tendances sont contradictoires : alors que certains PA ont amélioré leur compétitivité dans le secteur de la volaille en raison d'investissements directs étrangers (IDE) au niveau de la production et de la transformation, les petits et moyens producteurs rencontrent des problèmes importants lorsqu'il s'agit de répondre aux normes communautaires. Ils devront fermer après 2004 si cette situation perdure. Globalement, toutefois, on pense que l'élargissement entraînera une concurrence accrue pour les fournisseurs de l'UE des 15 dans le secteur de la volaille. Cette tendance peut être perçue à partir du développement des exportations de viande de volaille vers l'UE depuis les PA sur la période qui va de 1994 à 2003 (de 78.000 tonnes, celles-ci sont passées à 170.000 tonnes). Cette concurrence accrue de la part des PA compliquera les problèmes que doivent déjà affronter les producteurs de volaille de l'UE des 15 à la suite de la compétition accrue exercée par les producteurs de pays tiers.

Tableau 8

Production de viande dans les PA et l'UE des 25 (projections) (million de tonnes)²³

Produit/année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bœuf							
10 PA	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
UE de 25	8,1	8,1	8,0	8,0	8,0	8,1	8,0
Volaille							
10 PA	1,9	2,2	2,3	2,4	2,6	2,7	2,7
UE de 25	10,9	11,2	11,2	11,4	11,6	11,9	11,9
Viande de porc							
10 PA	3,2	3,4	3,5	3,7	3,7	3,8	3,9
UE de 25	21,3	21,8	22,3	22,6	22,8	22,9	23,0

²² 'Réforme de la politique agricole commune : perspectives à moyen terme pour les marchés agricoles et les revenus dans l'Union européenne 2003-2010' (décembre 2003).

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/fullrep.pdf>

²³ 'Réforme de la politique agricole commune : perspectives à moyen terme pour les marchés agricoles et les revenus dans l'Union européenne 2003-2010', tableaux A.28, A.29 et A.30 (décembre 2003).

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/fullrep.pdf>

Incidence sur les pays ACP

Alors que la production et la consommation de bœuf dans les PA sont largement en équilibre, il est peu probable que la composition de la production corresponde aux tendances émergentes de la consommation dans les PA, comme nous avons pu le voir. Dans les PA, la plus grande part de la production de bœuf provient encore du troupeau laitier plutôt que de troupeaux de bœufs dédiés alors que la consommation devrait suivre les tendances de l'UE des 15, avec une demande croissante de viande de haute qualité.

Cet écart croissant entre les profils de la demande et la consommation de produits de bœuf dans les économies à croissance plus rapide des PA devrait avoir deux effets : il augmentera la demande communautaire d'importations de morceaux de bœuf de haute qualité et devrait augmenter le volume des morceaux de bœuf de qualité inférieure en quête de marchés extérieurs.

Concernant les importations de bœuf communautaire, on a signalé en 2003 que pour la première fois en 20 ans, la consommation de bœuf dans l'UE des 15 dépassait la production de bœuf dans cette même région. Il en résulte qu'en 2002/03, l'UE a importé 61.615 tonnes de bœuf à droits complets, soit environ 27 % au-dessus des niveaux de 2001/2002 pour les importations acquittant des droits complets²⁴. Cette évolution va s'intensifier avec l'élargissement.

Pour les exportateurs de bœuf ACP, les possibilités seront donc considérables concernant l'utilisation à part entière de leurs quotas de bœuf existants et la recherche de l'élimination des restrictions en matière de quotas. Toutefois, ceci dépendra de la capacité, pour les fournisseurs de bœuf ACP, à produire des morceaux de bœuf de haute qualité aux normes exigeantes de l'UE et à vérifier et certifier qu'ils ont bien réalisé une telle production. Ceci représentera un défi administratif majeur pour de nombreux producteurs de bœuf ACP étant donné l'accent placé de plus en plus par l'UE sur la sécurité alimentaire tout au long de la chaîne de production 'de l'étable à la table'. Si les producteurs de bœuf ACP sont dans l'incapacité de répondre à ce défi, ils pourraient alors se retrouver chassés du marché du bœuf communautaire ou réduits à desservir le marché de masse pour les produits de bœuf en général, marché sur lequel les prix vont probablement diminuer.

L'amélioration de la capacité des producteurs de bœuf ACP à approvisionner le marché communautaire de manière fiable en morceaux de bœuf de qualité peut aussi exiger la modification des règles d'origine sur les produits de bœuf afin de permettre une meilleure « cumulation » avec des produits originaires de pays voisins non-ACP. Ceci est un point particulièrement important pour les producteurs de bœuf d'Afrique australe. Toutefois, ces dispositions peuvent entraîner des défis administratifs encore plus complexes s'agissant de vérifier et de certifier la conformité avec les normes communautaires en matière de sécurité alimentaire 'de l'étable à la table'.

Sous l'angle des développements des exportations de bœuf communautaire, l'élargissement devrait augmenter les volumes de bœuf de qualité inférieure qui recherchent des marchés à l'extérieur de l'UE étant donné qu'il y aura un marché en déclin pour ce bœuf dans l'UE. Ce point a été mis en exergue par le Commissaire Fischler lorsque, en janvier 2004, il a tout particulièrement souligné la production de bétail dans les PA, en déclarant 'nous n'avons tout simplement pas un marché pour des produits qui ne sont pas à la hauteur'²⁵.

²⁴ Voir rapport dans *Meat and Livestock Australia* (16.9.2003)

<http://www.mla.com.au/content.cfm?sid=1017&newsid=2636>

²⁵ Discours du Commissaire Fischler (Discours/04/32-21/01/2004)

La probabilité pour cette production de trouver sa voie sur les marchés de pays tiers est augmentée par l'incapacité des PA à répondre aux normes communautaires pour les produits de bétail. Pour dire les choses en termes simples, ces producteurs ont des coûts de production peu élevés, mais il n'existe pas de marché pour leur production de qualité inférieure dans l'UE. Il faut y ajouter le fait qu'à partir du 1^{er} mai 2004, les PA seront admis, à part entière, à bénéficier des restitutions à l'exportation communautaire dans tous les secteurs, y compris celui du bœuf, et que les choses seront probablement mises en place pour l'exportation d'un volume croissant de produits de bœuf à bas coût à partir de certains PA (en particulier la Pologne, la Hongrie et la République tchèque)²⁶.

L'évolution des exportations de bœuf communautaire sera probablement compliquée par l'évolution du secteur de la volaille où le haut niveau de compétitivité des producteurs de volaille des PA pourrait faire en sorte que des volumes croissants de volaille de l'UE des 25 recherchent de nouveaux marchés à l'étranger.

Alors que les exportations de produits de viande provenant des PA devraient principalement cibler le marché russe, certains de ces produits pourraient également trouver leur voie vers les marchés ACP. En effet, ces conséquences éventuelles de l'élargissement dans le secteur de la viande doivent être perçues dans le contexte actuel des niveaux croissants d'exportations de viande communautaire vers les pays ACP. Depuis 1996, les exportations de produits de viande de l'UE des 15 à destination des pays ACP ont augmenté de 122 %, l'importance du marché ACP pour les exportations de produits de viande communautaires passant de 3,5 % des exportations totales de viande à 6,9 % en 2000 (voir tableau 9).

Tableau 9

Exportations de viande communautaire (CN02) vers les pays ACP et le monde 1996-2002²⁷

	Exportations à destination des pays ACP (en millions €)	Exportations vers le monde (en millions €)	ACP en % du monde
1996	115	3.275	3,5 %
1997	150	3.644	4,1 %
1998	186	3.285	5,6 %
1999	188	3.742	5,0 %
2000	223	3.943	5,6 %
2001	240	3.830	6,2 %
2002	255	3.689	6,9 %

Ce développement des exportations de produits de viande communautaires a eu lieu malgré les divers problèmes d'épizootie dans l'UE (ESB et fièvre aphteuse dans le secteur bovin,

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

²⁶ Il est possible que ceci n'ait pas lieu immédiatement étant donné qu'il faudra du temps aux opérateurs des nouveaux Etats membres pour se familiariser avec les procédures de soumission communautaire relatives aux restitutions à l'exportation.

²⁷ Source : Rapports annuels de la CE 'Situation agricole dans l'Union européenne', tableaux 3.6.12 et 3.6.2

crises de la dioxine et de la grippe aviaire dans le secteur de la volaille). On note déjà l'importance croissante des marchés de la viande ACP dans le contexte global des exportations de produits de viande communautaires. L'élargissement pourrait encore intensifier ces tendances.

Secteur laitier

La production totale dans le secteur laitier des PA devrait, selon les attentes de la CE, rester stable à environ 22-23 millions de tonnes. Toutefois, on s'attend à ce que la production de subsistance diminue progressivement, faisant place ainsi à des augmentations de quotas de production convenues lors du Sommet communautaire de Copenhague.

Les PA dépendent plus des produits en vrac que l'UE des 15 (60 % du lait est conditionné sous cette forme dans les PA contre 40 % pour les États membres existants de l'UE). La production de beurre et de poudre de lait écrémé devrait augmenter au cours des premières années de l'adhésion en réaction à des prix supérieurs. Toutefois, après des augmentations initiales élevées, la production de produits laitiers en vrac devrait retomber avec le développement de la demande des consommateurs et la réalisation d'investissements dans une production laitière à plus grande valeur ajoutée. Néanmoins, la production de beurre dans les PA devrait connaître une augmentation de 12 % en 2010 par rapport à 2003, tandis que la production de poudre de lait dans les PA sera supérieure de 18 % en 2010 par rapport à ce qu'elle est en 2003. Pour les produits en vrac dans l'UE des 25, ceci ralentira le rythme du déclin de la production de beurre et de poudre de lait qui s'est produit lorsque la production est passée à des produits laitiers de valeur supérieure. Néanmoins, la production de beurre de l'UE des 25 devrait être en retrait de 8 % en 2010 par rapport à ce qu'elle est en 2003.

Tableau 10**Production laitière projetée dans les PA et l'UE des 15²⁸ (millions de tonnes)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Beurre								
UE des 15	1.866,6	1.807,9	1.726,5	1.692,0	1.682,2	1.677,9	1.671,0	1.665,1
10 PA	586,3	353,0	343,0	331,9	328,4	326,2	323,3	320,4
UE des 25	2.152,9	2.160,9	2.369,5	2.023,9	2.010,6	2.004,1	1.994,3	1.985,4
PLE²⁹								
UE des 15	1.076	0,955	0,806	0,747	0,686	0,651	0,613	0,576
10 PA	0,188	0,259	0,249	0,237	0,233	0,231	0,227	0,222
UE des 25	1.264	1.214	1.055	0,984	0,918	0,881	0,840	0,798
Fromage								
UE des 15	7,4	7,5	7,7	7,9	8,1	8,1	8,2	8,2
10 PA	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
UE des 25	8,1	8,2	8,4	8,6	8,8	8,9	9,0	9,0
Lait								
UE des 15	121,8	121,4	121,6	121,7	121,6	122,0	122,4	122,7
10 PA	20,6	22,9	22,8	22,7	22,6	22,6	22,6	22,5
UE des 25	142,4	144,3	144,4	144,3	144,3	144,6	144,9	145,2

Avec la modification de la demande des consommateurs dans les PA et la réalisation des investissements, la structure du secteur laitier devrait évoluer pour correspondre mieux à celle de l'UE des 15 (moins de produits en vrac et plus de produits laitiers de valeur supérieure). Cette évolution sera encouragée par des diminutions du prix d'intervention qui rendront moins attrayante la production de produits en vrac pour l'intervention. La production de fromage dans l'UE des 15 devrait augmenter pour répondre à l'augmentation de la demande dans les PA (avec une demande de produits laitiers frais qui devrait augmenter de 20 % d'ici à 2010). Ceci devrait diminuer la production de poudre de lait, principalement dans l'UE des 15.

A l'extérieur, on s'attend à ce que la réforme du secteur laitier rende les produits laitiers communautaires à haute valeur plus concurrentiels et que ceci 'entraîne des exportations supérieures de produits laitiers à valeur ajoutée élevée sur les marchés mondiaux'.

²⁸ 'Réforme de la politique agricole commune : perspectives à moyen terme pour les marchés agricoles et les revenus dans l'Union européenne 2003-2010', tableaux A.31, A.32 et A.33 (décembre 2003).
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/fullrep.pdf>

²⁹ PLE est le sigle pour poudre de lait écrémé.

Incidence sur les pays ACP

Alors qu'au niveau global on s'attend à ce que les exportations de produits laitiers à valeur ajoutée et à prix élevé de l'UE des 25 soient plus importantes, le marché pour de tels produits dans les pays ACP est limité étant donné que ces produits ont tendance à être associés à des niveaux supérieurs de revenu par tête. Toutefois, le marché ACP devrait rester intéressant pour les exportations de produits laitiers en vrac (beurre et poudre de lait). Les marchés ACP représentent déjà 13,6 % des exportations communautaires de produits laitiers (contre 9,7 % en 1996), l'UE représentant 70 % de l'ensemble des importations de produits laitiers en Afrique subsaharienne en 2000 (voir tableau 11).

L'incidence d'une croissance éventuelle des exportations communautaires de produits laitiers en vrac (que l'élargissement soutiendra probablement à des niveaux plus élevés que ceci n'aurait été le cas sans l'élargissement) sur les secteurs laitiers des pays ACP dépendra étroitement des politiques nationales de développement du commerce et du secteur laitier, ainsi que de l'évolution des investissements communautaires dans le secteur laitier ACP dans un contexte régional³⁰. Dans certains cas, les investissements communautaires dans les secteurs laitiers ACP ont débouché sur des volumes accrus d'importations de poudre de lait. Dans un cas, ceci a entraîné la cessation de la production de poudre de lait locale et l'introduction d'une volatilité accrue du prix du lait à la production, de petits excédents entraînant des diminutions de prix disproportionnées. Dans d'autres cas, la réglementation de l'accès des sociétés transformatrices de produits laitiers aux importations de poudre de lait a été utilisée pour soutenir les prix à la production comme un moyen pour stimuler la production. L'incidence de l'élargissement sur les secteurs laitiers ACP sera donc largement déterminée par les politiques nationales poursuivies par les gouvernements ACP en ce qui concerne le commerce des produits laitiers et le développement du secteur laitier.

Tableau 11

Exportations communautaires de produits laitiers (CN 04) vers les pays ACP et le monde de 1996 à 2002 (en millions €)

	Exportations à destination des pays ACP (en millions €)	Exportations vers le monde (en millions €)	ACP en % du monde
1996	428	4.417	9,7 %
1997	501	4.787	10,5 %
1998	558	4.464	12,5 %
1999	522	4.244	12,3 %
2000	619	5.086	12,2 %
2001	702	5.063	13,9 %
2002	637	4.684	13,6 %

Les pays ACP n'exportent pratiquement pas de produits laitiers vers l'UE, ceci étant dû pour une large part à la nature fortement réglementée du secteur laitier communautaire. Un quota de 5.000 tonnes a été octroyé à un pays ACP pour l'exportation de fromage à tarif

³⁰ Les mouvements des taux de change constitueront également un facteur important comme les effets de réduction des prix de la réforme du secteur laitier qui améliorera la compétitivité des exportations communautaires de produits laitiers en vrac et abaissera les plafonds OMC sur les exportations autorisées.

réduit selon son accord de libre échange (l'Accord Afrique du Sud – UE sur le commerce, le développement et la coopération). Toutefois, malgré la compétitivité du fromage sud-africain sur le plan des prix, aucune exportation n'a eu lieu en fait au cours des premières années de l'application de l'accord à la suite du système d'octroi de licences d'importation mis en place pour gérer les quotas. Selon ce système, des licences d'importation pouvaient être uniquement utilisées par des 'entreprises approuvées', autrement dit des sociétés reconnues selon les réglementations laitières communautaires comme des producteurs laitiers établis. Ceci signifiait que les exportateurs de produits laitiers sud-africains n'avaient aucun accès direct aux chaînes de supermarchés communautaires et ne pouvaient exporter que par le biais de sociétés laitières communautaires avec lesquelles elles entreraient en concurrence. Il n'est pas surprenant que les prix offerts par les titulaires des licences d'importation n'aient jamais été suffisamment attrayants pour que les producteurs de produits laitiers sud-africains commencent à exporter.

Secteur du sucre

La production de sucre dans les PA est d'environ 3 millions de tonnes par an, soit 18 % de la production de l'UE des 15. Les rendements moyens dans les PA sont environ 30 % inférieurs à ceux obtenus dans l'UE des 15. La Pologne est de loin le producteur de sucre le plus important avec environ 55 % du total pour les PA, mais ses rendements se situent au-dessous de la moyenne des PA. Les rendements les plus élevés sont obtenus par le deuxième producteur de sucre par ordre d'importance, la République tchèque (17 % de la production des PA), dont les rendements atteignent 82 % de la moyenne de l'UE des 15. La Hongrie est le troisième producteur de sucre avec 14 % du total des PA. Trois nouveaux pays adhérents ne produisent pas de sucre : Malte, Chypre et l'Estonie. La surface plantée en betteraves sucrières a connu un rapide déclin dans les PA depuis le milieu des années 1990, à l'exception de la Lettonie et de la Lituanie.

La consommation de sucre a baissé en République tchèque et en Hongrie dans les années 1990, mais a commencé à se rétablir dans le premier pays cité en 2000. La consommation de la Pologne, l'élément le plus important de la consommation dans les PA, a connu de très grosses fluctuations tout au long de la seconde moitié des années 1990.

Les importations par les PA ont atteint environ 170.000 tonnes au cours des quatre dernières années et ont connu généralement une tendance à la hausse. L'UE des 15 a été la principale source des importations de sucre (85 %), alors que les exportations par les PA ont atteint environ 450.000 tonnes en moyenne, soit entre 7,6 % et 9,1 % des exportations communautaires totales de sucre. Les principaux marchés pour les exportations ont été l'ex-Union soviétique (80 %) et l'ex-Yougoslavie (20 %)³¹.

Avec une production qui est restreinte par des quotas, on ne pense pas que l'élargissement aura une incidence majeure sur la production et le commerce de sucre dans les PA. Toutefois, ceci dépend de l'évolution du traitement du système de quotas 'A' et 'B' avec le temps et de la réalisation ou non d'un sucre 'C' comme sous le régime communautaire.

³¹ CE 'Analyse internationale des structures de production au sein de l'UE dans le secteur sucrier.' (22/09/2003) http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/rep_en.pdf[hyperlink](#)

Incidence sur les pays ACP

Concernant les importations, 85 % de toutes les importations de sucre par les PA ont eu pour origine l'UE au cours des cinq dernières années, 25.000 tonnes seulement, soit environ 1 % de la consommation de sucre, provenant de pays au-delà de l'UE. L'intégration des PA dans le régime sucrier communautaire devrait donc avoir une incidence faible sur les profils d'importation. De la même manière, on n'envisage pas que l'élargissement de l'UE entraînera des volumes accrus d'exportations de sucre vers les pays ACP étant donné que les PA n'ont aucune tradition d'exportation de sucre au-delà de leurs proches voisins.

Toutefois, étant donné les profils d'investissement récents dans la production de confiseries et de chocolat dans un certain nombre de PA (la Pologne, notamment), l'admissibilité des PA à un soutien à partir de semblables programmes horizontaux en tant que soutien de restitution à l'exportation, pourrait avoir une incidence sur les profils d'exportation de produits alimentaires à valeur ajoutée vers les pays ACP. En l'absence d'une réforme du secteur sucrier au sein de l'UE, toutefois, il n'y a pas eu de tendance discernable en direction d'exportations accrues de produits alimentaires à valeur ajoutée basés sur le sucre vers les pays ACP au cours de ces dernières années. En outre, l'UE peut toujours être limitée par les plafonds OMC au niveau des restitutions à l'exportation qui peuvent être prévus sur la teneur en matières premières agricoles de produits alimentaires à valeur ajoutée. Globalement, la réforme du secteur sucrier communautaire devrait avoir une incidence nettement supérieure sur le secteur sucrier ACP que le processus d'élargissement de l'UE.

Néanmoins, l'élargissement de l'UE a bien une incidence sur les discussions ACP-UE en cours concernant les problèmes du secteur sucrier. Dans le contexte de la mise en œuvre du système de quotas relatifs au sucre TSA, l'accès aux exportations sucrières ACP selon l'accord sur le sucre préférentiel spécial (SPS) est actuellement érodé. Ceci touche des pays comme le Swaziland dans une mesure particulièrement dure étant donné que celui-ci obtient 31 % de son accès préférentiel total au marché communautaire à partir des accords SPS. Cette érosion de la préférence dans le contexte de la mise en œuvre du TSA résulte du fait que l'accès SPS est un montant résiduel calculé à la lumière des volumes de sucre préférentiel qui pénètrent sur le marché communautaire et du plafond MSN « maximum supply needs » (= besoins d'approvisionnement maximum) mis sur pied pour limiter l'accès au sucre préférentiel global. Avec un plafond MSN fixe et un approvisionnement croissant de la part des exportateurs TSA, les volumes d'exportation SPS sont entamés.

Tableau 12**Exportations communautaires de sucre et de confiserie de sucre (CN 17) vers les pays ACP et le monde, de 1996 à 2002**

	Exportations à destination des pays ACP (en millions €)	Exportations vers le monde (en millions €)	ACP en % du monde
1996	182	2.148	8,5 %
1997	210	2.436	8,6 %
1998	242	2.464	9,8 %
1999	173	1.920	9,0 %
2000	243	2.379	10,2 %
2001	298	2.622	11,4 %
2002	183	2.071	8,8 %

Dans ce contexte, il convient de noter que l'élargissement de l'UE verra une augmentation de 18 % de la production communautaire de sucre et un développement similaire de la consommation communautaire. Ainsi, on peut argumenter que le plafond MSN global devrait être révisé de manière à tenir compte de cet élargissement du marché sucrier communautaire. Une augmentation de 18 % du plafond MSN entraînerait une augmentation de 320.000 tonnes du volume global des importations de sucre préférentiel. Ceci permettrait de garantir que l'accès SPS n'a pas été érodé en raison du développement progressif de l'accès au sucre PMA ou permettrait la mise sur pied d'un deuxième quota PMA comme ceci est revendiqué par le groupe des PMA. Ce développement de quotas sucriers correspondrait aux initiatives actuelles de l'UE dans le secteur de la banane.

Secteur de la banane

Bien que la FAO ait souligné les possibilités qui s'ouvrent pour les producteurs de bananes à la suite de l'élargissement de l'UE, les producteurs ACP seront probablement mal placés pour exploiter les nouvelles opportunités commerciales qui émergeront lorsque la croissance des PA alimentera la demande en bananes. La question de savoir si les ACP pourront en bénéficier dépend pour une grande part des procédures administratives à mettre sur pied concernant les quotas additionnels de bananes destinés à une UE élargie.

Le 16 avril 2004, la CE proposait une quantité supplémentaire de bananes (300.000 tonnes) pour approvisionner le marché des PA au cours de la période s'étendant de mai à décembre 2004. Selon le communiqué de presse de la Commission :

'cette quantité supplémentaire serait fixée sur une base transitoire et ne préjugerait aucunement du résultat des négociations dans le contexte de l'article XXIV (6) du GATT que l'Union européenne doit aborder dans les semaines à venir [...], ces mesures transitoires ne portent pas préjudice à la décision prise par le Conseil de passer à un système d'importation tarifaire à taux unique à la date du 1^{er} janvier 2006 au plus tard. L'UE respectera pleinement ses obligations et engagements. Elle sauvegardera les intérêts des producteurs communautaires. L'accès préférentiel pour

les producteurs des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sera maintenu et tous les engagements OMC seront totalement honorés.'

Comme pour le régime actuel³², les accords d'importation dans une UE élargie seront gérés par un régime de licences. Dans ce contexte, 17 % des quantités doivent être réservés à des opérateurs qui n'ont jamais importé de bananes alors que 83 % iront à des importateurs traditionnels. Toutefois, avec la croissance rapide escomptée sur les marchés des PA, ces niveaux d'importation historiques sont susceptibles d'être rapidement dépassés.

Ceci dit, l'application du régime bananier communautaire dans les nouveaux Etats membre entraînera à court terme une augmentation du prix des bananes sur leur marché. Certains exportateurs de bananes ACP craignent que ceci n'entraîne une diminution de la demande de bananes dans les nouveaux Etats membres et la réexportation de bananes vers les marchés existants de l'UE des 15, avec des implications importantes sur le prix des bananes exportées vers l'UE des 15 selon les accords traditionnels. On craint que des diminutions de prix éventuelles sur les marchés de l'UE des 15 pourraient avoir des implications graves pour les producteurs de bananes des Caraïbes, dont un grand nombre devrait mettre fin à leurs activités à court terme étant, dès lors, dans l'incapacité d'exploiter les avantages résultant d'un marché bananier communautaire élargi à plus long terme. Les effets sur les prix, sur les marchés communautaires, dépendront de l'étendue de "l'infiltration" des bananes des nouveaux Etats membres vers les marchés de l'UE des 15 dans un contexte où le contingent supplémentaire total représente environ 9 % des contingents existants.

³² Depuis le 1^{er} janvier 2002, les trois contingents tarifaires suivants sont d'application :
Contingent A : 2.200.000 tonnes à un tarif de €75/tonne (0 pour les bananes ACP)
Contingent B : 453.000 tonnes à un tarif de €75/tonne (0 pour les bananes ACP)
Contingent C : 750.000 tonnes à un tarif de €0/tonne (réservé pour les bananes ACP)
Les contingents A et B sont ouverts aux bananes de toute origine, le contingent C est réservé aux pays ACP. Les importations de bananes hors contingents sont soumises à des droits douaniers de €680/tonne. Toutefois, les pays ACP bénéficient d'une préférence tarifaire de €300/tonne.

Les principaux défis rencontrés

Le problème des mesures SPS

Une tendance majeure au sein de la PAC est l'accent croissant placé sur la production de produits de qualité et la stricte application des contrôles en matière de sécurité alimentaire. Cette dimension de la PAC représente un défi majeur pour les producteurs et les transformateurs de produits agricoles des PA. Il existe quatre domaines dans lesquels les PA doivent développer des capacités en relation avec les contrôles en matière de sécurité alimentaire :

- ? garantir l'intégrité de la sécurité alimentaire des frontières extérieures de l'UE ;
- ? assurer une totale conformité avec les règles de sécurité alimentaire communautaires ;
- ? mettre toutes les exploitations qui transforment des aliments aux normes communautaires ;
- ? respecter les règles communautaires du bien-être animal.

Alors que des progrès considérables ont été accomplis pour répondre aux normes communautaires, le Commissaire Fischler a reconnu que les producteurs des PA 'ont encore une distance considérable à couvrir', en soulignant que 'les normes ne sont pas une chose sur laquelle les consommateurs européens sont disposés à accepter des compromis, que ce soit sous l'angle des techniques de production ou celui du produit fini'³³.

Dans ce contexte, des accords transitoires ont été prévus³⁴. La quasi-totalité des PA ont demandé des périodes transitoires de trois années en moyenne après l'adhésion de manière à leur donner le temps d'améliorer les unités transformatrices d'aliments. L'octroi de périodes transitoires à ces unités dépend de la soumission d'un « business plan » engageant l'entreprise pour l'amélioration de l'unité concernée. Les produits provenant de ces unités devront être clairement identifiés, ne pourront pas être vendus au sein de l'UE et devront rester sur le marché national. A la date du mois de mars 2003, des accords transitoires ont été mis en place pour les unités suivantes :

- ? Pologne : 332 établissements de viande (jusqu'en décembre 2007), 113 établissements laitiers (jusqu'en décembre 2006), 40 établissements de poisson (trois ans) ;
- ? République tchèque : 44 établissements de viande, 1 établissement d'œufs, 7 établissements de poisson (jusqu'en décembre 2006) ;
- ? Hongrie : 44 établissements de viande rouge (jusqu'en décembre 2006) ;
- ? Lettonie : 29 établissements de transformation du poisson (jusqu'en janvier 2005), 77 établissements de viande (jusqu'en janvier 2006), 11 établissements de transformation du lait (jusqu'en janvier 2005) ;
- ? Lituanie : 14 établissements de viande, 5 établissements de poisson et 1 établissement laitier (jusqu'en janvier 2007) ;
- ? Slovaquie : 1 établissement de viande et 1 autre de poisson (décembre 2006)³⁵.

³³ Discours du Commissaire Fischler (SPEECH/04/111-02/03/2004)

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

³⁴ Le 15 avril 2004, l'UE des 15 a convenu d'une liste définitive d'établissements dans les nouveaux Etats membres qui bénéficieront de dérogations transitoires spéciales. En tout, quelque 1.006 établissements ont bénéficié de dérogations transitoires spéciales qui représentent environ 8 % de l'ensemble des unités transformatrices d'aliments dans les pays adhérents.

³⁵ Voir USDA GAIN Report n° E23090

Comme ceci le montre, il existe des problèmes particuliers dans le secteur du bétail où un nombre élevé de petits abattoirs ne sont pas conformes à la législation communautaire qui régit l'organisation de la chaîne d'abattage. On s'attend à ce que ces établissements ferment à partir du 1^{er} mai 2004 s'ils ne se sont pas procurés les dérogations transitoires.

Une conséquence commerciale de cette situation est qu'au départ, de nombreux producteurs des PA ne seront pas en mesure de commercialiser librement leurs produits au sein de l'UE de 25 et que ces entreprises se retrouveront également mal placées pour profiter de la croissance de la demande de produits de qualité qui caractérise si bien la croissance à revenus élevés dans les PA.

S'agissant de relever le défi des normes SPS et de mettre complètement en œuvre les règles communautaires, ceci peut exiger des mesures comme : la reconstruction d'une partie de l'usine ; le recyclage du personnel ; la mise en œuvre d'un contrôle effectif des pesticides (y compris la mise sur pied de programmes d'échantillonnage et d'analyse et la mise sur pied des installations de laboratoire nécessaires exploitées par un personnel qualifié). Ceci représente un programme important pour la restructuration sectorielle, d'où le besoin identifié de dérogations transitoires de manière à faciliter la mise en œuvre complète de mesures communautaires.

Contraintes de capacité administrative

Au cours de la période préparatoire qui a précédé immédiatement l'adhésion, le Commissaire Fischler a mis en exergue les contraintes administratives importantes affrontées par les PA en ce qui concerne la mise en place d'organismes payeurs ainsi que le système intégré de gestion et de contrôle qui sont indispensables pour gérer la PAC³⁶.

Il a noté que d'importants défis subsistent en ce qui concerne l'équipement informatique et les effectifs en personnel ainsi que sa formation. En fait, il a lancé l'avertissement suivant : 'tout retard supplémentaire pourrait priver les agriculteurs des aides communautaires ou imposer aux budgets nationaux de lourdes récupérations des subventions agricoles³⁷.

Ceci souligne le fardeau administratif que les procédures communautaires peuvent imposer, y compris dans des pays relativement développés comme les PA, et met en lumière les contraintes de capacité que doivent affronter les pays ACP lorsqu'ils doivent affronter les défis complexes liés à la restructuration qui surgiront dans le contexte de la mise en œuvre des APE proposés avec l'UE.

Contraintes du côté de l'offre

S'exprimant au début du mois de mars 2004, le Commissaire Fischler a reconnu que les agriculteurs des PA devaient affronter une série de contraintes du côté de l'offre qui vont d'une infrastructure médiocre à de mauvaises pratiques de gestion en passant par l'absence

<http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200306/145885817.pdf>

³⁶ Discours du Commissaire Fischler (SPEECH/04/138-18/03/2004)

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

³⁷ Discours du Commissaire Fischler (SPEECH/04/138-18/03/2004)

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

de capitaux³⁸. Toutefois, il a souligné qu'il s'agissait là de domaines dans lesquels l'UE travaillait avec les gouvernements des PA de manière à prendre en compte les problèmes rencontrés dans le cadre du programme SAPARD.

³⁸ Discours du Commissaire Fischler (SPEECH/04/111-02/03/2004)
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

Leçons à tirer de l'élargissement pour les pays ACP

Aide à la restructuration des entreprises

Les possibilités et l'étendue du programme SAPARD ainsi que d'autres programmes de soutien aux secteurs agricoles des PA représentent une reconnaissance implicite des défis rencontrés si les entreprises nationales des PA veulent bénéficier pleinement des avantages de l'intégration au marché communautaire. Les divers programmes SAPARD soulignent la reconnaissance par l'UE du besoin de programmes complets et intégrés de soutien pour la restructuration d'exploitations agricoles dans le cadre d'une évolution vers l'intégration au marché. L'UE reconnaît que la compétitivité doit être améliorée si ces exploitations du secteur agricole doivent pouvoir tirer avantage de possibilités ouvertes dans le cadre de l'intégration au marché. Ceci présente des implications évidentes pour la négociation de programmes de soutien en faveur des entreprises ACP dans le contexte actuel des négociations des APE et renforce l'argument des ACP selon lequel l'aide à la restructuration des entreprises est nécessaire dans le secteur agricole si les pays ACP doivent pouvoir bénéficier des possibilités ouvertes par les accords de libre échange avec l'UE.

Le besoin de mobilisation de fonds supplémentaires pour le financement de programmes d'aide, s'agissant de répondre aux normes communautaires, est encore plus présent si l'on considère que sur l'affectation de 6.242,6 millions € aux programmes indicatifs nationaux (PIN) des pays ACP, seulement 7 % ont été affectés à des mesures de développement rural (quelque 437 millions €), seulement 1,1 % a été affecté explicitement au développement agricole (quelque 69 millions €), seulement 0,6 % a été affecté au développement économique (37,4 millions €) et enfin moins de 0,1 % a été affecté au développement du commerce (6,2 millions €). Sur ces fonds, rares sont ceux qui ont été affectés au renforcement des capacités en matière de respect des mesures SPS.

Ceci dit, un certain nombre de programmes communautaires « tous ACP » relativement importants ont été mis sur pied au niveau sectoriel, de manière à répondre à des besoins spécifiques des pays ACP. Par exemple, le programme initiative pesticide (PIP) dans le secteur horticole et le programme SFP ACP/OCT de renforcement des conditions sanitaires dans le secteur des pêches. Ces programmes sont largement financés par des fonds régionaux et bien qu'importants, ils sont relativement restreints si l'on considère le nombre de pays qui sont aidés dans le cadre de ces programmes et l'échelle des défis auxquels les producteurs et les exportateurs ACP doivent faire face.

Toutefois, le programme SAPARD montre également de manière claire que les autorités nationales doivent assumer la responsabilité totale de la conception et de la mise en œuvre de ces programmes de restructuration agricole. Dans ses négociations avec les PA, la CE a souligné très fortement le principe qui consiste à 'les aider à s'aider' eux-mêmes. Cette dimension doit être prise en compte par les pays ACP. Si les gouvernements ACP qui ont des relations de commerce agricole étroites avec l'UE pour des produits couverts par la PAC, peuvent avoir des discussions plus détaillées sur les types d'aides à la restructuration agricole exigés pour aider les entreprises à répondre au défi du libre échange, ceci pourrait contribuer à transformer le débat sur le 'financement supplémentaire' dans les négociations APE actuelles.

Les défis posés par les normes SPS

Une importance particulière pour les pays ACP est l'expérience vécue par les PA au niveau du soutien apporté à la restructuration d'entreprises de transformation alimentaire et le soutien développé pour garantir la conformité avec les normes de sécurité alimentaire communautaires 'de l'étable à la table'. Cette expérience peut fournir d'importantes leçons positives (ce qu'il faut faire) et négatives (les problèmes rencontrés pour garantir la conformité) pour les pays ACP en matière de respect des normes communautaires de sécurité alimentaire. L'importance de ce problème ne peut pas être sous-estimée comme l'a souligné le Commissaire à la santé et à la protection du consommateur de l'UE, David Byrne, devant le Comité de direction de la Banque mondiale en mars 2004 :

'tant qu'un important effort n'est pas consenti pour ... renforcer la capacité des pays en développement à respecter les normes en matière de sécurité alimentaire du monde développé, les occasions présentées par la libéralisation du commerce dans le secteur des aliments pourraient se révéler illusives³⁹.'

De manière significative, le Commissaire Byrne a fait cette déclaration en se référant, en particulier, aux PMA qui constituent 50 % du groupe des pays ACP.

Ici encore, les pays ACP pourraient tirer avantage des négociations en cours des APE en abandonnant les discussions générales sur ces problèmes au profit de discussions secteur par secteur sur ce qui doit être fait pour renforcer non seulement la conformité avec les normes communautaires en matière de sécurité alimentaire, mais aussi pour vérifier et certifier cette conformité. Plus les discussions au niveau régional seront détaillées et plus l'UE sera à même de réagir aux propositions spécifiques qui seront avancées. Il en va notamment ainsi étant donné l'adoption impérieuse de la nouvelle réglementation communautaire sur la sécurité des aliments qui, d'ici 2006, mettra en place un 'cadre pour aider les pays en développement à répondre aux exigences d'importation communautaires' et 'autoriser la Commission à financer des activités qui améliorent la sécurité des aliments'⁴⁰.

³⁹ Discours du Commissaire Byrne (SPEECH/04/139-18/03/2004)

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display

⁴⁰ Communiqué de presse de la CE (IP/04/317-09/03/2004)

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/04/25/0/RAPID&lg=EN&display