

Problèmes clés du commerce agricole pour les pays ACP

Marche à suivre après Hong Kong

COMMERCE AGRICOLE

Bien qu'on ait qualifié la 6^{ème} conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, d'avancée modeste mais significative dans le processus des négociations commerciales, la définition de modalités applicables à l'agriculture d'ici à la fin avril 2006 reste le principal défi. La réalisation des objectifs du cycle de Doha pour le développement dépendra essentiellement de la volonté du G-4 à tenir compte des besoins des pays les plus pauvres. Les pays ACP devront continuer à pousser leur agenda commercial et à renforcer les liens avec les négociations actuelles des APE avec l'UE.¹⁾

Vincent Fautrel
CTA – Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale ACP-UE
Wageningen, Pays-Bas
fautrel@cta.int

Le présent article se propose d'examiner les problèmes critiques auxquels les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont confrontés dans le domaine du commerce agricole, d'analyser ces problèmes à la lumière de l'évolution récente des négociations multilatérales sur le commerce agricole et de suggérer des priorités pour les négociations et les consultations qui se tiendront dans les prochains mois.

Problèmes clés du commerce agricole pour les pays ACP

Les résultats des négociations de l'OMC sur le commerce agricole auront d'importantes répercussions sur les pays ACP, même si plus de la moitié d'entre eux figurent parmi les pays les moins avancés (PMA) et sont, par conséquent, exemptés de la plupart des engagements. Avant d'analyser ces implications, il est important de mettre en exergue les problèmes clés auxquels les pays ACP sont aujourd'hui confrontés sur le plan de l'accès au marché, des subventions à l'exportation, du soutien interne et des contraintes liées à l'offre et d'examiner dans quelle mesure ces problèmes sont également liés à l'actuel processus de réforme de la politique agricole commune (PAC) de l'Union Européenne.

Accès au marché. Pendant plus de trente ans, les pays ACP ont bénéficié de préférences commerciales sur le marché de l'UE dans le cadre des conventions de Lomé et de l'accord de Cotonou. Toutefois, la valeur de ces préférences commerciales est actuellement érodée par trois phénomènes différents : la libéralisation des échanges multilatéraux, la libéralisation des échanges bilatéraux (grâce à la conclusion d'accords de libre-échange – ALE – entre l'UE et d'autres blocs commerciaux), et le processus de réforme de la PAC. L'impact



Photo: laif

Les règlements SPS plus rigoureux sont une source particulière de préoccupation pour les pays ACP, car les produits agricoles représentent, en moyenne, 36 pour cent de leurs exportations vers l'UE.

de ces phénomènes varie d'un produit à l'autre et, par conséquent, d'un pays à l'autre. Bien que le processus multilatéral de libéralisation des échanges réduise directement les marges préférentielles des pays ACP, c'est probablement le moins critique des trois phénomènes susmentionnés.

En effet, la réduction multilatérale des tarifs douaniers ne fait qu'exacerber le niveau d'érosion résultant, d'une part, de la réforme de la PAC de l'UE et d'autre part, des ALE de l'UE qui accordent des préférences à un nombre croissant de régions et de pays.

Pour les pays ACP n'appartenant pas à la catégorie des PMA, qui ne bénéficient par conséquent pas de l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) et qui font du commerce en vertu des dispositions commerciales de l'Accord de Cotonou, la question de la **progressivité des droits de douane** pourrait dans certains cas empêcher la production de valeur ajoutée et par conséquent empêcher de sortir de la dépendance vis-à-vis des produits de base. Toutefois, en ce qui concerne le marché de l'UE, la progressivité ne s'applique qu'aux produits sensibles comme le sucre.

Pour les pays ACP, les problèmes d'accès au marché sont de plus en plus centrés sur **les barrières non tarifaires** qui viennent aggraver le processus d'érosion des préférences décrit plus haut. Pour les pays ACP, il existe essentiellement deux barrières : (1) les règles d'origine (RdO) et (2) la question des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS).

Les RdO appliquées par l'UE en ce qui concerne les exportations provenant des pays en développement sont particulièrement limitatives. Une étude récemment menée par l'IDS (Université du Sussex) a montré que les RdO de l'UE pouvaient exiger une production de valeur ajoutée à l'échelon local équivalant à 60 pour cent du prix final du produit pour permettre aux PMA de bénéficier d'un accès en franchise de droits de douane. Bien qu'il soit légitime que l'UE souhaite éviter tout risque de réexportation, les RdO semblent trop limitatives et ont, dans certains cas, incité les pays ACP à exporter sous le régime du SPG.

Le fait que l'UE ait adopté et mis en œuvre des normes de sécurité sanitaire des aliments plus strictes et des règlements sanitaires et phytosanitaires (SPS) plus rigoureux est une source particulière de préoccupation pour les pays ACP dans la mesure où les produits agricoles représentent, en moyenne, 36 pour cent de leurs exportations vers l'UE (et nettement plus pour de nombreux pays ACP d'Afrique). Cela est particulièrement le cas depuis l'adoption en avril 2004, par le Conseil de l'UE, d'une série d'importants règlements pour la politique communautaire de sécurité des aliments qui posent essentiellement deux problèmes importants aux pays ACP :

- conformité technique aux normes de sécurité des denrées alimentaires de l'UE ; et
- capacité institutionnelle pour la certification et le contrôle de la conformité.

Les problèmes SPS sont traités au niveau multilatéral par l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (« accord SPS »). Adopté en 1994, il vise à garantir que

- si tout niveau de protection de la santé peut être adopté, il doit être basé sur des preuves scientifiques, et que
- une mesure ne peut pas être discriminatoire à l'encontre de partenaires commerciaux ou entre ceux-ci plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre son objectif de protection SPS. L'accord SPS engage les pays développés à accroître leur assistance technique aux pays en développement. Cela est toutefois très insuffisant face aux besoins actuels identifiés.

En effet, si l'UE a reconnu qu'il fallait faire beaucoup plus, au niveau national, qui est le plus important, on constate encore peu de progrès au niveau du déploiement de l'aide de l'UE en matière de soutien des systèmes de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires.

Soutien interne et subventions à l'exportation. Les subventions à l'exportation et les mesures de soutien interne octroyées par les pays développés dans le secteur de l'agriculture sont des domaines de préoccupation majeurs pour les pays ACP. De fait, en soutenant la production nationale et les exportations d'excédents agricoles sur le marché mondial, les pays de l'OCDE (essentiellement l'UE et les États-Unis) ont non seulement empêché les pays ACP de concurrencer le marché européen mais également créé une forme de concurrence déloyale pour les produits ACP sur les marchés locaux et régionaux (il convient toutefois de mentionner que pour certains produits tels que le sucre, le soutien octroyé par l'UE a également comporté des avantages directs pour les exportateurs ACP).

Ces deux problèmes doivent être analysés dans le contexte du processus de réforme de la PAC de l'UE qui est surtout critique pour les pays ACP d'Afrique, qui entretiennent des liens étroits avec le marché de l'UE aussi bien en termes d'exportations que d'importations²⁾.

Contraintes au niveau des capacités de production. Enfin et surtout, le potentiel commercial des pays ACP, et plus particulièrement des PMA africains, est fortement limité par des capacités de production réduites, et ce en dépit des améliorations potentielles obtenues au niveau de l'accès au marché, des subventions à l'exportation et du soutien interne.

Le problème des capacités de production est extrêmement important pour les pays ACP dans le cadre du processus d'intégration régionale et de négociation des accords de partenariat économique (APE) avec l'UE.

Implications de la déclaration ministérielle de Hong Kong pour les pays ACP

Compte tenu des problèmes majeurs auxquels les pays ACP sont confrontés, que représentent les progrès réalisés à ce jour au niveau des négociations agricoles de l'OMC, et notamment le texte ministériel adopté le 18 décembre 2005 ?

Accès au marché. En ce qui concerne l'accès au marché, les membres ont prévu quatre fourchettes pour les réductions

sans toutefois parvenir à un accord sur les niveaux des seuils pour les pays développés et en développement. La déclaration finale prévoit de ménager des flexibilités dans ce pilier : produits sensibles, produits spéciaux, et mécanismes de sauvegarde spéciale. Même si ces flexibilités doivent être établies plus en détails, certaines avancées ont été réalisées par rapport au cadre de juillet 2004. En ce qui concerne les produits spéciaux, le texte reprend la proposition du G-33 accordant aux pays en développement « la flexibilité de désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires, comme produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural ». Par ailleurs, ils « auront aussi le droit d'avoir recours à un mécanisme de sauvegarde spéciale basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix », mais les arrangements précis restent à définir plus avant. À cet égard, la nécessité d'avoir des dispositions de sauvegarde fortes, simples et préventives semble être critique pour les pays ACP, compte tenu de la mesure dans laquelle la réforme de la PAC diminue le coût des facteurs de production pour les exportateurs du secteur alimentaire de l'UE et leur permet de tirer le meilleur parti des économies d'échelle. Une autre question clé concerne le paragraphe 9 de la déclaration finale qui rappelle, grâce aux demandes insistantes faites par le groupe ACP durant la dernière nuit de la conférence de Hong Kong, l'accord conclu en juillet 2004 en ce qui concerne l'importance des préférences à long terme et l'érosion des préférences. Cette question revêt une importance cruciale pour les pays ACP qui ont le plus à perdre du processus multilatéral de réduction tarifaire compte tenu des marges de préférences élevées dont ils ont bénéficié sur le marché de l'UE. Toutefois, à l'instar du cadre de juillet 2004, le texte de Hong Kong ne fournit aucune indication quant à la manière dont il convient de traiter la question de l'érosion des préférences.

Enfin, les membres ont accepté l'ouverture du marché des pays développés et en développement avancé aux exportations des PMA (pas uniquement aux produits agricoles) en ce qui concerne 97 pour cent de toutes les lignes tarifaires. Bien que cet accès en franchise de droits de douane semble être un résultat important des négociations de Hong Kong, une analyse plus détaillée montre que 3 pour cent des lignes tarifaires permettraient aux pays d'exclure un grand nombre de produits.

Soutien interne. Les membres de la réunion ministérielle de Hong Kong sont convenus d'adopter trois fourchettes pour

la réduction du soutien interne sans toutefois fournir de précision quant à l'importance des subventions qui doivent être réalisées. Les membres se sont engagés à procéder à des réductions globales du soutien interne générant une distorsion des échanges supérieure ou égale à la somme des réductions de la « catégorie orange », la « catégorie bleue » et le soutien *de minimis*. Par ailleurs, il est significatif de noter que selon une autre disposition, « les pays en développement Membres n'ayant pas d'engagements concernant la MGS seront exemptés des réductions du *de minimis* et de l'abaissement global du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges ».

Alors que le texte prévoit des réductions réelles des niveaux de soutien octroyés par les pays développés (sans se limiter à la zone comprise entre les niveaux de taux consolidés et ceux appliqués) et qu'il octroie des flexibilités autorisant les pays en développement à fournir un soutien interne, il ne contient toutefois aucune règle concernant le soutien dit de « la catégorie bleue ». Il ne permet pas de répondre à la question de savoir si le soutien « ne générant pas de distorsion des échanges » n'entraîne effectivement aucune distorsion des échanges.

Concurrence à l'exportation. Les commentateurs estiment généralement que la principale réalisation concrète de la conférence est l'engagement pris par les membres de l'OMC « d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent » ... d'ici à la fin de 2013 ... « d'une manière progressive et parallèle ... afin qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre ». En réalité, le fait que l'UE se soit engagée à respecter la date butoir de 2013 a probablement été le principal incitant encourageant les Etats membres à adopter la déclaration finale. Bien qu'il convienne de se féliciter de cette décision de l'UE, celle-ci ne constitue pas une concession de l'UE parce que les réformes qui se sont succédées depuis 1992 (visant à combler l'écart entre le prix interne et le prix mondial) ont progressivement réduit la nécessité des subventions à l'exportation, et les réformes supplémentaires qui seront apportées d'ici à 2013 permettront à l'UE de supprimer intégralement la nécessité des restitutions à l'exportation.

Du point de vue des pays ACP, l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation d'ici à 2013 constitue un recul parce qu'ils avaient exprimé le vœu que le retrait progressif de ces subventions soit plus rapide. Tout dépendra tou-

tefois de la manière dont le retrait progressif sera mis en œuvre. A cet égard, les pays ACP devraient se focaliser sur les subventions à l'exportation qui génèrent actuellement des effets commerciaux négatifs significatifs et ils devraient chercher à obtenir de façon informelle une retenue sur les questions pour lesquelles l'UE fait preuve d'intransigeance en ce qui concerne le report des engagements en matière d'élimination en fin de programme. Cette question revêt une importance particulière en ce qui concerne les produits alimentaires à valeur ajoutée simple.

Coton. A Hong Kong, les discussions entre le groupe dit « du C4 » (à savoir, le Tchad, le Mali, le Bénin, et le Burkina Faso) et la délégation américaine n'ont guère progressé sur cette question extrêmement sensible en dépit de l'offre révisée déposée par le C4 durant la conférence. La déclaration finale se limite à répéter les engagements du cadre de juillet 2004 sans progrès substantiel sur le soutien interne qui est l'élément générant le plus de distorsion des échanges en ce qui concerne le coton américain. Les engagements pris sur l'élargissement de l'accès au marché du coton ne sont pas réellement significatifs pour le C4 et l'élimination des subventions à l'exportation d'ici à 2006 ne doit pas être considérée comme un résultat des négociations mais tout simplement comme l'application de la décision prise par le panel de l'ORD après que le Brésil ait déposé une plainte vis-à-vis des subventions versées par les Etats-Unis à leur secteur coton. Comme l'a noté Oxfam à Hong Kong, « les négociateurs américains ont réussi à utiliser la décision de l'arbitre de l'OMC dans le cadre des négociations pour contraindre les pays en développement à faire des concessions dans d'autres domaines ».

Le C4 a souhaité que le résultat de Hong Kong en ce qui concerne le coton ne soit pas considéré comme une solution définitive. La réussite du cycle de Doha dépendra largement du résultat spécifique des négociations sur le coton. Il semble toutefois que les membres du Congrès des Etats-Unis aient déjà indiqué qu'ils s'opposeraient fermement à tout accord prévoyant un traitement spécial pour le coton.

Marche à suivre après Hong Kong

Comme plusieurs hauts responsables l'ont indiqué durant les dernières communications à la presse à Hong Kong, la déclaration ministérielle ne sonne pas le glas du cycle de Doha mais elle constitue

uniquement une étape dans le processus de négociation du cycle. Pour les membres de l'OMC, la prochaine étape sera de poursuivre l'élaboration du texte et convenir en détail des modalités d'ici à la fin avril 2006.

En leur qualité de membres du G-90 et du G-110, les pays ACP doivent définir le plus rapidement possible les stratégies assurant la mise en œuvre concrète des résultats du cycle en ce qui concerne les questions relatives aux échanges de produits agricoles visées ci-dessus. Cela signifie que les pays ACP pourraient souhaiter réexaminer la manière d'atteindre leurs priorités au niveau multilatéral mais également bilatéral avec les négociations sur les APE. Les priorités des pays ACP qui sont **l'érosion des préférences, les produits spéciaux, les mécanismes de sauvegarde spéciale et le coton** devront être fermement soutenus dans les prochains mois. A cet égard, il faudra notamment trouver le moyen de résoudre le problème de l'érosion des préférences. La solution qui sera élaborée pourrait impliquer la mise en place de programmes d'aide intégrés et ciblés ainsi que des concessions commerciales immédiates permettant d'aider les pays ACP à progresser le long de la chaîne des valeurs et, partant, de réduire leur dépendance aux prix des denrées agricoles. Il faudrait toutefois adopter une approche radicalement différente en ce qui concerne la promotion de la transformation, de la commercialisation et de la distribution des produits agricoles pour permettre aux pays ACP d'en tirer de réels avantages.

Globalement, cela signifie qu'il y a lieu d'analyser de manière approfondie l'expérience acquise à Hong Kong, y compris réaliser une mise à jour sur les nouvelles coalitions qui s'y sont formées, ainsi que leur fondement. Les pays ACP par exemple devront probablement évaluer si l'alliance qu'ils ont conclue à Hong Kong avec le Brésil et l'Inde au sein du G-110 est durable compte tenu du fait que la question de l'érosion des préférences est essentielle en ce qui concerne la valeur des relations commerciales préférentielles ACP-UE.

Certaines conclusions du présent document sont basées sur des données analytiques publiées par le CTA sur son site web « Agritrade » (<http://agritrade.cta.int>) et par le « Hong Kong daily update » publié par le CTA et le GRET durant la réunion ministérielle de Hong Kong.

1) La version intégrale de cet article est disponible sur le site Agritrade du CTA : <http://agritrade.cta.int>

2) Pour plus d'informations sur les implications de la réforme de la PAC sur les pays ACP, se référer à la note de synthèse Agritrade disponible sur : http://agritrade.cta.int/capreform/executive_briefr.htm