

Les négociations OMC et APE : pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture



Arlène Alpha
Benoît Fauchoux
Bénédicte Hermelin
Vincent Fautrel

www.ecdpm.org/dp70fr

Document de réflexion N° 70
décembre 2005



EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Les négociations OMC et APE : pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture



**Arlène Alpha^a, Benoît Fauchoux^a
Bénédicte Hermelin^a et Vincent Fautrel^b**
(^aGRET et ^bCTA)

Décembre 2005

Résumé

1.	Introduction.....	5
2.	Principaux objectifs et enjeux du commerce agricole des pays ACP	7
2.1.	Les barrières tarifaires résiduelles.....	7
2.2.	Progressivité des droits de douane.....	10
2.3.	L'érosion des préférences commerciales.....	12
2.4.	Les barrières non tarifaires	13
2.5.	Le manque de compétitivité des ACP face aux concurrents PED non ACP.....	14
2.6.	La concurrence des importations sur les marchés domestiques.....	16
3.	Éléments de contexte à prendre en compte et qui peuvent jouer sur les intérêts, les objectifs et les stratégies de négociation des pays ACP : réforme de la PAC, initiative TSA	18
3.1.	Impacts de la réforme de la PAC	18
3.2.	L'initiative « Tout sauf les armes » (TSA).....	20
3.3.	Le nouveau Système de préférences généralisées (SPG)	22
3.4.	Autres négociations commerciales bi ou multilatérales dans lesquelles sont engagés les pays ACP	22
4.	Principaux enseignements des précédents accords de libre échange conclus entre l'Union européenne et les pays en développement.....	23
5.	Discussion sur les enjeux des négociations OMC et APE, les meilleures options et les liens entre les deux espaces de négociation, pour chacun des enjeux du commerce agricole des pays ACP	25
5.1.	Réduire ou supprimer les barrières tarifaires résiduelles	27
5.2.	Éviter la progressivité des droits de douane	29
5.3.	Éviter l'érosion des préférences commerciales	30
5.4.	Faire face aux barrières non tarifaires	30
5.5.	Améliorer la compétitivité des ACP face à la concurrence des PED non ACP	32
5.6.	Limiter la concurrence des importations sur les marchés domestiques et régionaux	34
6.	Discussion sur le rythme et le séquençage des négociations OMC et APE et impact potentiel sur les stratégies de négociation	40
7.	Conséquences pour l'assistance technique, l'aide, le renforcement de capacité, l'appui aux négociations	44
8.	Conclusion.....	45

I. Introduction

Les pays d'Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) sont engagés dans deux processus de négociation parallèles d'une importance cruciale pour leurs échanges et leurs politiques agricoles. En tant qu'Etats membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) pour la plupart¹, ils participent à la renégociation depuis 2000 de l'Accord sur l'Agriculture, mis en œuvre en 1995. Après l'échec de la Conférence de Cancun en septembre 2003 à finaliser un document de modalités, le document sur lequel les Etats membres ont trouvé un consensus en juillet 2004, dit Accord cadre de juillet, sert aujourd'hui de cadre de référence pour les négociations agricoles. Suivant le calendrier défini dans l'article 20 de l'Accord agricole, la renégociation devait s'achever avec un nouvel accord agricole fin 2005, date de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong. Cette sixième Conférence devrait mettre fin au cycle de négociation lancé lors de la quatrième Conférence à Doha (Qatar) en novembre 2001, et qualifié de « cycle du développement ». Les enjeux de la négociation multilatérale agricole portent en particulier sur les trois piliers de l'Accord agricole : l'amélioration de l'accès au marché par la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires ; les disciplines concernant l'utilisation de soutiens internes afin que les aides attribuées aux agriculteurs n'entraînent pas d'effet de distorsion sur les marchés ; et les disciplines relatives aux soutiens à l'exportation (subventions à l'exportation et autres mesures aux effets équivalents).

Par ailleurs, les pays ACP mènent depuis septembre 2002 une négociation avec l'Union européenne (UE) pour la mise en place d'Accords de Partenariat Economique (APE) le 1^{er} janvier 2008 entre des régions ACP et l'UE. Les APE constituent le volet commercial de l'Accord de Cotonou, signé en 2000, qui remplace les diverses Conventions de Lomé en œuvre depuis 1975. Le régime commercial sous Lomé entre les pays ACP et l'UE reposait sur des préférences commerciales non réciproques ; l'UE accordait un accès préférentiel aux exportations des pays ACP par rapport aux autres pays, tandis que les pays ACP eux n'étaient pas tenus en retour d'accorder ce même accès préférentiel à l'UE par rapport à leurs autres partenaires. Ce régime commercial a plusieurs fois été attaqué dans les années 1990 pour non respect des règles de l'OMC² et son efficacité à permettre l'insertion des pays ACP dans le commerce mondial a été contestée. L'UE s'est donc engagée à changer son régime commercial avec les pays ACP pour se conformer aux règles de l'OMC, après avoir obtenu une première dérogation sous Lomé IV-bis (1995-2000) puis une seconde dérogation sous Cotonou (2000-2007) sous réserve que ce soit la dernière et à titre provisoire en attendant une totale conformité du régime commercial UE-ACP avec les règles de l'OMC. Les APE, en tant que zones de libre échange entre une région ACP et l'UE, introduiraient ainsi pour la première fois le principe de réciprocité dans les relations commerciales entre pays ACP et UE, cette réciprocité pouvant être asymétrique avec des efforts de libéralisation moindres pour les pays ACP. Les enjeux de la négociation portent sur les produits qui peuvent être exclus

¹ Ce n'est pas le cas pour tous les pays du Pacifique –voir Annexe 1.

² D'une part, il instituait une discrimination entre pays contrairement au principe de la Nation la Plus Favorisée (NPF) de l'OMC qui stipule que tout avantage commercial accordé par un pays, ou groupe de pays, à un autre pays ou groupe de pays doit être automatiquement étendu à l'ensemble des pays membres de l'OMC. Les seules discriminations autorisées à l'OMC concernent le groupe des pays les moins avancés, ou bien l'ensemble des pays en développement, ce que ne recouvrent pas les pays ACP. Il ne respectait pas d'autre part la dérogation au principe de la NPF qui autorise des préférences commerciales à un pays ou un groupe de pays seulement lorsqu'elles sont réciproques, dans le cadre d'une zone de libre échange.

des APE, sur le calendrier de mise en œuvre, mais aussi sur le volet développement des APE.

Les deux processus de négociation sont menés parallèlement dans des cadres distincts, l'enceinte multilatérale de l'OMC pour l'Accord agricole et le cadre des relations bilatérales entre l'UE et les pays ACP organisés suivant leurs zones d'intégration régionale pour les APE. Cependant, outre le fait qu'elles nécessitent des capacités humaines et techniques suffisantes pour être menées de front, la difficulté de l'exercice pour les pays ACP vient de l'interaction entre les deux négociations. La négociation APE doit veiller à ce que les résultats qui en ressortiront soient conformes aux règles de l'OMC (puisque c'est la non-conformité du régime commercial précédent avec ces règles qui en a en partie suscité la réforme). Mais cette négociation se mène alors que les règles de l'OMC elles-mêmes sont en cours de négociation. Le calendrier de négociation OMC n'est de surcroît pas rigide, il tend à glisser dans le temps avec les difficultés à avancer dans la négociation, alors que l'échéance des négociations APE fixée au 1^{er} janvier 2008 apparaît plus ferme car elle résulte d'une seconde dérogation accordée à l'UE avec l'engagement que celle-ci n'en sollicitera pas d'autre. Dans ce contexte, les négociations APE peuvent avancer plus rapidement et influencer de façon non négligeable sur la position des pays ACP au niveau des négociations multilatérales.

D'autre part, les deux processus de négociation interviennent dans un contexte marqué par des changements importants dans les politiques agricoles et commerciales de l'UE ainsi que par d'autres processus de négociation bilatéraux ou régionaux impliquant les pays ACP. La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'UE et de son Système de préférences généralisés (SPG) à l'égard de l'ensemble des pays en développement, qui comprend l'initiative Tout sauf les armes (TSA) pour les pays les moins avancés (PMA), ont sans conteste une influence sur les négociations OMC et APE. Les pays ACP doivent également tenir compte des négociations qu'ils mènent parallèlement, dans le cadre de leurs intégrations régionales par exemple.

Enfin, les pays ACP constituent un groupe très hétérogène. Les problématiques en termes de commerce agricole sont différentes (avec des pays axés sur l'exportation de produits agricoles ou au contraire d'autres importateurs nets de produits agricoles), des niveaux de développement et donc des « statuts » également différents (plus de la moitié des pays ACP a le statut de PMA). Les intérêts des pays ACP dans l'une et l'autre des négociations peuvent ainsi être divergents et rendre difficile une stratégie de négociation du groupe ACP dans son ensemble.

Face à ces complexités, un certain nombre de questions se posent aux pays ACP : comment appréhender les deux négociations ? Quelle stratégie de négociation adopter pour les deux négociations sachant qu'elles peuvent interagir ? A quelle négociation faut-il donner la priorité, dans laquelle faut-il proposer les engagements les plus ambitieux et par rapport à quels points des négociations ?

Ce document a pour objectif de donner des éléments de réponse à ces questions en présentant dans quelle mesure les deux négociations OMC et APE interagissent et peuvent s'articuler. L'enjeu pour les pays ACP est de définir une stratégie de négociation qui coordonne les deux négociations dans le but d'obtenir des résultats qui répondent au mieux à leurs intérêts en matière de commerce et de politiques agricoles.

Le document présente tout d'abord les principaux objectifs et enjeux auxquels est confronté le commerce agricole des pays ACP (chapitre 2). Il indique ensuite les éléments de contexte des deux négociations OMC et APE à prendre en compte et qui peuvent influencer sur les intérêts, les objectifs et les stratégies de négociation des pays ACP (chapitre 3). Après avoir identifié les principales leçons à tirer des accords de libre échange précédemment conclus entre l'UE et des pays en développement (chapitre 4), le chapitre 5 s'attache pour chacun des objectifs et enjeux du commerce agricole précédemment identifiés à analyser comment les deux négociations s'articulent et à identifier les stratégies

de négociation qui en découlent. Les deux derniers chapitres (6 et 7) tirent des enseignements sur le rythme et le séquençage des négociations d'une part et les besoins en termes d'assistance technique, de renforcement de capacités et d'appui aux négociations d'autre part.

2. Principaux objectifs et enjeux du commerce agricole des pays ACP

L'agriculture est un secteur vital pour les pays ACP. Il représente la principale source de devises pour la plupart des pays ACP et la majorité de la population (entre 40 et 90 pourcent) en dépend directement pour sa subsistance. D'autre part, l'UE constitue le principal partenaire commercial pour la majorité des pays ACP, particulièrement en Afrique. C'est pourquoi les réformes de politiques agricoles en cours, comme les processus d'intégration régionale et à présent les négociations APE et agricoles à l'OMC, sont d'une importance cruciale pour les pays ACP.

Deux grandes problématiques peuvent être distinguées concernant le commerce agricole des pays ACP, qui constituent aussi les principaux enjeux des négociations agricoles : (i) l'accès aux marchés des pays du Nord, et de l'UE en particulier ; (ii) la concurrence des importations en provenance des pays du Nord sur les marchés nationaux ainsi que sur les dynamiques d'échanges régionaux. Des progrès substantiels ont déjà été faits sur l'accès aux marchés des pays du Nord au travers de réductions tarifaires successives. Les obstacles tarifaires qui demeurent et freinent les exportations ACP sont désormais bien plus circonscrits, tandis que les barrières non tarifaires tendent à se renforcer (normes sanitaires et phytosanitaires, règles d'origine) sans compter les contraintes d'offre structurelles qui limitent aussi très fortement les capacités des Etats ACP à se positionner sur les marchés d'exportation. Le problème de la concurrence des importations des pays du Nord et en particulier des pays de l'UE sur les marchés des pays ACP est particulièrement aiguë. Il renvoie aux conditions d'accès aux marchés des pays ACP et donc aux mesures que ces pays peuvent mettre en place pour protéger leurs marchés de la concurrence.

A. L'ACCES AUX MARCHES DES PAYS DU NORD

2.1. Les barrières tarifaires résiduelles

Des tarifs qui restent élevés malgré la baisse généralisée des droits de douane

Globalement, l'accès aux marchés des pays du Nord est ouvert aux exportations des pays ACP. Sur les marchés autres que ceux de l'UE, les pays ACP peuvent bénéficier des Systèmes de Préférences Généralisés (SPG) mis en place par la plupart des grands pays développés (Etats-Unis, Japon, Canada...), pour offrir un accès préférentiel et non réciproque à l'ensemble des PED. Ils bénéficient aussi de la baisse généralisée des droits de douane opérée en particulier à la faveur de l'entrée en vigueur de l'Accord agricole de l'OMC depuis 1995 et des disciplines qu'il impose en matière de réductions tarifaires.

Il reste cependant des droits de douane élevés sur des produits de grande importance pour les pays ACP malgré la baisse généralisée des droits de douane (voir tableau 1).

Les SPG des pays développés excluent par ailleurs les produits que ces pays considèrent comme sensibles et qui sont également clés pour les pays ACP. Ainsi, le SPG du Canada exclut parmi les produits agricoles les volailles, les préparations de viande et de poisson, légumes, fruits et jus, vins, etc. ou soumet à quotas tarifaires des produits tels que la viande bovine, le lait, le beurre, les céréales. Le SPG japonais est encore plus restrictif du point de vue agricole : exclusion du sucre, de la viande bovine, des produits laitiers, etc. L'amélioration de l'accès aux marchés des pays du Nord autres que l'UE demeure donc un enjeu clé pour les pays ACP.

Tableau 1. Droits de douane dans certains pays développés avant et après la mise en œuvre des Accords du cycle de l'Uruguay

	UE avant	UE après	Japon avant	Japon après	USA avant	USA après
Café vert	5	0	0	0	0	0
Fèves de cacao	3	0	0	0	0	0
Produits frais tropicaux	9	5	17	4	7	5
Sucre	297	152	126	58	197	91
Blé	170	82	240	152	6	4
Produits laitiers	289	178	489	326	144	93

Source : OCDE. Droits NPF

Un marché européen théoriquement très ouvert

Sur le marché européen en particulier, les barrières tarifaires résiduelles sont globalement plus faibles que sur les autres marchés du Nord. L'UE en veut pour preuve qu'elle est le premier importateur mondial de produits agro-alimentaires. Elle importe, à elle seule, plus de produits agricoles en provenance des pays en développement que les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande réunis³. Depuis la création de l'OMC, le taux de croissance des exportations des PED de biens agricoles vers l'UE a doublé. Une distinction doit cependant être faite entre PMA et pays ACP non PMA.

Pour les PMA, la question de l'amélioration de l'accès au marché européen par la suppression des barrières tarifaires résiduelles ne se pose plus depuis que l'initiative Tout Sauf les Armes (TSA) adoptée par l'UE en 2001 leur offre un accès libre de droits de douane et de quotas (à l'exception du sucre, du riz et des bananes auxquels s'applique un calendrier progressif de suppression des quotas - voir section 3.2). Il n'existe donc plus de barrières tarifaires résiduelles pour les exportations des PMA, y compris pour les produits sensibles de l'UE couverts par des protocoles spécifiques (voir ci-dessous). Cela ne signifie pas qu'il n'y ait plus d'obstacles aux exportations des PMA. Des études d'impact ont montré l'effet mesuré de l'initiative en raison de nombreuses limites telles que les règles d'origine, les normes sanitaires et phytosanitaires, les mesures de sauvegarde, le caractère unilatéral de l'initiative.

Les pays ACP non PMA bénéficient aussi d'un accès préférentiel au marché européen dans le cadre de l'Accord de Cotonou, relativement aux PED non ACP. De fait, la vaste majorité des exportations agricoles rentrent sans droits de douane sur le marché européen. Seuls 7% environ des exportations agricoles sont encore taxées sous le régime de Cotonou en vigueur depuis 2000. Cependant, il existe des barrières tarifaires résiduelles qui sont schématiquement de deux types : droits *ad valorem* (pourcentage du prix du produit) et droits spécifiques (montant en euros par unité de mesure, par

³ Source : Ministère français des Affaires Etrangères.

exemple par 100 kg, tonne, nombre de pièces, etc.). Alors que certains produits peuvent bénéficier d'une réduction de 100% en droits *ad valorem*, ils peuvent rester sujets à des droits spécifiques variables⁴. En 2000, 46% des tarifs agricoles étaient exprimés en montants spécifiques pour les importations sous régime de la Nation la Plus Favorisée (NPF), et de 31% pour les importations bénéficiant d'un régime préférentiel (ACP, y compris PMA et SPG)⁵.

D'une manière générale, les barrières tarifaires résiduelles s'appliquent aux produits agricoles des pays ACP considérés par l'UE comme particulièrement sensibles, c'est-à-dire pouvant concurrencer ceux de l'UE. Pour ces produits, le principe d'un accès au marché européen exempt de taxe et de contingent, dans le cadre des Conventions de Lomé comme aujourd'hui de l'Accord de Cotonou, est limité. L'Accord de Cotonou prévoit (Déclaration XXII de l'Annexe V) des dispositions telles que des quotas hors taxes, des « plafonds » d'importation, des droits saisonniers pour les exportations agricoles des pays ACP. Il prévoit aussi 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 obtenir.

Encadré 1. Le riz (Guyana, Surinam) et le raisin (Namibie), exemples de barrières tarifaires résiduelles pour des pays ACP non PMA

Pour le riz, l'accès à des droits réduits est autorisé via deux contingents :

- un contingent de 125 000 tonnes pour les exportations de riz non décortiqué
- un contingent de 20 000 tonnes pour les exportations de brisures de riz

Une réduction de 65% des droits est accordée sur ces contingents, par rapport aux droits NPF ; autrement dit, les exportations de riz venant des pays ACP sont soumises à 35% des droits NPF dans la limite des contingents. Le Guyana et le Surinam, grands exportateurs de riz non PMA, sont particulièrement touchés par l'existence de ces barrières tarifaires résiduelles.

Le raisin de Namibie fait l'objet de barrières tarifaires résiduelles (contingent de 800 tonnes en franchise de droits) alors qu'il arrive sur le marché européen à une période où il ne concurrence aucune production de qualité analogue en UE. Le retrait des barrières tarifaires résiduelles permettrait au contraire à la Namibie des gains à grande échelle en termes d'emplois et de revenus.

Source : Agritrade.

Par ailleurs, l'Accord de Cotonou a réaffirmé les protocoles produits existant sous Lomé pour le sucre, la viande bovine et les bananes (respectivement les protocoles 3, 4 et 5 de l'Accord de Cotonou)⁶. Pour les pays ACP non PMA ces protocoles représentent des restrictions quantitatives assorties parfois de droits résiduels. Ils autorisent en effet un certain quota 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).

⁴ Certains tarifs peuvent être particulièrement complexes, avec une partie *ad valorem* et l'autre avec des droits spécifiques (Gallezot, 2003).

⁵ Gallezot, 2003.

⁶ Le protocole sur le rhum a été supprimé. Quelques autres produits (produits laitiers, des légumes frais comme les carottes ou les salades, des fruits frais, des jus de fruits par exemple) étaient par ailleurs soumis à des droits de douane sous les Conventions de Lomé.

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

Des droits de douane sont ainsi appliqués, entre autres, sur des produits laitiers, des oeufs, des légumes frais et congelés, des fruits oléagineux, des bananes (au-delà des quotas tarifaires), des autres fruits frais et secs, des céréales, féculents, graisses animales, du sucre (à l'exception du sucre de cane, sous protocole), chocolat, jus de fruits, l'albumine et les aliments pour animaux. A titre d'exemple, parmi les produits laitiers, le lait (non concentré ni additionné de sucre) provenant des pays ACP est taxé à 11,5 EUR/100kg (contre 13,8 EUR/100kg de droit NPF) ; les yoghourts (aromatisés ou non) ne sont pas soumis à des droits ad valorem (par rapport aux droits NPF et au SPG), mais restent soumis aux mêmes droits spécifiques que pour les autres pays, qui vont de 12,4 EUR/100kg à 168,8 EUR/kg selon les produits. De même, les droits de douane ad valorem sur le chocolat sont nuls mais les droits spécifiques sont variables.

Le niveau moyen des barrières tarifaires résiduelles appliquées aux exportations agricoles du groupe ACP (y compris les PMA) sur le marché européen a été estimé à 5,3% sur 98,1% des importations recevant un traitement préférentiel⁷. Cette estimation est à comparer avec celle des pays sous SPG (17,9% de protection en moyenne sur 19,8% d'importations couvertes par le système de préférences) et de la NPF (taux de protection moyen de 20,7%). Si les barrières tarifaires résiduelles pour les pays ACP non PMA sont ainsi bien plus faibles que pour les autres pays⁸, l'enjeu reste de taille pour certains produits ACP dont l'accès au marché européen pourrait être amélioré de façon substantielle.

2.2. Progressivité des droits de douane

Les droits de douane appliqués sur les produits agricoles des pays ACP le sont généralement sur des produits à forte valeur ajoutée tandis que les produits bruts ou peu transformés sont à droits nuls. La progressivité des droits, à savoir des niveaux de plus en plus élevés en fonction du degré de transformation des produits, est évidente sur certains marchés du Nord concernant les droits NPF et le SPG (tableau 2).

⁷ Une étude menée par l'INRA souligne la difficulté de l'exercice et indique que les estimations diffèrent sensiblement d'une étude à l'autre suivant le type de données utilisées, en particulier entre les engagements de droits de douane à l'OMC et les droits de douane réellement appliqués (Gallezot, 2003).

⁸ La préférence tarifaire pour les pays ACP est encore plus importante concernant les produits qui font l'objet de pics tarifaires (11% en moyenne contre plus de 40% pour la NPF). Gallezot (2003).

Tableau 2. Progressivité des droits de douane NPF et SPG pour le café et le cacao au Japon et dans l'UE

	Japon		UE	
	Droit NPF	Droit SPG	Droit NPF	Droit SPG
Café non torréfié	0 %		0 %	0 %
Café torréfié	12 %		7,5 %	2,6 %
Fèves de cacao	0 %	0 %	0 %	0 %
Pâte de cacao non dégraissée	5 %	3,5 %	9,6 %	6,1 %
Pâte de cacao dégraissée	10 %	7,0 %	9,6 %	6,1 %
Poudre de cacao sans sucre	12,9 %	10,5 %	8 %	2,8 %
Poudre de cacao avec du sucre ajouté	15 %	12,5 %	8 %	2,8 % à 4,5 %
Chocolat	21,3 %	12,5 %	8,3 %	4,8 %

Source: Ministère japonais des Affaires étrangères, in Gret (à paraître en 2005), Impact sur l'agriculture de la CEMAC+STP d'un APE avec l'UE ; Export Help Desk Commission européenne.

Sur le marché européen, les exportations de produits transformés des pays ACP non PMA (celles des PMA ne sont pas concernées) ne font pas l'objet d'une taxation de la même manière en raison des préférences commerciales qui leur sont accordées (voir l'exemple du cacao tableau 3).

Tableau 3. Droits de douane à l'entrée de l'UE pour les produits à base de cacao

	Fèves de cacao (SH 18010000)	Pâte de cacao (SH 18031000)	Beurre de cacao (SH 18040000)	Poudre de cacao sans sucre (SH 18050000)
ACP (Côte d'Ivoire, Ghana, CEMAC + STP, Nigeria)	0 %	0 %	0 %	0 %
Brésil	0 %		7,7 %	8 %
Equateur – SPG +	0 %	9,6 % ou 0 %	4,2 % ou 0 %	
Indonésie – SPG	0 %		4,2 %	2,8 %
Malaisie – SPG	0 %		4,2 %	
Pérou – SPG +	0 %		4,2 % ou 0 %	
Singapour	0 %		7,7 %	
Thaïlande	0 %		7,7 %	
Turquie	0 %		0 %	

Source : Gret (à paraître en 2005), Impact sur l'agriculture de la CEMAC+STP d'un APE avec l'UE.

Toutefois, certains produits à forte valeur ajoutée peuvent être taxés lorsqu'ils incorporent dans leur composition des produits sensibles pour l'UE tels que le sucre. Ainsi, les mangues fraîches ou sèches exportées des pays ACP vers l'UE rentrent en franchise de droits, alors qu'elles sont taxées à 15 € les 100 kg lorsqu'elles sont conservées avec du sucre et que le jus de mangue est taxé à 12,9 € les 100 kg⁹. De même, les ananas en boîte sont taxés à des droits d'importation prohibitifs, y compris

⁹ PwC/GRET/Forum pour l'Afrique: Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. Phase 2. July 2005.

pour les PMA dans le cadre des restrictions à l'accès aux exportations de sucre (voir l'initiative TSA section 3.2).

Pour les pays fortement dépendants du commerce avec l'UE comme le sont globalement les pays africains (mais non les pays de la Caraïbe et du Pacifique), cette structure tarifaire peut contribuer à les maintenir dans une forme de spécialisation primaire ; alors que l'accent est par ailleurs mis sur la nécessité de mieux valoriser les produits agricoles.

2.3. L'érosion des préférences commerciales

Dans le cadre des Conventions de Lomé depuis 1975, et encore aujourd'hui sous l'Accord de Cotonou jusqu'en décembre 2007, les pays ACP jouissent de préférences commerciales non réciproques sur le marché européen par rapport à leurs concurrents PED non ACP. L'efficacité de ces préférences commerciales est contestée dans la mesure où elles n'ont pas permis d'enrayer la marginalisation globale des pays ACP dans le commerce mondial et même sur le marché européen. Alors que le groupe ACP s'est élargi, la part de ses exportations sur le marché mondial est passée de 3% au début des années 1970 à 1,5% aujourd'hui ; et la part des ACP dans les importations européennes est passée en vingt ans de 8% à 3%, essentiellement en faveur des pays asiatiques qui ne bénéficient pourtant pas de préférences. Cependant, certains secteurs d'exportations des ACP ont sans conteste profité de l'avantage que leur donnait ce système. Si les exportations agricoles des ACP (hors Protocoles) ont augmenté de 43% sur la période 1988-2000, les secteurs bénéficiant d'une marge préférentielle supérieure à 3% ont connu quant à eux une croissance de 60% de leurs exportations. Les taux de croissance sont particulièrement remarquables pour les produits non traditionnels suivants : fleurs (+230%), légumes (+132%), préparations de poissons (+110%), tabacs (+83%) et préparations de légumes et de fruits (+70%).

Or, au fil des années, les préférences des pays ACP par rapport à leurs concurrents non ACP s'érodent sous l'effet de plusieurs facteurs :

- a) le processus de libéralisation multilatéral conduit par l'OMC avec une baisse généralisée des tarifs (principe de la Nation la Plus Favorisée),
- b) la signature entre l'UE et d'autres partenaires commerciaux d'accords de libre échange (ALE) bilatéraux introduisant des réductions de tarifs,
- c) la réforme de la PAC décidée en juin 2003,
- d) l'initiative TSA en 2001, et
- e) le nouveau Système de Préférences Généralisées (GSP) mis en place en juillet 2005 (comprenant l'initiative TSA)

L'impact de ces différents processus varie d'un produit à l'autre et donc d'un pays à l'autre. Le processus de libéralisation commercial multilatéral conduit inévitablement à une réduction des marges préférentielles des pays ACP. Mais les autres processus sont au moins aussi importants et la baisse généralisée des tarifs vient davantage renforcer l'érosion résultant de la réforme de la PAC (qui diminue les prix européens vers les niveaux de prix mondiaux –le sucre et le bœuf en étant les exemples les plus significatifs, voir section 3.1) et de la multiplication d'ALE signés par l'UE qui offrent des préférences à un nombre croissant de régions et de pays¹⁰.

¹⁰ C'est le cas par exemple de l'ALE conclu sur le commerce des fruits et légumes avec les pays de la Méditerranée. L'UE a également renforcé ses relations avec les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay), le Mexique, le Chili et, dans une moindre mesure,

L'érosion des préférences a pour principal effet de renforcer la concurrence entre pays ACP et PED non ACP dans l'accès au marché européen et d'entraîner des pertes de parts de marché et de recettes d'exportation pour les pays ACP.

2.4. Les barrières non tarifaires

Les règles d'origine

Les règles d'origine appliquées par l'UE aux exportations des PED sont particulièrement strictes. Cette question touche spécifiquement les PMA puisque les règles d'origine de l'initiative TSA sont celles du SPG¹¹. Ces règles, qui comprennent les règles de cumul et les critères de transformation suffisante sont plus strictes que celles inscrites dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Ainsi, une étude récente menée par IDS (Université du Sussex) indique que les règles d'origine qui sont appliquées peuvent imposer aux PMA jusqu'à 60 % de valeur ajoutée locale comme critère d'éligibilité.

Si la préoccupation qui consiste à éviter les risques de réexportation¹² semble légitime, les règles d'origine imposées sur les produits en provenance des PMA apparaissent trop rigides pour permettre à ces pays de réellement profiter de l'initiative TSA. Pour prendre un exemple, les exportations par les PMA de produits alimentaires pour lesquels l'emballage importé représente un élément important du coût du produit fini peuvent être considérées comme ne respectant pas les règles d'origine et être en conséquence taxées. L'enjeu pour les PMA en particulier est donc que les règles d'origine de l'UE appliquées à leurs exportations soient révisées et soient plus souples pour leur permettre de tirer réellement profit des préférences.

Les normes de qualité et SPS

La baisse des protections tarifaires instituée dans le cadre multilatéral de l'OMC ainsi que dans le cadre bilatéral des accords de libre échange a facilité l'accès au marché des pays du Nord pour les pays ACP. Mais dans le même temps les barrières non tarifaires se sont développées et tendent à devenir aujourd'hui les véritables obstacles de l'accès aux marchés du Nord, en particulier pour les produits frais. Les notifications de mesures techniques (normes de différentes natures, obstacles techniques au commerce) comme conditions d'accès aux marchés sont ainsi passées de 300 en 1980 à 3000 vingt ans plus tard, alors que dans le même temps les droits de douane étaient régulièrement abaissés¹³.

Pour les pays ACP, l'adoption et la mise en œuvre de normes SPS européennes globalement plus strictes que les normes internationales¹⁴ constitue une difficulté supplémentaire et un enjeu majeur. Ainsi, une étude commandée par le CTA en 2003 a révélé que "quelque 17 pays ACP représentaient environ 83 % des exportations ACP

les pays d'Asie. Voir CTA-ECDPM *InBrief* "Comparing EU FTAs – Agriculture", Bettina Rudloff et Johannes Simons.

¹¹ L'initiative faisant partie du SPG il n'existe pas de règles spécifiques à TSA. Site Internet Europa.

¹² Ce risque a suscité de fortes résistances dans la préparation de l'Initiative TSA, en particulier de la part des industriels du sucre et du riz. Ils craignaient que les PMA n'importent du riz brut, le traitent et exportent l'intégralité de leur production vers l'UE en se prévalant des règles d'origine tout en important ce dont ils ont besoin pour leur consommation intérieure.

¹³ In Gret (à paraître en 2005), Impact sur l'agriculture de la CEMAC+STP d'un APE avec l'UE.

¹⁴ Voir CTA-ECDPM *InBrief* sur "EPAs and SPS issues", Martin Doherty. Voir aussi Le Bigot et Ribier (2004) qui présentent une comparaison produit par produit de la réglementation de l'UE en matière de LMR et celle du Codex Alimentarius.

dans des domaines de produits susceptibles d'être les plus touchés par les mesures SPS", les produits de l'horticulture et de la pêche étant les produits les plus exposés. L'une des principales conditions d'accès au marché européen est que les importations agricoles ne doivent pas dépasser les Limites Maximales de Résidus (LMR) de pesticides fixées par la Commission Européenne¹⁵. La difficulté de l'accès au marché européen risque de surcroît de se renforcer à partir du 1^{er} janvier 2006, date de l'application de la nouvelle réglementation européenne relative au contrôle des denrées alimentaires. Cette nouvelle réglementation est avant tout une réglementation intérieure aux pays de l'Union Européenne, mais la Commission a souligné qu'elle s'appliquait également aux pays tiers qui souhaitent exporter vers le marché européen. Le principe de base est que tout produit entrant sur le marché européen doit répondre ou être équivalent aux normes de l'UE. La nouvelle réglementation généralise l'obligation faite aux entreprises alimentaires d'appliquer les principes HACCP (hazard analysis critical control points). L'UE demande aussi dans le cadre de la nouvelle réglementation aux autorités compétentes des pays exportateurs de veiller à ce que les produits exportés vers le marché européen répondent aux normes prescrites sur ce marché. Ceci signifie en théorie que même si une unité agroalimentaire ACP satisfait aux normes européennes, cette dernière ne pourra exporter vers le marché européen que si l'Autorité compétente du pays dans lequel est installée cette unité est reconnue par les services de la Commission, en l'occurrence l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission (OAV). Ceci pose d'importants nouveaux défis aux institutions publiques des pays ACP, avec des coûts potentiellement très importants imposés au secteur privé en raison du manque de moyens et de capacités au niveau du secteur public. Si la nouvelle réglementation européenne pose en effet un certain nombre de contraintes fortes pour les pays ACP exportateurs, les codes de conduites adoptés désormais par les grandes chaînes de distribution en Europe (ex. Eurepgap) vont très souvent au delà des textes législatifs communautaires et constituent un problème de taille pour les PME et PMI du secteur agro-alimentaire ACP¹⁶ et africain en particulier.

2.5. Le manque de compétitivité des ACP face aux concurrents PED non ACP

Le manque de compétitivité des pays ACP renvoie au niveau élevé de leurs coûts de production et plus généralement à leurs contraintes d'offre. La concurrence des PED non ACP sur les marchés européens est particulièrement forte venant des pays d'Asie et d'Amérique latine, et concernant les produits traditionnels de type produits tropicaux tels que le café et le cacao. L'exemple des mangues transformées (voir tableau 4) illustre le manque de compétitivité des pays ACP d'Afrique de l'Ouest.

¹⁵ Les LMR sont les concentrations maximales de résidus de pesticides autorisées, c'est-à-dire considérées comme acceptables dans les denrées alimentaires en termes de santé humaine.

¹⁶ A titre d'exemple, la nouvelle réglementation européenne n'impose pas de traçabilité totale pour les pays tiers (dont ACP) alors que le code Eurepgap l'impose.

Tableau 4. Compétitivité des mangues transformées

	Taux d'intérêt	Coût du travail (US\$)	Prix des mangues fraîches (FOB US\$)
Mexique	10	244,65	513,05
Brésil	17	245,29	490,83
Inde	11	42,07	463,55
Philippines	11	137,76	861,40
Afrique du Sud	11	859,48	378,24
Afrique de l'Ouest	19	304,10	609,97

Source : Laborstat and Fernch Ministry of External Trade ; in SIA West Africa, phase II.

Même si des améliorations ont pu et peuvent encore être apportées aux pays ACP dans l'accès aux marchés des pays du Nord, la difficulté pour les pays ACP est de pouvoir profiter pleinement de ces opportunités en raison des contraintes structurelles qui pèsent sur leurs capacités de production et leur potentiel commercial, en particulier pour les pays africains les moins avancés. Les contraintes d'offre portent aussi bien sur les capacités de production (conditions climatiques défavorables, problèmes d'accès à la terre, de productivité, etc.), que sur les capacités de transformation (équipement et technologies inappropriés) et de commercialisation.

Les défaillances d'infrastructures publiques (mauvais état des routes et des réseaux ferrés) entraînent des coûts de transport élevés et peuvent endommager la qualité des produits pour ce qui concerne les produits frais (fruits et légumes frais par exemple), voire leur salubrité (viande congelée sans moyens de transport adéquats). De même, les défaillances dans la fourniture de services publics tels que l'eau et l'électricité grèvent la compétitivité des produits. L'absence ou le manque de fiabilité des systèmes d'information, le manque de financement et de capitaux (faiblesse des services financiers, du niveau d'investissement) ou la faible productivité du travail (en raison de la faiblesse des ressources humaines liée à l'état des systèmes d'éducation et de santé) constituent aussi des facteurs limitant. Enfin, les défaillances des institutions peuvent être source de corruption, de taux de change fluctuants, de niveaux d'inflation élevés. Elles empêchent aussi d'être en capacité de vérifier et de certifier le respect des normes européennes en matière de sécurité sanitaire.

L'enjeu pour les pays ACP est donc de renforcer leurs capacités de production, de transformation et de commercialisation en jouant sur l'ensemble de ces facteurs afin d'améliorer leur compétitivité et de pouvoir soutenir la concurrence avec des PED non ACP comme le Brésil dans l'accès aux marchés du Nord. Cet enjeu renvoie notamment à la possibilité de mettre en place des politiques agricoles suffisamment fortes et efficaces.

B. CONCURRENCE DES IMPORTATIONS SUR LES MARCHES DOMESTIQUES ET REGIONAUX DES ACP

2.6. La concurrence des importations sur les marchés domestiques

Une concurrence d'autant plus forte lorsqu'elle est déloyale

De nombreux pays ACP souffrent de la concurrence des importations sur leur production locale et en conséquence sur les dynamiques de développement de leurs marchés locaux et régionaux. La concurrence des importations peut venir d'une forte compétitivité des produits importés, reposant sur des niveaux de productivité et des avantages comparatifs supérieurs à ceux des pays ACP. Elle peut aussi venir de l'absence d'un marché de consommation pour des sous-produits (exemple des découpes de volaille non consommées en Europe et exportées à bas prix en Afrique de l'Ouest et centrale).

Mais la compétitivité des produits importés est parfois faussée lorsqu'elle est entretenue par des aides aux producteurs et aux exportateurs permettant de les vendre à des prix de dumping, c'est-à-dire en dessous de leurs coûts de production (cas de la farine de blé des Etats-Unis et de l'UE) ; la concurrence est alors déloyale. De leur côté, les pays ACP n'ont pas la possibilité d'utiliser ces aides, soit que les programmes d'ajustement structurel et les règles de l'OMC ne les y autorisent pas, soit qu'ils n'ont pas les ressources budgétaires suffisantes. Par exemple, aucun pays ACP n'a notifié de subventions aux exportations. Les exportations en particulier des pays ACP africains ont plutôt eu tendance à être taxées. Il convient enfin de souligner que les soutiens à la production et à l'exportation utilisés dans les pays du Nord participent de la déstabilisation des marchés mondiaux en favorisant la surproduction ainsi que la baisse tendancielle et la volatilité des prix¹⁷.

De faibles possibilités de protection

Par ailleurs, les protections tarifaires des pays ACP vis-à-vis des importations s'avèrent insuffisantes. Il faut rappeler que dans le cadre des PAS, une des conditionnalités était à la fois de convertir les barrières non tarifaires en droits de douanes (tarification) et de diminuer fortement les tarifs. Nombre de pays ACP avaient donc des tarifs très bas au moment de l'application de l'Accord agricole en 1995. Cet Accord agricole prévoyait des réductions de tarifs pour les PED (sauf les PMA) sur la base des listes tarifaires définies à l'issue du Cycle d'Uruguay. Mais, la plupart des pays ACP qui n'avaient pas consolidé leurs tarifs avant le Cycle d'Uruguay ont choisi l'option des taux plafonds. En Afrique, les tarifs ont été consolidés de manière relativement uniforme et à des niveaux élevés. Cette option était celle qui leur donnait le plus de flexibilité : la plupart des tarifs étant à des niveaux bas du fait des PAS, la possibilité de consolider leurs tarifs à des taux plafonds leur donnait la possibilité le cas échéant d'augmenter leurs tarifs dans la limite de ce seuil. Toutefois, les tarifs généralement appliqués restent à des niveaux inférieurs aux taux plafonds ; autrement dit les PED n'utilisent pas la possibilité qu'ils ont d'augmenter leurs tarifs (voir tableau 5). Certains pays ACP comme ceux de l'UEMOA¹⁸

¹⁷ Ces politiques ne sont pas seules responsables des phénomènes de baisse et de volatilité des prix sur les marchés mondiaux des matières premières agricoles. Ces phénomènes s'observent en effet aussi pour les marchés des produits tropicaux tels que le café et le cacao où ce sont les politiques d'offre des pays producteurs eux-mêmes qui sont en cause et non les politiques des pays du Nord.

¹⁸ Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

ont en outre procédé à des désarmements tarifaires importants lorsqu'ils ont appliqué le tarif extérieur commun (TEC) défini dans le cadre de leur processus d'intégration régionale.

Tableau 5. Droits de douane consolidés à l'OMC par certains pays ACP pour les produits agricoles

Pays	Droits de douane consolidés	Droits de douane additionnels consolidés	Total tarifs consolidés	Taux appliqués effectivement
Bénin	60%	18%	78%	
Burkina Faso	100%	50%	150%	
Cameroun	80%	230%	310%	24,5%
Côte d'Ivoire	15%	200%	215%	20%
Ghana	98%	0,2%	98,2%	22%
Kenya	100	0%	100%	44%
Maurice	120%	17%	137%	52%
Mozambique	100%	300%	400%	

Source : OMC.

Une crainte majeure pour les pays ACP est de devoir abaisser de nouveau leurs droits de douane, comme le prévoit en particulier l'introduction de la réciprocité des préférences commerciales dans le cadre des APE. Une des conséquences en serait la concurrence accrue des produits européens importés sur les produits locaux ACP et des effets négatifs sur les industries naissantes, notamment concernant les produits subventionnés tels que le bœuf, les produits laitiers, les céréales. Ce risque est particulièrement fort sur le concentré de tomates en zone CEMAC, le bœuf et le concentré de tomate en Afrique de l'Ouest, les produits laitiers dans les Caraïbes et les céréales en Afrique de l'Est et du Sud. Ces risques potentiels expliquent les discussions actuelles des pays ACP tant au niveau multilatéral que bilatéral sur la nécessité de recourir à deux types de protection : d'une part, la désignation de produits spéciaux/sensibles à exclure du processus de libéralisation et d'autre part, la mise en place de mécanismes de sauvegarde.

La concurrence des importations UE sur les échanges régionaux

Certaines zones d'intégration régionale ACP ont adopté un Tarif Extérieur Commun (TEC) qui les protège des importations, toute provenance confondue. Dans la zone UEMOA cependant, le TEC tel qu'il est défini est aujourd'hui de plus en plus contesté car il est considéré comme trop bas pour limiter les importations aux conséquences néfastes sur les marchés domestiques et régionaux. La signature d'un APE supprimant les droits de douane imposés sur les importations de l'UE aurait potentiellement pour effet d'accentuer les phénomènes de concurrence sur les marchés régionaux. Certains pays pourraient préférer importer des produits européens devenus moins chers avec des droits de douane nuls, plutôt que de continuer à s'approvisionner chez leurs voisins (détournement de commerce).

3. Eléments de contexte à prendre en compte et qui peuvent jouer sur les intérêts, les objectifs et les stratégies de négociation des pays ACP : réforme de la PAC, initiative TSA

3.1. Impacts de la réforme de la PAC

La réforme de la PAC du 26 juin 2003 fait suite à la première vague de réformes adoptées dès 1992 et consiste essentiellement dans le découplage des soutiens aux producteurs avec l'introduction d'un paiement unique par exploitation. Cette orientation étant destinée à réduire le prix intérieur des produits agricoles de l'UE, sans menacer les revenus agricoles. Cette réforme qui marque l'abandon progressif des prix d'intervention garantissant un prix communautaire bien supérieur au prix mondial, permet donc à l'UE de se conformer aux disciplines de l'OMC. Des réformes sectorielles, dont celles sur les céréales (initiées en 1992), le riz, la viande bovine, les produits laitiers, les cultures oléagineuses, ont également été décidées. L'objectif principal de la réforme est avant tout de pouvoir renforcer la compétitivité du secteur agroalimentaire européen à l'exportation.

En resserrant l'écart entre les prix du marché de l'UE et ceux du marché mondial, ce processus de réforme contribue aussi à réduire la nécessité, pour l'UE, d'utiliser des tarifs douaniers protecteurs et les restitutions à l'exportation. C'est un élément important des propositions faites par l'UE à l'OMC en matière de réduction des dépenses sur les restitutions à l'exportation et les tarifs douaniers. La réforme de la PAC apparaît ainsi comme l'élément moteur de la position de l'UE dans les négociations agricoles à l'OMC et non l'inverse.

Pour les pays ACP cette réforme a plusieurs types de conséquences :

- > la réduction du prix intérieur européen auquel ils pouvaient prétendre dans le cadre des protocoles produits sucre et viande bovine, et donc une diminution de leurs recettes d'exportation (voir l'encadré 2 sur la réforme de l'organisation commune de marché pour le sucre).
- > une érosion supplémentaire des marges préférentielles accordées aux pays ACP sous Cotonou par rapport aux pays non ACP. Comme mentionné précédemment, en baissant les prix garantis aux producteurs européens pour les rapprocher des prix mondiaux, l'UE a moins besoin de droits de douane élevés pour protéger son marché. Elle est donc plus disposée à diminuer ses droits de douane. Cette diminution des droits de douane européens a pour conséquence directe de réduire les marges préférentielles des pays ACP. L'érosion des préférences est déjà significative dans le secteur du bœuf suite à la réforme de 1999. De même pour le riz ACP suite à la réforme de juin 2003 qui implique une diminution de 50% du prix d'intervention communautaire.
- > une concurrence accrue des importations de l'UE sur les marchés ACP compte tenu de la baisse des prix européens vers les prix mondiaux. C'est le cas par exemple du secteur des céréales. En réduisant les prix et en comblant l'écart entre prix européen et prix mondial, les producteurs et transformateurs européens auront plus de facilité à exporter des produits agricoles et transformés. La réforme une fois aboutie devrait renforcer la compétitivité prix des exportations agricoles européennes et renforcer les effets de concurrence de ces exportations sur les marchés ACP. Il convient toutefois de souligner que l'évolution des taux de change Euro contre Dollar a ces

dernières années fortement pesé sur la compétitivité prix des produits européens et constitue donc un élément clé de l'analyse.

Encadré 2. La réforme des Organisations Communes de Marché (OCM) sucre et banane

Cas du sucre : la réforme du sucre intervient après la condamnation par l'OMC du régime sucrier européen. Les discussions sur la réforme ont débuté en 2002 et le 22 juin 2005 la Commission européenne a présenté un projet révisé. Le prix de soutien européen serait fortement réduit (de 39 %, passant de 632 euros/t à 385,5 euros/t) et le prix d'intervention du sucre (632 euros/t actuellement, soit plus de trois fois le prix mondial) serait remplacé par un prix de référence servant notamment à déterminer le niveau de déclenchement du stockage privé, la protection aux frontières et le prix garanti pour les importations préférentielles. La réforme maintient le protocole sucre ACP (achat de quotas de sucre en provenance des pays ACP en franchise de droits) mais le prix intérieur européen dont ils bénéficiaient sera abaissé au niveau du prix de référence communautaire et l'aide au raffinage sera abolie. La Commission a par ailleurs proposé un « Plan d'action » spécifique pour aider les pays ACP à s'adapter aux nouvelles conditions de marché (amélioration de la compétitivité de la production sucrière là où elle est encore viable, soutien à la diversification). Pour les PMA en particulier, l'initiative TSA prévoit des importations à droit nul à partir d'octobre 2009 (pas de quota) et la Commission s'est engagée à ce que le prix auquel sera acheté le sucre des PMA ne soit pas inférieur à celui garanti aux ACP dans le cadre du protocole. La Commission a estimé que si le prix d'intervention européen pour le sucre était réduit de 25%, les pays ACP exportateurs de sucre perdraient quelques 300 millions d'euros par an de recettes d'exportation ; or la proposition de réduction de la Commission de juin 2005 est de 39%.

Cas de la banane : l'OCM banane a plusieurs fois fait l'objet de réformes suite aux plaintes déposées par des pays d'Amérique latine devant l'Organisme de règlement des différends. Aujourd'hui, les pays ACP exportateurs de bananes jouissent encore d'un accès en franchise de droits de douane sur le marché européen dans la limite de leurs contingents tarifaires, tandis que les bananes d'autres provenances (les « bananes dollar » d'Amérique latine,) sont sujettes à taxation, relativement faible dans la limite de leur quota et très forte au-delà. A partir du 1^{er} janvier 2006, un système uniquement tarifaire remplacera le système actuel de quotas tarifaires par zones d'origine (y compris pour les PMA dans le cadre de l'initiative TSA). L'idée est de permettre à la banane ACP de continuer à bénéficier d'une marge de préférence en appliquant un droit de douane unique pour les importations de banane des pays tiers hors ACP, les importations ACP rentrant toujours à droit nul. L'objectif global est d'empêcher les pays ACP producteurs de banane de perdre des parts de marché au profit des grands producteurs d'Amérique latine. Cependant, les discussions sont vives sur les niveaux de tarifs à appliquer. Le droit de douane notifié début 2005 par l'UE à l'OMC pour entrer en vigueur en 2006 est de 230 € par tonne. Les pays latino-américains ont jugé ce tarif trop élevé et demandé à ce qu'il ne dépasse pas les 75 € de l'actuel quota tarifaire de la banane dollar. A l'opposé, les deux principaux pays exportateurs africains, le Cameroun et la Côte d'Ivoire, ont demandé que le futur droit de douane ne soit pas inférieur à 275 € par tonne. Le tarif de 230 € par tonne proposé par l'UE a été finalement rejeté le 1^{er} août 2005 par l'arbitre désigné par l'OMC. Suite à ce rejet, l'UE a publié le 12 septembre 2005 un communiqué de presse annonçant un tarif NPF de 187 euros par tonne. Bien que la Commission estime que la nouvelle proposition répond aux critiques contenues dans la décision de l'OMC, les porte-parole d'Amérique latine se sont déclarés insatisfaits. De leurs côtés, les représentants des ACP se sont également dits consternés par les nouvelles propositions. Le 27 octobre 2005, une seconde décision des arbitres de l'OMC rejetait la proposition de l'UE d'un tarif NPF à 187 € par tonne, estimant qu'un tel niveau n'aboutirait pas à maintenir un total accès au marché européen pour les producteurs d'Amérique latine.

L'enjeu est en effet la confrontation des compétitivités entre les bananes dollar et les bananes ACP (essentiellement africaines car il est peu probable que les bananes des Caraïbes puissent soutenir la concurrence) qui reposent sur les coûts de production mais aussi l'efficacité relative des circuits de commercialisation interne et le coût du fret international.

Source : GRET (à paraître en 2005), CTA –Agritrade.

Tableau 6. Pays ACP bénéficiant des protocoles produits

	Bananes	Viande bovine et de veau	Sucre	
Afrique	Cameroun Cap Vert Côte d'Ivoire Madagascar Somalie	Botswana Kenya Madagascar Namibie Swaziland Zimbabwe	Congo Côte d'Ivoire Kenya Malawi Maurice Madagascar	Swaziland Tanzanie Uganda Zambie Zimbabwe
Caraïbes	Belize Dominique Grenade Jamaïque St. Lucia St. Vincent Suriname		Barbade Belize Guyana Jamaïque St. Christophe & Nevis Suriname Trinidad & Tobago	
Pacifique			Fiji	

Note : les pays soulignés en gras sont des PMA.

Source : Dunlop, What future for Lome's commodity Protocols, ECDPM discussion paper number 5, June 1999.

En conclusion, sur le court et moyen-long terme, la réforme de la PAC est un élément clé dans les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP. Ses effets pour les pays ACP sont importants, en termes de diminution des recettes d'exportation pour les produits ACP couverts par les protocoles, de renforcement de la concurrence sur les marchés ACP (via une amélioration attendue de la compétitivité prix des produits européens) et d'érosion des marges préférentielles ACP (via la baisse des droits NPF et SPG rendue possible par la baisse des prix intérieurs).

3.2 L'initiative « Tout sauf les armes » (TSA)

Cette Initiative, signée en février 2001, est entrée en vigueur en mars et accorde un accès libre de droits de douane pour toutes les importations en provenance des pays ACP, sans aucune restriction quantitatives sur le marché européen, excepté pour les armes et les munitions. Pour certains produits, la mise en œuvre est progressive, à 2006 pour les bananes et 2009 pour le riz et le sucre (Encadré 3).

Cette Initiative TSA a trois types de conséquences en matière de préférences commerciales pour les pays ACP :

- > une érosion des préférences pour les pays ACP PMA (40 pays au total¹⁹) par rapport aux PMA non ACP. Les avantages dont bénéficiaient les seuls pays ACP dans l'accès au marché européen sont désormais étendus aux PMA non ACP.
- > une amélioration des préférences pour les pays ACP PMA par rapport aux pays ACP non PMA, en particulier lorsque l'Initiative s'appliquera aux produits sous protocole. En effet, à partir de 2009 pour le sucre, les pays ACP PMA qui étaient restreints comme les pays ACP non PMA par des quotas dans le cadre du protocole sucre, vont pouvoir rentrer librement sur le marché UE. Pour le riz également (qui n'est pas sous protocole), les pays ACP PMA auront un accès libre de quota et donc plus

¹⁹ Burkina Faso, Soudan, Sénégal, Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Leone, Liberia, Togo, Bénin, République centre africaine, Guinée équatoriale, Sao Tomé et Príncipe, République démocratique du Congo, Rwanda, Burundi, Angola, Ethiopie, Erythrée, Djibouti, Somalie, Ouganda, Tanzanie, Mozambique, Madagascar, Comores, Zambie, Malawi, Lesotho, Haïti, Iles Salomon, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu et Samoa.

avantageux que les pays ACP non PMA dès 2009. Concernant la banane, les exportations des pays ACP PMA bénéficieront d'un accès libre de droits de douane et de quota à partir de 2006 tandis que celles des autres pays ACP devraient être taxées, bien qu'à un niveau (qui reste à définir) inférieur à celui appliqué sur les exportations non ACP.

- > dans le cas d'un APE signé entre l'UE et des blocs régionaux réunissant des PMA et non PMA, ces deux sous-groupes ACP bénéficieront des mêmes conditions d'accès au marché européen. Cela signifie pour les pays ACP PMA une érosion des préférences actuelles par rapport aux pays ACP non PMA.

Encadré 3 : L'impact de l'initiative TSA

L'initiative TSA concerne 49 PMA. Excepté les armes et munitions, seules les importations de banane, sucre et riz ne sont pas totalement libéralisées à la mise en œuvre de l'initiative en mars 2001. Pendant la période de transition, les importations de riz et de sucre seront libres de droits de douane dans la limite des quotas et les tarifs sur les exportations hors quotas diminueront progressivement. Pour la banane, il est prévu une suppression des quotas et un système uniquement tarifaire en 2006. Pour les trois produits, l'accès libre se réalise donc en plusieurs étapes :

- Riz : réduction des droits de 20% au 1er septembre 2006, de 50 % au 1er septembre 2007 et de 80 % le 1er septembre 2009. Suspension complète au 1er septembre 2009.
- Banane : suspension totale au 1er janvier 2006.
- Sucre : réduction des droits de 20% le 1er juillet 2006, de 50 % le 1er juillet 2007 et de 80 % le 1er juillet 2008. Suspension complète au 1er juillet 2009.

Plusieurs études se sont attachées à apprécier l'intérêt et l'impact réel d'une telle initiative pour les PMA ainsi que les effets pour les pays ACP non PMA. Il en ressort les éléments suivants, qui tendent à amoindrir aussi bien son intérêt que son impact :

- Contrairement à l'Accord de Cotonou, l'initiative TSA ne repose pas sur une base négociée et peut donc être modifiée à tout changement de façon unilatérale par l'UE.
- L'initiative comprend une clause de sauvegarde qui autorise l'UE à retirer ses préférences en cas d'augmentation des exportations de PMA à des niveaux « inhabituels ».
- Les contraintes d'offre peuvent empêcher les PMA de profiter pleinement de l'initiative qui ne serait dès lors pas nécessairement en mesure d'enrayer la tendance à la marginalisation des importations des PMA sur le marché européen.
- Seuls les produits pour lesquels les PMA paient des taxes à l'importation seront touchés (par exemple bœuf, fromage, maïs, banane, riz, sucre). Ces produits sont fortement protégés sous les protocoles pour les bananes, le sucre et la viande bovine, et par des régimes de quotas pour les autres.
- Les améliorations les plus fortes en matière d'accès au marché concerneront les PMA non ACP par rapport aux PMA ACP dans la mesure où les premiers reçoivent moins de préférence que les seconds. Ainsi, le Bangladesh (pour le riz, le sucre, la mélasse), le Myanmar (pour le riz et le sucre) et le Cambodge (pour le riz) devraient voir leur accès au marché européen considérablement amélioré. Toutefois, les PMA ACP sont potentiellement d'importants bénéficiaires dans la mesure où leurs importations s'élèvent à environ 95 Million d'euros comparé à 361.000 d'euros pour les PMA non ACP.
- Les pays ACP non PMA risquent de subir la concurrence des PMA dans l'accès au marché européen. Ce peut être le cas pour Maurice sur la mélasse et pour le Zimbabwe concernant la viande bovine.
- Certains PMA peuvent se saisir de l'opportunité que constitue l'initiative pour réorienter leurs exportations vers le marché européen. Ce peut être le cas pour le Soudan (bœuf et maïs), Ouganda (maïs) et Malawi (riz).

Source : CTA –Agritrade. Parmi les études réalisées sur l'impact de l'initiative TSA on peut notamment citer l'étude suivante : "The impact of the EU's Everything but Arms' proposal: A report to Oxfam: Final Report", Oxfam, Christopher Stevens and Jane Kennan, January 2001, Institute of Development Studies

3.3 Le nouveau Système de préférences généralisées (SPG)

Le Système de préférences généralisées de l'UE (SPG) offre des droits de douane réduits voire un accès totalement libre de droits de douane aux importations provenant des 178 pays et territoires en développement sur le marché européen. Un nouveau SPG est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2005, et il s'applique jusqu'au 31 décembre 2008²⁰. Ce SPG prévoit :

- > Un régime général ;
- > Un régime spécial pour encourager les PED à adopter des mesures de développement durable et de bonne gouvernance (SPG +) ;
- > Un régime spécial en faveur des PMA (Initiative tous sauf les armes - TSA).

Le régime général prévoit une suspension des droits de douane pour des produits dit « non sensibles » et une réduction des droits de douane de 3,5 % ou 20 % pour les produits sensibles (la liste des produits sensibles est arrêtée par la Commission). Le régime spécial (SPG +), prévoit une suspension des droits de douane pour la presque totalité des produits, qu'ils soient sensibles ou non. Il est accessible à une liste de pays définie, et sous condition de ratification et de mise en œuvre de certaines conventions internationales portant sur les droits de l'homme, les droits des travailleurs, l'environnement et les principes de bonne gouvernance. Les PMA continuent de bénéficier de l'Initiative TSA (voir section précédente).

3.4 Autres négociations commerciales bi ou multilatérales dans lesquelles sont engagés les pays ACP

Outre les éléments de contexte mentionnés ci-dessus, la plupart des régions ACP sont engagées dans des négociations parallèles concernant leur zone d'intégration régionale ou parfois la signature d'accords de libre échange avec des pays tiers. C'est le cas par exemple de la région Caraïbe qui doit renforcer son processus d'intégration régionale avec la création d'un marché unique des pays du CARICOM (le CARICOM Single Market and Economy, CSME) en même temps que négocier l'Accord de libre échange des Amériques (Free Trade Area of the Americas, FTAA) qui incluent différents accords : l'Accord de libre échange avec le Mexique, le SPG pour les pays andins et d'Amérique centrale, les régimes NPF des Etats-Unis et du Canada. La difficulté est bien évidemment de concilier et de coordonner l'ensemble de ces accords. Le calendrier et les enjeux de ces négociations parallèles ont certainement un impact sur les négociations APE et à l'OMC.

²⁰ Règlement (CE) n° 980/2005 du 27 juin 2005, publié au Journal Officiel de l'UE L169 du 30 juin 2005

4. Principaux enseignements des précédents accords de libre échange conclus entre l'Union européenne et les pays en développement

Les échanges de produits agricoles de l'Union européenne dans le cadre des Accords de Libre Echange (ALE) sont en fait loin d'être entièrement libéralisés. L'UE et ses partenaires commerciaux maintiennent en effet un certain nombre de barrières tarifaires qui limitent l'accès au marché. Ceci est lié au fait que les volets agricoles des ALE signés par l'UE doivent prendre en compte à la fois les effets négatifs potentiels de la libéralisation des échanges d'une part, et d'autre part les intérêts nationaux poussant à limiter l'accès aux marchés.

Au regard des ALE signés avec les sept pays méditerranéens (Euro-Med) et les ALE avec l'Afrique du Sud, le Mexique et le Chili, l'UE utilise six instruments pour libéraliser les échanges agricoles et pour que les pays puissent avoir un accès au marché plus avantageux que celui de la NPF :

- > Des réductions tarifaires, complètes et/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 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. Ces contingents sont des réductions tarifaires pour des quantités définies de produits importés. Les contingents sont définis selon les besoins des différentes parties : 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 dans le domaine agricole via les ALE signés par l'Union Européenne :

- > Il est tout d'abord possible de fixer en premier lieu la liste des produits bénéficiant d'un accès préférentiel (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.

- > On peut également fixer les calendriers du processus de la libéralisation dans son ensemble (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 contrôlabilité 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 domestique accordé à ces produits et l'existence de surplus pour ces produits respectifs. En effet, on peut dire que :

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

L'analyse des différents ALE de l'UE montre donc que l'UE exclut un certain nombre de produits importants du libre-échange. La protection et les aides dont bénéficient certains produits agricoles au niveau national au sein de l'UE sont sans conteste le facteur déterminant dans le choix de ces exceptions. Dans le cas de ces produits dits sensibles, d'importantes réductions tarifaires sont faites en mettant en place un accès préférentiel, mais dans la limite des contingents. Les importations qui sont au delà de ce contingent sont par contre lourdement taxées. De ce fait, les importations de produits sensibles sont limitées, via la mise en place de ces contingents tarifaires. Cet exemple montre une fois encore que la réforme de la PAC est l'élément moteur qui influe la position de l'UE dans ses négociations agricoles commerciales, toute concession de la part de l'UE étant liée au degré d'avancement de la réforme.

5. Discussion sur les enjeux des négociations OMC et APE, les meilleures options et les liens entre les deux espaces de négociation, pour chacun des enjeux du commerce agricole des pays ACP

Après avoir identifié les principaux enjeux du commerce agricole des pays ACP et examiné les autres facteurs pouvant influencer les négociations agricoles menées par les pays ACP, le présent chapitre présente de quelle manière l'une et l'autre des négociations OMC et APE peut répondre à chacun de ces enjeux et surtout comment ces deux négociations s'articulent pour y répondre. Il en découle des propositions en matière de stratégie de négociation globale pour appréhender ensemble les deux négociations. A cet égard, il convient de souligner que les engagements pris par des partenaires commerciaux dans le cadre d'une négociation bilatérale pour une zone de libre échange sont généralement plus poussés que dans le cadre multilatéral. Le principe de la Nation la Plus Favorisée qui prévaut à l'OMC engage en effet les pays membres à être plus prudents dans la négociation multilatérale qu'ils ne peuvent l'être dans un cadre bilatéral.

Par ailleurs, le calendrier des deux négociations APE et OMC est crucial dans la stratégie de négociation. Il était prévu que le cycle de négociations de Doha s'achève lors de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2005 à Hong Kong. Les négociations relatives aux APE doivent quant à elles impérativement se terminer au 31 décembre 2007 car on voit mal comment l'UE pourrait obtenir une troisième dérogation pour son régime de préférences commerciales non réciproques au sein de l'OMC. Ce décalage dans le temps incite théoriquement à donner la priorité aux négociations OMC, à y négocier le maximum de marges de manœuvre pour disposer d'un cadre favorable à la négociation APE dont les résultats doivent être conformes à ce cadre multilatéral²¹. Cependant, le calendrier de négociation OMC est particulièrement glissant en raison des difficultés à avancer dans la négociation, et il peut être pertinent sur certains sujets d'accorder la priorité à la négociation APE.

Enfin, il faut tenir compte du fait qu'à l'OMC, la définition d'une stratégie de négociation repose notamment sur la construction d'alliances entre des pays partageant des intérêts communs afin de peser davantage dans la négociation. Ces alliances sont à dimension variables en fonction des sujets sur lesquels elles se positionnent. Les pays ACP peuvent constituer un groupe en tant que tel dans les négociations OMC. Mais certains pays ACP sont aussi parties prenantes de divers groupes, voire de plusieurs groupes à la fois : le G33, G90, G10 (voir encadré 4). Enfin, il faut rappeler que les Pays les Moins Avancés (PMA) constituent le seul groupe de pays reconnu à l'OMC. Ces pays ne sont soumis à aucun engagement de réduction.

²¹ Bridges, Alex Werth'article, April 2003

Encadré 4. Les différents groupes de négociation à l'OMC

Le premier est celui des grands pays agro exportateurs, comprenant notamment les Etats-Unis et l'Europe. Ces pays soutiennent très largement leur agriculture et souhaitent continuer à le faire, tout en s'affrontant sur la conquête des marchés en expansion.

Le second groupe est celui des pays agro-exportateurs soutenant peu leur agriculture. Ils sont regroupés autour du Groupe de Cairns²². Ils considèrent que les soutiens agricoles conduisent à une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux et les empêchent de profiter pleinement de leurs avantages comparatifs. Ils militent en faveur d'une libéralisation totale de l'agriculture.

Le troisième groupe de pays est beaucoup plus hétérogène et regroupe une bonne partie des pays en développement. Ils convergent pour demander une plus grande discipline en matière de politique agricole dans les pays développés, un meilleur accès à leur marché et, pour les PED, une plus grande flexibilité en matière de politique agricole.

Une modification des alliances au fil des discussions

L'Union européenne et les **Etats-Unis**, même si l'on a tendance à mettre en avant leurs divergences, continuent à défendre certains intérêts communs, tels la possibilité de continuer à soutenir leurs agricultures et l'amélioration de l'accès aux marchés en expansion.

Le **Groupe de Cairns** est une alliance en perte de vitesse depuis la dernière Conférence ministérielle de Cancun. Plusieurs pays en développement membres du Groupe de Cairns²³ ont rejoint le G20 ou le G33 (cf. ci-dessous). L'Australie et le Canada, qui comptaient parmi les moteurs du Groupe, s'expriment de plus en plus en leur nom propre.

Par ailleurs, la dernière Conférence ministérielle à Cancun a vu la naissance de nouveaux regroupements de pays.

Tout d'abord, les plus avancés des pays en développement, comme le Brésil, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, ainsi que 15 autres pays en développement, ont créé le **G20**²⁴, dont l'objectif principal est la suppression des subventions à l'exportation utilisées par les pays développés. On assiste depuis quelques mois à une montée en puissance de ce groupe, dont la connaissance des enjeux de la négociation est très solide, et qui soumettent des propositions ou des contre propositions extrêmement pointues.

Les PMA, l'Union Africaine et les ACP se sont regroupés au sein du **G90** afin de défendre le droit à protéger leur agriculture et pour soutenir pleinement l'Initiative Coton²⁵. Même s'il existe une réelle convergence d'intérêt entre ces pays, ils ont parfois du mal à émettre des positions communes. Les différents sous-groupes préfèrent parfois parler en leur nom propre.

Plus récemment, au moment de l'approbation de l'Accord-cadre de juillet 2004, on a assisté à l'apparition de deux nouvelles alliances, le G10 et le G33.

Le **G10**²⁶ rassemble les pays importateurs nets de produits agricoles qui protègent fortement leur agriculture. Ces pays se sont rassemblés au sein de cette alliance pour défendre le droit à continuer à protéger leur agriculture, notamment en mettant en avant son rôle en terme de « multifonctionnalité ».

Le **G33** rassemble autour de l'Indonésie des pays en développement comme Cuba, le Kenya, le Nigeria, la Turquie, le Pakistan et les Philippines. Les pays membres du G33 se sont structurés autour de la défense du concept de produits spéciaux pour lesquels ils demandent un traitement particulier par rapport aux exigences de réduction tarifaire, et ce afin de pouvoir faire face à leurs besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural.

A noter qu'il y a des recoupements entre les groupes, certains pays pouvant appartenir à plusieurs d'entre eux, et s'exprimer au sein de tel ou tel groupe en fonction des points en débat. Si les groupes eux-mêmes semblent stabilisés, leur composition est mouvante.

²² Groupe de Cairns : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

²³ Il s'agit de l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Guatemala, l'Indonésie, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande.

²⁴ G20 : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Egypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Tanzanie, Thaïlande, Venezuela, Zimbabwe.

²⁵ Voir note de cadrage sur le coton

²⁶ G10 : Suisse, Bulgarie, Taïwan, Islande, Corée du Sud, Japon, Israël, Liechtenstein, Ile Maurice et Norvège.

A) ACCES AUX MARCHES DES PAYS DU NORD

5.1. Réduire ou supprimer les barrières tarifaires résiduelles

Dans la négociation OMC, la question de la réduction ou suppression des barrières tarifaires résiduelles auxquelles sont confrontées les exportations ACP sur les marchés du Nord renvoie au volet de l'accès au marché de l'Accord sur l'agriculture. Les enjeux de la négociation portent sur la formule de réduction tarifaire à utiliser, la possibilité d'accroître les contingents tarifaires²⁷ et la façon dont les pays membres de l'OMC peuvent protéger un certain nombre de produits qu'ils jugent sensibles.

En juillet 2004, l'Accord cadre sur lequel les pays membres de l'OMC se sont mis d'accord prévoit que les pays développés (mais aussi les pays en développement) procèdent à une nouvelle ouverture de leurs marchés suivant une formule de réduction tarifaire étagée (Annexe A de l'Accord). Une telle réduction est de nature à réduire voire éliminer les pics tarifaires et la progressivité des droits de douane. Les pays ACP qui sont susceptibles de profiter de cette nouvelle opportunité en matière d'accès aux marchés des pays du Nord sont essentiellement ceux qui ont une structure de leurs exportations relativement diversifiée en termes de produits et de marché d'exportation (c'est le cas des pays d'Afrique de l'Est et du Sud par exemple).

Cependant, les opportunités d'amélioration substantielle de l'accès aux marchés des pays du Nord doivent être nuancées par le fait que, d'après l'Accord cadre, ces pays auraient la possibilité comme tous les Etats membres de désigner un certain nombre de produits « sensibles » pour lesquels des « flexibilités » pourraient être aménagées dans les réductions de tarifs. L'Accord cadre prévoit également, en plus de la réduction tarifaire, un accroissement des contingents tarifaires, mais pour les pays ACP qui exportent en majorité vers l'UE, cet accroissement n'apporte pas un meilleur accès au marché européen dans la mesure où ils bénéficient de l'existence de protocoles produits et de systèmes de préférences par rapport aux pays non ACP.

La négociation APE quant à elle vise justement à supprimer les barrières tarifaires résiduelles sur le marché européen pour les pays ACP qui y sont confrontés, à savoir les non PMA. Autrement dit, un scénario APE possible est la libéralisation à 100% du marché européen. Ainsi, la Commission européenne soumettait en octobre 2003 au Comité 133²⁸ une proposition visant à obtenir que lors de l'entrée en vigueur d'un APE les pays ACP se voient accorder un accès au marché de l'UE équivalent à celui accordé aux PMA au titre de l'initiative TSA ; ce qui semble indiquer que la Commission est disposée à retirer toutes les barrières tarifaires résiduelles sur les exportations ACP non PMA dans le cadre d'un APE. Cependant, on a vu précédemment que les barrières tarifaires résiduelles agricoles portaient sur des produits sensibles dans le cadre de la PAC. Même si le scénario APE de la libéralisation complète côté UE est très souvent énoncé, la négociation pour la libéralisation des produits agricoles sensibles s'annonce difficile et rien ne dit que ce scénario sera effectivement celui retenu. De surcroît, l'expérience des précédents accords de libre échange signés entre l'UE et les pays en développement montre bien que la libéralisation côté UE n'est jamais totalement effectuée.

Si les pays ACP non PMA décident de ne pas signer un APE, l'Accord de Cotonou prévoit que l'accès au marché européen sera régi par un dispositif alternatif qui reste à

²⁷ Le principe du contingent tarifaire consiste à accorder une exemption de droit de douane, ou un droit de douane plus faible, sur un certain quota d'importation. Les produits qui sont importés à une quantité supérieure à ce quota sont frappés de droits de douanes plus forts.

²⁸ Le Comité 133 est le principal Comité de l'UE en charge des questions commerciales (CTA-Agritrade).

définir. La seule option alternative à l'accord de libre-échange aujourd'hui admise par l'OMC étant le Système de préférences généralisées accordé à tous les pays en développement, il est très probable que celui-ci s'imposera. Ce système est a priori moins favorable pour les pays ACP en termes d'accès au marché européen qu'un APE qui peut offrir un accès totalement libre de droits et de quotas. Ceci fait toutefois l'objet de nombreuses discussions suite à un article d'IDS (Université du Sussex) qui tendrait à montrer que l'inclusion des ACP dans le SPG+ pourrait générer des gains économiques plus importants qu'un APE, à la condition que l'UE soit également disposée à étendre aux règles d'origine du SPG les arrangements du type Cotonou en matière de cumul. L'érosion des préférences qui résulterait de cette inclusion ne serait pas non plus si significative que cela (il faut une analyse fine, pays par pays et produit par produit pour pouvoir la mesurer). Toutefois, même s'il a un statut différent de celui de l'Initiative TSA (d'autres pays développés ont un SPG, ce qui n'est pas le cas de TSA), le SPG ne résulte pas d'une négociation avec les PED contrairement à la négociation APE ; l'UE a d'ailleurs unilatéralement modifié son SPG en juillet 2005. De plus, le SPG concernant l'ensemble des PED, les pays ACP perdraient les préférences commerciales qu'ils ont actuellement par rapport aux PED non ACP s'ils choisissaient le SPG plutôt qu'un APE²⁹. Toutefois, les conditions offertes par le SPG + tendent à se rapprocher du libre accès puisque la quasi-totalité des produits est couverte, y compris les produits sensibles. L'érosion des marges pour les pays ACP non PMA est donc déjà une réalité avec le SPG +, si tant est que les pays listés respectent effectivement les critères d'éligibilité pour bénéficier de ce système.

Pour les pays ACP PMA, l'accès au marché européen étant déjà libre de droits de douane et bientôt de quotas (Initiative TSA), la signature d'un APE ne semble rien apporter de plus. Au contraire, un APE risque d'entraîner pour ces pays une érosion des préférences par rapport aux pays ACP non PMA dans la mesure où, on l'a vu, ces derniers bénéficieront désormais des mêmes conditions d'accès au marché européen. De surcroît, les pays ACP PMA seront obligés d'ouvrir leur marché aux importations de l'UE, ce à quoi ils ne sont pas contraints par l'Initiative TSA. Dans ces conditions, on peut se demander quels intérêts les pays ACP PMA auraient à retirer d'une participation à un APE négocié régionalement. Cependant, en matière de barrières tarifaires, il faut rappeler que cette Initiative est unilatérale et peut donc théoriquement être remise en cause à tout moment par l'UE ; la signature d'un APE apporterait de ce point de vue une meilleure garantie de l'accès libre au marché européen et donc pourrait en cela favoriser des investissements à plus long terme.

En termes de stratégie de négociation, avoir pour les pays ACP une position offensive concernant la réduction des tarifs dans l'enceinte de l'OMC est à double tranchant. En poussant les pays du Nord à appliquer une formule de réduction tarifaire qui supprime les pics tarifaires résiduels ainsi que la progressivité des droits, les pays ACP auront certes un meilleur accès aux marchés du Nord. Cela implique en particulier que la bande supérieure de la formule étagée ne recouvre pas des tarifs trop hétérogènes et que le taux de réduction appliqué à cette bande soit suffisamment fort afin d'éviter le risque que même diminués, certains tarifs restent très élevés. Cependant, vis-à-vis du marché de l'UE qui est le principal partenaire commercial de la région Afrique comparé aux régions Caraïbes et Pacifique, une telle stratégie a des effets pervers. Toute réduction supplémentaire des tarifs des pays du Nord dans un cadre multilatéral entraîne en effet de fait une érosion des préférences commerciales des pays ACP par rapport aux pays non ACP sur le marché européen. La stratégie de négociation des

²⁹ Les préférences actuelles des ACP diffèrent suivant les produits et il est difficile d'estimer le niveau moyen des tarifs liés à ces préférences par rapport à celui existant avec le SPG. Une telle estimation nécessiterait une étude très approfondie. Le tableau 3 sur le cacao montre toutefois l'écart entre les tarifs européens appliqués aux exportations ACP par rapport aux exportations sous SPG, sous SPG + et sous NPF.

pays ACP au niveau multilatéral doit donc veiller à ce que la diminution généralisée des droits de douane prévue ne se traduise pas par une érosion supplémentaire de leurs préférences commerciales qui viendrait supprimer les effets positifs potentiels d'un meilleur accès aux marchés des pays du Nord.

D'autre part, il découle de ce qui précède que la question des produits sensibles comme moyen de lever en partie l'effort de libéralisation peut intervenir dans les deux négociations OMC et APE. Elle constitue une forme d'ultime barrière tarifaire résiduelle pour les exportations des pays ACP sur les marchés du Nord (et des non PMA sur le marché européen en particulier) malgré la baisse des tarifs. Les pays ACP doivent veiller à ce que la flexibilité autorisée dans l'application de la formule de réduction tarifaire à l'OMC n'annihile pas les efforts d'ouverture des marchés consentis par les pays du Nord. Pour les pays ACP non PMA, comme pour les PMA vis-vis des marchés autres que l'UE, la désignation de produits sensibles dans le cadre des négociations OMC est un enjeu important. Les propositions de l'UE à l'OMC en matière de produits sensibles sont particulièrement importantes pour les négociations APE car elles peuvent préfigurer l'exclusion de produits sensibles dans le cadre des APE de la part de l'UE. L'attention des pays ACP doit porter plus précisément sur :

- la définition des produits sensibles. Cela peut être un certain pourcentage des lignes tarifaires (proposition du G10, proposition des Etats-Unis -à 1%, octobre 2005), ou bien un nombre de lignes tarifaires (propositions de l'UE sur 160 produits sensibles sur les 2000 enregistrés à l'OMC).
- leur traitement : réduction des droits de douane moindre (proposition Etats-Unis, UE), exclusion de la formule de réduction étagée et intégration dans une boîte séparée, période de mise en œuvre des réductions plus longue (proposition G10).
- la compensation de cette flexibilité par un accroissement des contingents tarifaires afin de garantir une amélioration de l'accès au marché, même sur les produits sensibles (proposition de l'UE). Les leçons tirées des Accords de libre échange (ALE) précédemment signés entre l'UE et les autres blocs commerciaux montre à cet égard que l'exclusion des produits sensibles de ces ALE se fait par l'octroi d'un accès préférentiel au marché de l'UE dans les limites des contingents tarifaires concédés pour les produits exclus.

5.2. Eviter la progressivité des droits de douane

L'accord cadre de juillet 2004 à l'OMC prévoit en effet que la question de la progressivité des droits de douane soit traitée au moyen d'une formule à convenir. La négociation devrait donc porter sur la définition de cette formule afin que la prise en compte de cette question soit opérationnelle. Pour le marché européen en particulier, la signature d'un APE permettrait comme pour les barrières tarifaires résiduelles de lever les tarifs sur l'ensemble des produits ACP, transformés ou non, et d'éviter que des tarifs soient appliqués sur des produits à forte valeur ajoutée incorporant des produits sensibles comme le sucre. Ceci dépendra toutefois de la façon dont le protocole sucre sera traité dans les négociations des APE (intégré dans chaque APE ou bien sous forme d'un accord séparé – *stand alone agreement*). Reste également l'enjeu de la désignation des produits sensibles par l'UE dans les négociations OMC et APE qui viendrait amoindrir les progrès réalisés en matière d'accès au marché.

5.3. Eviter l'érosion des préférences commerciales

A l'OMC, la revendication des pays du G90 de traiter ce sujet a été intégrée dans l'accord cadre de juillet 2004. L'Accord reconnaît en effet dans la section Traitement spécial et différencié (TSD) relative à l'accès au marché l'importance des préférences de longue date et indique que « l'érosion des préférences sera traitée à des conditions à convenir ». Les négociations doivent donc désormais porter sur les conditions concrètes de cette disposition. L'accord renvoie pour cela à un article du premier projet de modalités de mars 2003³⁰. L'article stipule que « dans la mise en œuvre de leurs engagements de réduction tarifaire, les participants s'engagent à maintenir, dans toute la mesure où cela sera techniquement réalisable, les marges nominales des préférences tarifaires (...) qu'ils accordent à leurs partenaires commerciaux en développement. » Il est proposé que pour les produits exportés par les pays ACP qui sont d'une importance vitale, la diminution des tarifs touchant les non ACP se fasse sur une période plus longue. En outre, tous les droits contingentaires pour ces produits seront éliminés.

Dans les négociations APE avec l'UE, le maintien des préférences commerciales est également au cœur des enjeux et s'articule avec la réforme de la PAC ainsi qu'avec les alternatives aux APE, à savoir l'Initiative TSA et le SPG. Si les pays ACP PMA décident de rester sous l'initiative TSA alors que les pays ACP non PMA signent un APE, ils perdent leurs préférences commerciales par rapport à ces derniers (si tant est que les négociations APE aboutissent à une libéralisation totale du marché européen). S'ils décident de signer un APE avec les pays ACP non PMA, l'enjeu commun est de maintenir des préférences commerciales par rapport aux pays non ACP. Les négociations APE doivent alors prendre en compte la réforme des OCM sucre et bananes qui risquent de favoriser des pays comme le Brésil au détriment des ACP. Les conséquences seraient particulièrement néfastes pour les pays ACP fortement dépendants de ces produits : Maurice pour le sucre en Afrique, les pays de la Caraïbe pour le sucre et les bananes, et Fidji pour le sucre dans le Pacifique. Les négociations APE doivent également prendre en compte la réforme du SPG +.

En matière de stratégie de négociation, on voit qu'une position offensive sur la baisse des droits de douane dans les négociations OMC va à l'encontre d'une position visant au contraire à maintenir des préférences voire à les améliorer pour les pays ACP non PMA dans le cadre des négociations APE. Cela implique pour les pays ACP de ne pas encourager une baisse généralisée des droits à l'OMC, ou au moins de désigner les produits pour lesquels les préférences sont importantes (les produits sous protocoles par exemple), mais aussi d'être plus offensifs dans les négociations APE. La question de la compensation des pertes liées aux réformes des OCM engendrant directement une érosion des préférences pourrait par exemple faire partie des négociations.

5.4. Faire face aux barrières non tarifaires

Les règles d'origine

Dans le cadre de l'OMC, cette question est traitée dans l'Accord sur les règles d'origine, qui vise à harmoniser les règles d'origine et à veiller à ce que ces règles ne créent pas en elles-mêmes des obstacles non nécessaires au commerce. Utilisées de façon abusive, les règles d'origine peuvent en effet constituer des instruments de politique commerciale. Toutefois, le cadre des négociations APE apparaît bien plus approprié pour répondre à cet enjeu. Les règles d'origine sont particulièrement strictes pour le SPG et donc pour l'initiative TSA. Dès lors que la signature d'un APE n'est pas obligatoire pour les pays ACP, les négociations APE doivent aborder les alternatives à

³⁰ Paragraphe 16 du document TN/AG/W/1/Rev.1.

l'APE que sont le SPG dont l'initiative TSA pour les pays ACP PMA. Il importe pour que ces dispositions soient de véritables alternatives comparables à l'APE en matière d'accès au marché européen, que les règles d'origine soient révisées de façon à ce qu'elles soient moins contraignantes³¹. Pour les pays ACP PMA en particulier, la question d'une dérogation à ces règles pourrait être posée afin de tenir compte de leurs contraintes structurelles d'offre.

Les normes de qualité et SPS

Au niveau de l'OMC, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) concerne toutes les règles qui régissent la formulation et la mise en œuvre de mesures SPS s'appliquant aux échanges commerciaux internationaux. L'Accord précise que si les membres de l'OMC ont le droit de fixer les normes qu'ils jugent appropriées pour leurs citoyens, ces normes doivent restreindre au minimum les échanges. Il vise alors à réglementer l'utilisation des normes afin d'éviter les dérives protectionnistes. Il n'en définit toutefois pas le contenu et fait référence aux normes internationales fournies par les institutions spécialisées. La définition du contenu des normes SPS incombe à la Commission du Codex Alimentarius pour la santé humaine, l'Office international des épizooties pour la santé animale et la Convention internationale pour la protection des végétaux. Les membres de l'OMC sont aussi autorisés à mettre en place des normes nationales plus strictes que ces normes internationales, mais ils doivent en apporter une justification scientifique.

Concernant les normes de qualité, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) couvre toutes les caractéristiques spécifiques d'un produit, comme la taille, l'aspect, les fonctions, la performance ; la façon dont il est emballé ou labellisé ; la façon dont il est produit. Dans ce cas, il peut être plus approprié de concevoir des réglementations techniques sur les méthodes de production plutôt que sur les caractéristiques intrinsèques du produit (dans le cas des produits biologiques par exemple).

Les Accords SPS et OTC imposent de fait des contraintes très fortes aux pays exportateurs de produits agricoles. D'une part, les pays ACP n'ont pas les moyens techniques, financiers et humains d'appliquer des normes de plus en plus complexes. D'autre part, ils participent peu à leur élaboration. Leurs intérêts et leurs spécificités sont rarement pris en compte. Reconnaisant les difficultés des PED à se conformer aux mesures SPS et OTC mises en place par les pays développés, l'OMC prévoit dans le cadre du traitement spécial et différencié une assistance technique à disposition des PED. Dans le cas où la mise en œuvre de nouvelles mesures par un pays développé a pour effet de réduire de façon substantielle l'accès à son marché, le pays développé en question doit fournir de l'assistance technique. En outre, quand de nouvelles mesures sont décidées, les pays en développement disposent d'un temps plus long pour les mettre en place.

Dans la négociation APE, la question des normes est explicitement inscrite dans la feuille de route des négociations APE entre les régions ACP et l'UE. La question des normes est extrêmement sensible en Europe car elle renvoie aux exigences croissantes des consommateurs. Il est donc difficile d'imaginer que l'UE pourrait revenir à des normes moins contraignantes.

³¹ Voir à ce sujet l'article du Dr Chris Stevens : « Le SPG : une solution au problème de Cotonou et des APE », Eclairage sur les Négociation vol.4 N°4, Juillet-Août 2005 ; voir également Stevens, C. and Kennan, J. 2005. GSP Reform: a longer-term strategy (with special reference to the ACP. Report prepared for the UK Department for International Development. Brighton: IDS (http://www.ids.ac.uk.ids/global/pdfs/CS_GSPPrs05.pdf).

Les stratégies de négociation³² pour les pays ACP au niveau international et au niveau européen apparaissent très complémentaires. Au niveau international, l'enjeu pour les pays ACP se situe surtout au sein des organisations internationales qui définissent le contenu des normes en s'efforçant d'y être davantage présents pour faire valoir leurs intérêts et préoccupations, qu'au sein de l'OMC sur les Accords SPS et OTC. Dans les négociations APE, la stratégie de négociation doit porter sur le renforcement de capacités pour se conformer aux normes ainsi qu'au regard des procédures administratives certifiant le respect des normes SPS ; ce qui renvoie au volet développement des APE. La négociation sur ce volet est pour l'instant peu avancée et il reviendrait aux pays ACP d'être plus offensifs pour qu'ils puissent bénéficier dans le cadre d'un APE ou de ses alternatives d'une assistance technique suffisante. L'intérêt de donner la priorité aux négociations APE sur cette question est aussi de pouvoir bénéficier d'une assistance pour les normes de leur premier partenaire commercial, qui sont globalement plus strictes que celles de leurs autres partenaires.

5.5. Améliorer la compétitivité des ACP face à la concurrence des PED non ACP

A l'OMC, les négociations relatives aux soutiens internes agricoles peuvent constituer une entrée pour les pays ACP afin de pouvoir mettre en place des politiques permettant de lever leurs contraintes structurelles d'offre et ainsi d'améliorer leur compétitivité agricole. Il faut rappeler que le soutien à l'agriculture dans ces pays a été considérablement réduit suite aux mesures de libéralisation mises en œuvre dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel (diminution des droits de douane, suppression du contrôle des prix, etc.). Aujourd'hui les pays ACP ont peu de marges de manœuvre pour pouvoir réutiliser des soutiens internes. Les seuls soutiens qu'ils peuvent utiliser sont ceux de la boîte verte, or ceux-ci reposent sur une forte capacité budgétaire dont ne disposent pas les pays ACP. Concernant les soutiens de la boîte orange, les PED ont bien des engagements de réduction moindres et des périodes de mise en œuvre plus longues dans le cadre du traitement spécial et différencié (TSD), mais la plupart des pays ACP ont déjà fortement limité voire supprimé l'utilisation de ces soutiens et ils ne peuvent plus les réintroduire. Les PMA, s'ils sont exempts de réduction par le TSD, ne peuvent également augmenter l'utilisation de ces soutiens en raison de leurs contraintes budgétaires. Notons que ces contraintes budgétaires seront d'autant plus fortes avec la signature d'un APE, si aucune réforme profonde de la fiscalité n'est mise en œuvre pour compenser la suppression des droits de douane (développement de la fiscalité intérieure, amélioration de la collecte des taxes, etc.). Il convient de souligner à cet égard que, contrairement aux accords SPS et OTC, le TSD de l'Accord agricole ne prévoit aucune disposition relative à l'assistance technique et financière pour les PED, à la seule exception de la Décision de Marrakech qui n'a jamais été appliquée. Il devrait être davantage articulé avec les objectifs de développement des PED.

³² Voir CTA-ECDPM InBrief sur "EPAs and SPS issues", Martin Doherty, à paraître.

Encadré 5. La classification des soutiens internes dans l'accord agricole de l'OMC

L'Accord Agricole classe les divers types de soutien dans des « boîtes » en fonction de leur degré de distorsion plus ou moins importants sur les échanges. Les seuls soutiens qui peuvent augmenter sont ceux de la boîte verte, considérés comme étant les moins distorsifs. Il s'agit principalement des soutiens qui ne sont pas liés aux volumes de production ou au prix (recherche, formation, vulgarisation, protection des plantes, santé animale, stocks de sécurité alimentaire, protection de l'environnement...). Les soutiens de la boîte orange sont jugés comme particulièrement distorsifs et soumis à réduction. Il s'agit essentiellement des mesures de soutien aux prix qui visent à maintenir les prix internes à un niveau plus élevé que sur le marché international afin de garantir le revenu des producteurs (caisses de stabilisation et péréquation par exemple). Les soutiens de la boîte bleue correspondent aux mesures de limitation de l'offre (mise en jachère par exemple).

L'accord cadre de juillet 2004 prévoit que le niveau global de soutien interne distorsif³³ devra être réduit substantiellement, suivant une formule étagée, et que les réductions se font à partir des niveaux consolidés. La plupart des soutiens internes qui ont été notifiés³⁴ sont en dessous des niveaux d'engagement consolidés. Pour les pays ACP, l'application d'une formule étagée signifierait donc une restriction de leur marge d'action. Toutefois, dans la mesure où là encore l'accord indique que les pays en développement sont traités dans le cadre du TSD, l'enjeu de la négociation pour les pays ACP pourrait être par exemple d'être autorisés à ne pas réduire le niveau global de soutien, voire même au contraire à l'augmenter.

L'autre point de la négociation sur les soutiens internes porte sur la clause de *minimis*. Cette clause permet pour l'instant aux Etats membres d'échapper aux obligations de réduction des soutiens de la boîte orange dans la limite de 5% de la valeur de la production agricole pour les pays développés, et de 10% pour les PED. L'Accord cadre de juillet 2004 prévoit que cette clause soit abaissée. L'enjeu de la négociation pour les pays ACP consiste donc à être autorisés à ne pas réduire la limite *de minimis* dans la mesure où sont concernés des producteurs pratiquant une agriculture de subsistance et dotés de ressources limitées.

Les négociations APE se prêtent quant à elles particulièrement bien à des stratégies de négociation offensives de la part des pays ACP sur ce sujet. Le volet développement des APE est en effet censé renforcer les capacités des pays ACP pour les aider à améliorer leur compétitivité.

³³ Celui-ci représente le niveau de soutien cumulé de la boîte orange consolidée (l'ensemble des soutiens de cette boîte est mesuré par la « mesure globale de soutien –MGS- totale consolidée finale »), plus le niveau *de minimis* permis et les soutiens de la boîte bleue.

³⁴ C'est-à-dire les soutiens qu'un pays donné utilise et qu'il doit reporter auprès du Comité sur l'agriculture.

B) CONCURRENCE DES IMPORTATIONS SUR LES MARCHES DOMESTIQUES ET REGIONAUX DES ACP

5.6. Limiter la concurrence des importations sur les marchés domestiques et régionaux

Limiter l'accès aux marchés des pays ACP

Dans les négociations OMC et APE, les pays ACP doivent s'engager à baisser leurs barrières douanières dans un objectif de libéralisation des échanges. Mais parallèlement ils ont la possibilité d'exclure un certain nombre de produits de cette libéralisation, au titre du Traitement spécial et différencié (TSD) accordé aux PED à l'OMC d'une part, et au titre de l'asymétrie de la réciprocité – autorisée à l'OMC par l'article XXIV – dans les APE d'autre part.

- Appliquer une formule de réduction tarifaire spécifique

Dans l'accord cadre de l'OMC de juillet 2004, il est prévu de nouvelles réductions tarifaires pour tous les Etats membres, mais les PED ont des engagements de réduction moindres dans le cadre du TSD. L'enjeu pour les pays ACP non PMA – les PMA étant exempts d'engagement de réduction – est plus précisément de pouvoir appliquer une formule de réduction tarifaire spécifique. S'appuyant sur l'Accord de juillet qui affirme que la formule de réduction tarifaire doit tenir compte de la diversité des structures tarifaires des différents pays développés et en développement, le G33 indique³⁵ à cet égard que toute formule qui poserait des seuils communs pour les pays développés et les PED serait inacceptable. Les pays qui ont eu recours à des tarifs consolidés à des taux plafonds, ainsi que ceux qui appliquent des droits de douanes consolidés à un niveau bas, doivent se voir proposer des modalités spécifiques de réduction tarifaire.

- Désigner des produits spéciaux

En plus des produits sensibles qui s'adressent à l'ensemble des pays membres de l'OMC, les PED ont la « flexibilité » au titre du TSD de désigner un « nombre approprié » de « produits spéciaux » pour des raisons de sécurité alimentaire et de développement rural. Les modalités concrètes de cette flexibilité (exclusion de la formule de réduction tarifaire, moindres réductions tarifaires...) restent à définir. Pour les pays ACP – là encore non PMA – il importe que les critères ou indicateurs de définition comme le traitement appliqué aux produits spéciaux se distinguent de ceux des produits sensibles ; sinon la distinction faite entre les deux types de produits n'aurait plus de sens. La notion de produits spéciaux appelle un traitement plus ambitieux que celui des produits sensibles compte tenu des raisons qui sont invoquées pour leur justification. Plusieurs options s'offrent aux pays ACP à partir de ce qui se pratique déjà dans certains de ces pays : exclusion des produits spéciaux de toute réduction tarifaire (par rapport à une moindre réduction tarifaire pour les produits sensibles), possibilité de réarmement tarifaire, possibilité de contingenter les importations, périodes de contingentement plus ou moins longues...

- Disposer de mesures de sauvegarde spéciale

L'OMC autorise l'utilisation de mesures de sauvegarde spéciale pour se protéger d'importations massives ou d'une diminution importante du prix de ces importations par l'application de droits de douane additionnels sur les produits concernés (« réarmement tarifaire temporaire »). Cependant, les mesures de sauvegarde existant à l'heure

³⁵ 11 octobre 2005.

actuelle sont trop lourdes et difficiles à mettre en œuvre dans les PED. De fait, elles ont été quasi réservées aux pays développés. Seuls trois pays membres de la SADC (Botswana, Namibie et Swaziland) se sont réservés le droit d'appliquer la mesure de sauvegarde spéciale dans leurs notifications pour certains produits spécifiques.

L'accord cadre de juillet 2004 prévoit ainsi qu'un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pourra être utilisé par les PED. La stratégie de négociation des pays ACP doit aller dans le sens d'une simplification du mécanisme de sauvegarde, ce qui implique de se positionner sur les points suivants : critères de déclenchement (seuil prix et/ ou volume), mécanisme de déclenchement (automatique ou procédure spécifique), durée, produits éligibles et en particulier articulation avec les produits sensibles et spéciaux et enfin contenu (droits de douane additionnels ou autres possibilités, telles que des restrictions quantitatives). La possibilité de restreindre les importations par des contingentements saisonniers par exemple voire des interdictions temporaires apparaît particulièrement nécessaire lorsque la mise en place de droits de douane additionnels s'avère insuffisante pour enrayer les effets dommageables des importations sur la production locale. C'est le cas par exemple des importations de découpes de volaille en Afrique de l'Ouest et du centre où seuls des pics tarifaires de 400% permettraient de limiter les effets de concurrence.

- *Exclure des produits de l'APE*

La signature d'un APE entre les pays ACP organisés en zones d'intégration régionale et l'UE a potentiellement pour effet d'accentuer les effets de concurrence des importations de l'UE sur les marchés ACP. Elle implique en effet que les pays ACP ouvrent davantage leurs frontières aux importations européennes en diminuant substantiellement les droits de douane qu'ils appliquent à ces importations. Il faut noter que la non signature d'un APE par des pays ACP ayant décidé de rester sous le régime TSA pour les PMA ou de passer sous un autre régime pour les non PMA (probablement le SPG), ne prémunit pas de la concurrence des importations de l'UE. Ils peuvent subir cette concurrence via des phénomènes de réexportation au niveau régional : des pays ACP de la même zone d'intégration régionale ayant signé un APE peuvent importer des produits européens à zéro droit de douane puis les exporter vers les pays voisins, sans que ces produits soient taxés dans le cadre d'une zone régionale de libre échange

Les négociations APE portent cependant aussi sur la possibilité qu'auraient les pays ACP de réduire leurs droits de douane à un niveau moindre que celui de l'UE en excluant de la libéralisation un certain volume des échanges commerciaux avec l'UE. Cette asymétrie possible dans le degré de libéralisation renvoie à l'article XXIV du GATT, relatif aux Unions douanières et aux zones de libre échange. Cet article constitue une dérogation au principe de la Nation la Plus Favorisée (NPF) c'est-à-dire de non discrimination. Il stipule en effet 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 ou groupes de pays sont régis par un accord de libre échange ou une union douanière, donc qu'il y a réciprocité des préférences commerciales.

Le problème de l'article XXIV est qu'il reste très flou sur la définition d'un accord de libre échange ou d'une union douanière en indiquant simplement que cet accord doit concerner une part substantielle des échanges et doit être mis en œuvre sur une période raisonnable. Ces deux termes, "part substantielle" des échanges et "période raisonnable", sont sujets à interprétation.

Encadré 6. L'article XXIV

L'Accord du GATT reconnaît, dans l'article XXIV, que l'instauration des unions douanières ou des zones de libre-échange permet d'augmenter la liberté du commerce, et qu'il est donc souhaitable de développer ce type d'accords commerciaux. En particulier, la règle de la nation la plus favorisée n'est pas enfreinte par un accord de libre-échange ou une union douanière.

Le paragraphe 8.a) précise la définition d'une union douanière et d'une zone de libre-échange. La zone de libre-échange est « *un groupe de territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel³⁶ des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange* ».

L'interprétation qu'en a donnée l'UE et qu'elle a utilisée dans les précédents accords de libre échange (ALE) signés avec des pays en développement est la suivante :

- > « Substantiellement tout le commerce » signifie 90% de l'ensemble des échanges commerciaux entre les partenaires de l'ALE (y compris les biens industriels et les services). Autrement dit, il y a ALE lorsque la somme de tous les flux commerciaux libre de droits de douane et de barrières non tarifaires représente 90% de l'ensemble des flux commerciaux, sans que des secteurs entiers puissent être exclus. Ainsi, l'ALE signé entre l'UE et l'Afrique du Sud en 1999 couvrait 90% des flux commerciaux entre les parties, avec une ouverture du marché de l'UE à 94% des importations venant d'Afrique du Sud, et une libéralisation du marché de l'Afrique du Sud à 86% des importations de l'UE. Cette interprétation de l'article XXIV n'a pas été attaquée à l'OMC.
- > « période raisonnable » de mise en œuvre de l'ALE implique une période n'allant pas au-delà de 12 ans.

Selon Davenport (2002), en utilisant cette interprétation, l'UE se réserverait la possibilité de préserver ses secteurs protégés dans les ALE, que sont par exemple les produits agricoles sensibles et les produits alimentaires transformés. Le tableau 7 montre le niveau final de libéralisation décidé dans quelques précédents accords bilatéraux.

Tableau 7 : Part du commerce libéralisé (ne faisant pas l'objet de barrières tarifaires et non tarifaires) en pour cent

	Importations de l'UE		Partenaire		Commerce total	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Accord méditerranéen UE-Tunisie	95.2	92.9	95.4	96.7	95.3	95.0
Accord de coopération CE-Egypte	85.7	84.5	100.0	100.0	96.4	96.4
Union douanière CE-Turquie	86.4	86.9	97.6	97.6	93.3	93.1
Accord Europe CE-Hongrie	92.7	93.5	98.5	98.8	95.8	96.3
Accord de commerce, développement et coopération UE-Afrique du Sud	90.2	91.1	91.1	90.3	90.7	90.7

Source: Davenport, 2002

³⁶ Mot souligné par les auteurs.

A partir de ce constat, une des conclusions tirées par Davenport est que si les pays ACP arrivent à négocier les APE de façon à ce que la libéralisation porte sur 90% de tous les produits à 6 chiffres dans les chapitres de la classification douanière (SH-2), la libéralisation sera alors plus large et comprendra des secteurs « protégés ».

Un des scénarios APE les plus souvent évoqués correspond à une libéralisation asymétrique, de 100% côté UE et de 80% côté ACP (soit environ 90% des flux commerciaux au total entre les deux parties). Cela reviendrait pour les pays ACP à exclure 20% de leurs flux commerciaux avec l'UE, sachant qu'il leur est impossible de mettre l'ensemble des flux agricoles dans ces 20%. L'enjeu pour les pays ACP est globalement d'obtenir la plus grande asymétrie possible dans les APE, avec une libéralisation côté UE effectivement à 100% et la plus faible possible de leur côté, ainsi que la période de mise en œuvre la plus longue possible. En effet, un APE n'a d'intérêt pour les pays ACP non PMA que s'ils peuvent accéder au même niveau de préférences que les PMA dans le cadre de l'initiative TSA, ce qui implique un accès libre de droits et de quotas y compris sur les produits sensibles pour l'UE. En outre, ce n'est pas parce que le degré d'asymétrie dans la libéralisation est en faveur des ACP que cela implique de leur part un moindre effort de libéralisation que l'UE. Au contraire, il faut rappeler que seuls 7% des produits ACP non PMA sont encore taxés par l'UE –même s'il s'agit de produits sensibles pour lesquels la suppression des taxes ne sera pas chose aisée– alors que la plupart des produits de l'UE sont taxés par les ACP. Pour faire valoir leurs intérêts, et pour garantir que le compromis qui ressortira des négociations APE sera conforme aux règles de l'OMC, il est indispensable pour les pays ACP de préciser le contenu de l'article XXIV. Dans ce contexte, les négociations APE dépendent des négociations qui seront menées dans l'enceinte de l'OMC sur l'article XXIV. Mais tout progrès réalisé dans les négociations APE sur la redéfinition de cet article pourra aussi constituer une position de négociation à l'OMC.

- *Redéfinir l'article XXIV du GATT*

La stratégie de négociation des pays ACP pour éviter le risque lié à un APE d'un accroissement de la concurrence des importations de l'UE sur leurs marchés, pourrait donc être de faire avancer au mieux les négociations APE afin de porter une position de négociation à l'OMC sur l'article XXIV. Cette position pourrait être portée par le Groupe ACP dans son ensemble et éventuellement conjointement avec l'UE. Il faut rappeler que lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun (2003), les pays ACP ont déjà demandé une interprétation plus flexible de l'article XXIV, dans le cas où une zone de libre-échange est conclue entre des pays ayant des niveaux de développement très différents, ce qui est le cas des APE³⁷. Cette demande a été réitérée dans le cadre de la préparation de la sixième Conférence de l'OMC prévue à Hong-Kong en décembre 2005.

Par ailleurs, la désignation de produits sensibles et de produits spéciaux par chacun des pays ACP membres de l'OMC peut à l'inverse influencer sur les négociations APE dans l'identification des produits jugés « sensibles »³⁸ par les pays ACP et qui peuvent être exclus de l'APE. Les négociations OMC sur les produits spéciaux paraissent en effet relativement avancées par rapport aux négociations APE sur ce sujet. Le G33 notamment a fait une proposition spécifique sur les produits spéciaux en octobre 2005³⁹.

³⁷ Déclaration ACP relative à la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC, Bruxelles, 1^{er} août 2003. Document ACP/61/082/03 [FINAL]

³⁸ Le terme de produits sensibles est couramment utilisé dans les négociations APE mais ne renvoie pas directement à l'expression de produits sensibles adoptée à l'OMC dans l'accord de juillet, même s'il correspond à la même problématique de limitation de l'accès au marché.

³⁹ La proposition consiste à faciliter le travail d'identification des produits spéciaux en proposant une liste, non exhaustive, d'indicateurs pour chacun des trois critères retenus pour caractériser les produits spéciaux : sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté et développement rural.

En outre, la désignation de produits sensibles dans le cadre des négociations APE constitue un exercice particulièrement difficile dans la mesure où il doit être réalisé au sein de chacune des zones d'intégrations régionales définies pour négocier un APE avec l'UE. Cela implique pour les pays ACP de négocier d'abord au niveau régional pour trouver un consensus sur une liste de produits à exclure de l'APE et pour avancer une position commune vis-à-vis de l'UE, alors que ces pays peuvent avoir des intérêts divergents. Il faut toutefois souligner que la constitution d'unions douanières dans le cadre des processus d'intégration régionaux passe de toute façon par la définition d'un tarif extérieur commun (TEC). Ce TEC portera sur les importations en provenance de l'UE pour les produits qui seront exclus des APE, mais aussi sur les importations du reste du monde. La définition des structures tarifaires devra ainsi tenir compte de la notion de produits sensibles et spéciaux à l'OMC ainsi que des produits exclus de l'APE⁴⁰.

Enfin, il est aussi possible d'envisager un mécanisme de sauvegarde spécifique pour les importations de l'UE dans le cadre de l'APE, afin de limiter les conséquences liées à une augmentation des importations de l'UE après l'introduction de la réciprocité des préférences. La définition d'un mécanisme de sauvegarde spéciale à l'OMC peut là encore préfigurer la construction d'un mécanisme au niveau des négociations APE.

Lutter contre le caractère déloyal de la concurrence des importations

Le problème de la concurrence déloyale des importations sur les productions locales des pays ACP renvoie aux divers soutiens dont bénéficient les producteurs et les exportateurs, essentiellement des pays développés. Dans la mesure où les négociations APE ne traitent pas des soutiens agricoles, c'est l'OMC qui constitue l'espace de négociation approprié pour répondre à cet enjeu. Les négociations OMC sur les volets soutien interne et soutien aux exportations peuvent néanmoins toucher indirectement les négociations APE concernant l'identification par les pays ACP des produits qu'ils souhaitent voir exclus des APE ; le caractère fortement subventionnés de certains produits peut jouer comme critère dans la sélection des produits⁴¹.

- Eviter le transfert entre boîtes des soutiens internes

Selon la formule de réduction étagée des soutiens internes distorsifs prévue dans l'accord cadre de juillet 2004, les pays développés devront réduire au minimum de 20% leur niveau global de soutien interne. De plus, dans le souci d'harmoniser les réductions, les pays dont les niveaux de soutiens internes distorsifs sont les plus élevés devront procéder à des réductions proportionnellement plus fortes. Plus précisément, les soutiens de la boîte orange (composant la mesure globale de soutien, MGS) devront être réduits suivant le même principe de formule étagée ; avec des MGS par produit plafonnées à un certain niveau (restant à définir) pour empêcher des transferts de soutien entre les différentes boîtes. Il est convenu également que la limite indiquée dans la clause *de minimis*⁴² soit abaissée. Tout en se préservant d'une baisse de cette clause pour ce qui les concerne (au titre du TSD), les pays ACP peuvent avoir une stratégie de négociation offensive vis-à-vis des pays du Nord sur ce sujet.

⁴⁰ En d'Afrique de l'Ouest les pays faisant partie de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) disposent d'un TEC qui doit être étendu à la zone CEDEAO (Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest). Mais les niveaux du TEC étant considérés comme trop bas et donc parfois non appliqués par les pays de l'UEMOA, il est possible que ces niveaux soient révisés sur certaines lignes (« réarmement tarifaire »). Dans ce contexte, la désignation de produits sensibles et spéciaux dans les négociations OMC peut aussi alimenter la révision du TEC.

⁴¹ Ce critère est un de ceux que propose le G33 pour définir les produits spéciaux.

⁴² Pour rappel, cette clause est actuellement fixée à 5% de la valeur totale de la production agricole des pays développés, 10% pour les PED.

Par ailleurs, la renégociation de l'Accord Agricole prévoit d'élargir les critères d'éligibilité des soutiens de la boîte bleue, pour l'instant restreints aux programmes de limitation de la production, pour y intégrer des soutiens découplés à la production, tels que les paiements contracycliques utilisés aux Etats-Unis⁴³. En réalité, la redéfinition de la boîte bleue assure une forme de protection à ce pays qui en dépend fortement ; d'autant plus que le plafonnement prévu pour cette boîte (5% de la valeur de la production agricole totale du pays) est en pratique peu contraignant et qu'une « flexibilité » sera ménagée pour les pays dépassant exceptionnellement ce niveau. La redéfinition de la boîte verte fait également partie des négociations afin qu'elle se limite véritablement aux soutiens les moins distorsifs possible et prenne en compte des considérations autres que commerciales comme les dimensions sociale et environnementale de l'agriculture.

En matière de stratégie de négociation, les positions que pourraient prendre les pays ACP concernant la redéfinition de la boîte bleue seraient plutôt de nature à viser les soutiens utilisés par les Etats-Unis et de peu d'influence sur les négociations APE. En revanche, des positions relatives aux disciplines des boîtes orange et verte peuvent viser les soutiens dits découplés dont l'UE fait de plus en plus usage. Il convient en effet de souligner que si l'UE a accepté le principe d'une réduction supplémentaire des soutiens de la boîte orange, c'est parce qu'elle en dépend de moins en moins, suite aux réformes successives de la PAC visant à réduire ces soutiens au profit des soutiens découplés. L'expérience montre cependant que les paiements découplés versés directement aux producteurs pour leur garantir un certain niveau de revenu, ne sont en réalité pas neutres sur la production (c'est l'effet recherché) et donc sur les marchés. Cela ne signifie pas qu'il faille condamner toute forme de soutien à l'agriculture –les pays ACP eux-mêmes pouvant porter des positions de négociation en faveur de l'utilisation de soutiens agricoles, mais réfléchir à d'autres formes de disciplines au-delà de la classification entre boîtes ; comme par exemple limiter les soutiens aux produits échangés sur les marchés domestiques mais non sur les marchés internationaux.

- *Supprimer les mesures de soutien aux exportations*

Depuis l'accord cadre de juillet 2004, le principe de l'élimination des subventions directes à l'exportation est acquis. L'accord cadre prévoit aussi que la négociation ne porte pas seulement sur les subventions aux exportations, mais prenne également en compte *toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent* à savoir les crédits et les garanties de crédit à l'exportation⁴⁴, les entreprises de commerce d'Etat et l'aide alimentaire. L'engagement des pays du Nord à éliminer leurs soutiens aux exportations est sans doute de nature à réduire les effets de concurrence déloyale de leurs importations sur la production des ACP.

Les pays ACP peuvent avoir une stratégie de négociation offensive sur ce volet de façon à veiller à ce que la définition des règles permette bien le respect des engagements des pays du Nord. Pour les crédits et garanties de crédits à l'exportation, il s'agit d'instaurer des disciplines concernant les délais de remboursement, le paiement d'intérêts et les primes. Pour les entreprises de commerce d'Etat, les disciplines devraient concerner les subventions à l'exportation qui leur sont accordées et qu'elles accordent, leur financement par les pouvoirs publics et la garantie contre les pertes dont elles bénéficient. La question de l'utilisation future des pouvoirs de monopole de telles

⁴³ Ils sont destinés en cas de prix bas ou de mauvaise récolte à indemniser les producteurs américains en leur versant la différence entre le prix de marché et le prix cible fixé par le gouvernement. Ils sont largement utilisés par les Etats-Unis notamment à l'attention de leurs producteurs de coton.

⁴⁴ Les *crédits à l'exportation* consistent, pour l'exportateur, à garantir des facilités de paiement à l'importateur. Les garanties de crédit à l'exportation consistent, pour l'Etat d'origine de l'exportateur, à se porter garant du remboursement du crédit concédé à l'importateur, si ce dernier n'honore pas sa créance.

entreprises est plus épineuse. Leur position de monopole est à la fois un moyen de stimuler les exportations, à l'origine d'une concurrence déloyale. Mais pour certains PED et PMA, concéder le monopole de la commercialisation des produits agricoles à une entreprise d'Etat permet de réguler le marché intérieur et donc de stabiliser les prix intérieurs à la consommation au profit de la sécurité alimentaire. Pour l'aide alimentaire, l'enjeu est d'éviter qu'elle soit un moyen d'écouler des excédents et de s'ouvrir de nouveaux marchés

Par ailleurs, il est important pour les pays ACP d'être vigilants à l'articulation entre mesures de soutiens internes et à l'exportation. En effet, les pays développés sont enclins à supprimer leurs soutiens à l'exportation dès lors qu'ils n'en ont plus besoin, c'est-à-dire que leur compétitivité est assurée autrement, en particulier par le soutien interne. Ainsi, l'UE n'a pas de difficulté à supprimer ses subventions à l'exportation lorsque par le biais de la réforme de la PAC sur les soutiens internes, elle a moins besoins de soutiens aux exportations. En effet, les restitutions aux exportations qui sont censées couvrir la différence entre le prix mondial et le prix interne n'ont plus lieu d'être quand cette différence se rapproche de zéro. On rappellera toutefois ici l'influence des taux de change qui peuvent contrarier cette logique. Ce fut le cas récemment dans le secteur des céréales où l'UE a dû augmenter les restitutions à l'exportation en raison du taux de change défavorable Euro/USD qui pesait sur la compétitivité européenne.

Cependant, tous les pays ACP n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts sur le volet soutiens aux exportations. Certains pays ACP, en particulier pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, peuvent souffrir de l'élimination des soutiens à l'export si elle entraîne une augmentation des prix mondiaux sur des produits de base tels que le blé, la viande bovine, le maïs, les produits laitiers ou le sucre. L'un des enjeux de la négociation pourrait être d'accompagner la suppression des soutiens à l'export par la mise en place de mécanismes permettant d'assister les pays importateurs nets de produits alimentaires. Leur préoccupation légitime ne devrait pas servir de prétexte aux pays exportateurs pour maintenir des pratiques de concurrence déloyale à l'exportation sous couvert de TSD.

6. Discussion sur le rythme et le séquençage des négociations OMC et APE et impact potentiel sur les stratégies de négociation

Le précédent chapitre a tenté, pour chaque enjeu du commerce agricole des pays ACP, d'analyser les stratégies de négociation possibles pour ces pays en identifiant à laquelle des négociations OMC et APE il convenait de donner la priorité et dans laquelle avancer des positions offensives. Il s'agit ici de discuter de l'articulation entre les deux négociations et également des priorités de négociation au regard du calendrier et du rythme des négociations.

Il faut rappeler que les négociations de l'OMC relatives au cycle de Doha sont censées s'achever à l'occasion de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2005 à Hong Kong. Certains points des négociations sont relativement avancés et les négociations APE peuvent s'appuyer sur ces avancées, mais il faut aussi souligner que les incertitudes sur l'issue de la Conférence sont fortes et l'expérience des précédentes Conférences ministérielles engage plutôt à la prudence quant au respect des échéances initiales. Les négociations relatives aux APE doivent elles se terminer au 31 décembre 2007 pour une mise en œuvre des APE à partir du 1^{er} janvier 2008 et sur une période de 12 ans. Si la date butoir de la mise en œuvre des APE apparaît difficilement modifiable compte tenu des dérogations déjà obtenues par l'UE auprès de l'OMC, la longueur de la

période de mise en œuvre et surtout les modalités de libéralisation peuvent davantage être revues ou précisées dans les négociations.

Suivant l'expérience des précédents accords de libre échange conclus par l'UE avec des pays en développement, des flexibilités sont envisageables à plusieurs niveaux :

- > Des calendriers différents sur la date de début de mise en œuvre d'un APE en fonction de groupes de produits agricoles, plus ou moins sensibles
- > Des calendriers également différents sur la durée de mise en œuvre en fonction de ces groupes de produits. Une progressivité dans la libéralisation pourrait être définie : la diminution des droits de douane interviendrait ainsi étape après étape pour des groupes spécifiques de produits après une évaluation préalable de la compétitivité de chacun de ces groupes. Si une telle évaluation devait montrer que certains secteurs ne sont pas encore suffisamment compétitifs pour soutenir la concurrence des importations de l'UE et que celle-ci aurait des conséquences négatives très fortes en termes socio-économiques, un report de la libéralisation pourrait être envisagé jusqu'à la prochaine évaluation⁴⁵
- > Des clauses de révision pourraient également être fixées afin d'apporter une flexibilité supplémentaire pour les produits exemptés (pour un temps) de la libéralisation des échanges.

A partir de ce qui précède, et en tenant compte du degré d'avancement des négociations (sur la base des propositions avancées), le tableau 8 présente de façon synthétique pour chacun des principaux enjeux du commerce agricole des pays ACP, quel est l'espace de négociation, OMC ou APE, le plus approprié. Les choix sur l'enceinte de négociation à privilégier proposés ci-après ne sont cependant pas définitifs. Les stratégies de négociation peuvent en effet être constamment modifiées au gré des évolutions de chacune des négociations.

⁴⁵ Voir à ce sujet la proposition: "The EPAs and sustainable development: Benchmarks for pro-development monitoring of the negotiations", APRODEV & ICTSD, Brussels and Geneva, May 2005

Tableau 8. 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 de 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'accentuer 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 APC 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 commencées, 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 pouvoir 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)	APE La définition de la formule de réduction tarifaire doit se faire de façon cohérente avec la désignation des produits à protéger (produits

	et du G33)	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 et 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 - L'urgence est de faire cette proposition avant la Conférence de Hong Kong pour que le cadre des négociations APE soit ensuite plus clair	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'enceinte appropriée 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	

7. Conséquences pour l'assistance technique, l'aide, le renforcement de capacité, l'appui aux négociations

Les différents types d'appui que peuvent proposer les coopérations des pays du Nord aux pays ACP devraient viser à aider :

- > les différentes parties prenantes dans le secteur agricole à définir des positions de négociation permettant de défendre leurs intérêts,
- > les pays à améliorer leur compétitivité agricole, que ce soit pour l'accès aux marchés du Nord vis-vis de leurs concurrents, ou pour soutenir la concurrence des importations.

Le **renforcement de capacités** doit s'adresser aux différentes parties prenantes concernées par les négociations à l'OMC et dans le cadre des APE sur l'agriculture. Il s'agit de développer les ressources humaines et d'expertise des négociateurs ACP, des représentants de la société civile, y compris des organisations de producteurs, et du secteur privé. Ces différents acteurs doivent être en capacité de définir leurs propres positions de négociation en accord avec leurs objectifs et priorités de développement, puis de les défendre face à l'UE dans le cadre des négociations APE et dans l'enceinte multilatérale de l'OMC. Ceci implique au préalable qu'une stratégie de développement agricole claire ait été définie, au niveau national mais aussi au niveau régional pour les négociations APE, au besoin par un renforcement institutionnel des divers acteurs concernés.

L'**assistance technique** apparaît indispensable sur les normes en particulier. Les chapitres précédents ont souligné l'importance croissante désormais des normes dans les obstacles auxquels sont confrontées les exportations des pays ACP dans l'accès aux marchés du Nord. Il est difficile d'abaisser le niveau des normes, en particulier dans l'UE, et même si les pays ACP peuvent mieux participer à la définition des normes au niveau international, ils resteront confrontés aux normes plus élevées imposées par les pays (comme c'est le cas en UE) et plus encore à la multiplication des normes privées imposées notamment par les distributeurs (ex. Eurepgap). Il apparaît donc essentiel de connaître les normes, de pouvoir les respecter et d'être en capacité de prouver que les normes sont bien respectées ; ce qui n'empêche pas de lutter contre un développement qui peut être jugé abusif des normes privées. Il faut aussi souligner qu'au-delà des normes, l'assistance technique devrait aider les pays ACP à pouvoir répondre aux exigences de leurs « clients » au Nord (respect des délais de livraison, stabilité dans la qualité des produits, etc.). L'assistance technique proposée dans le cadre de l'OMC (Accord SPS et OTC) s'avère globalement insuffisante. Il importe dans les négociations APE de s'assurer que la prise en compte de l'enjeu des normes donnera bien lieu à une assistance technique suffisante et efficace.

L'assistance technique doit par ailleurs servir à aider les pays ACP à diversifier leurs exportations et leurs partenaires commerciaux ; ce que prévoit l'OMC dans son paragraphe sur l'érosion des préférences de l'accord cadre de juillet 2004⁴⁶ : « Les Membres accordant des préférences entreprendront des programmes d'assistance technique et d'autres mesures, selon qu'il sera approprié, pour appuyer les pays recevant les préférences dans les efforts qu'ils déploient pour diversifier leurs économies et leurs exportations. »

L'**appui aux négociations** devrait se traduire par :

⁴⁶ L'accord renvoie à l'article du premier document de modalités (mars 2003).

- > la réalisation d'études d'impact sur les différentes options envisagées dans les négociations OMC et APE (impact de différents degrés de réciprocité, de l'érosion des préférences liée à la réforme des protocoles produits dans le cadre de la PAC, d'une plus grande flexibilité dans les règles d'origine, des effets de concurrence d'une augmentation des importations de l'UE et d'ailleurs afin de définir les produits spéciaux, exclus des APE, etc.).
- > l'organisation de sessions d'information/ formation et surtout de concertation entre les différents acteurs agricoles concernés

L'**aide** est particulièrement envisagée dans le cadre des négociations APE, ces derniers étant présenté comme n'étant pas uniquement des accords commerciaux mais aussi des instruments de développement. Lors de la phase I des négociations APE, les pays ACP ont sans doute fait l'erreur de demander des montants importants d'aide sans « justification » précise. La Commission européenne a répondu, et continue de répondre, qu'aucune ressource additionnelle ne sera débloquée spécifiquement pour les APE, les fonds du 9^{ème} FED étant amplement suffisant. Même si il ne devrait pas y avoir théoriquement de lien entre la signature d'un APE et l'aide accordée aux pays ACP, ces derniers doivent veiller au risque de conditionnalité de l'aide et à ce que cela ne pèse pas sur les négociations. Il faut souligner à cet égard qu'il n'est pas aisé pour les pays ACP de négocier avec un partenaire commercial comme l'UE qui est aussi leur premier bailleur, un accord qui combine commerce et développement. Il est fort probable que la demande des pays ACP pour des financements conséquents soit réitérée, en justifiant ces financements à la nécessité pour eux de pallier les conséquences potentielles négatives des APE (le premier argument étant la perte des recettes budgétaires). Il est fort probable aussi que la question des financements soit un enjeu très fort dans l'élaboration du 10^{ème} FED.

8. Conclusion

Les négociations APE et OMC sont d'une importance cruciale pour l'agriculture des pays ACP car elles apportent des changements majeurs dans leur environnement. La préparation des pays ACP est dès lors elle aussi cruciale et il est important que les pays ACP prennent l'initiative dans la proposition des positions de négociation et que leurs intérêts soient ainsi mieux défendus et pris en compte. Si les deux négociations apparaissent à première vue très distinctes, l'une se déroulant dans un contexte multilatéral et l'autre dans le cadre des relations bilatérales ACP-UE, elles sont en réalité très liées ; ce qui se décide dans une des enceintes des négociations pouvant avoir des conséquences sur l'autre. C'est à cette articulation entre les deux négociations que doivent veiller les pays ACP s'ils veulent défendre au mieux leurs intérêts agricoles, ne pas réduire leurs marges de manœuvre dans une des négociations en raison de positions prises dans l'autre enceinte de négociation.

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette fondation indépendante créée en 1986, a un objectif double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer la coopération entre les partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur **quatre thèmes** étroitement liés :

- Politique de développement et action extérieure de l'UE
- Coopération économique et commerciale ACP-UE
- Partenariats multiacteurs et gouvernance
- Coopération au développement et capacités

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

Documents de réflexion de L'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

Pour de plus amples informations :

Centre Européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)

Jacque Dias

Onze Lieve Vrouweplein 21

NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas

Tél +31-(0)43-350 29 00 Fax +31-(0)43-350 20 02

E-mail info@ecdpm.org www.ecdpm.org

ISSN 1571 7569

l'ECDPM souhaite remercier les ministères des Affaires étrangères de la Belgique, de la Finlande, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse, le Centre Technique de coopération Agricole et Rurale ACP-UE (CTA) et le département pour le développement internationale du Royaume-Uni (DFID), pour leur appui financier, qui nous a permis produire cette publication.