

## Tiré – à – part

**Roger Blein et Vincent Ribier**

- Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?

*NEE n°15, mars 2002, pp. 53-86*

### Résumé

Succédant à la convention de Lomé, l'accord de Cotonou a été signé en juin 2000 entre l'Union européenne et 77 pays ACP. Cet accord repose sur deux piliers : l'organisation des relations commerciales entre les deux groupes de pays d'une part, la coopération et l'aide au développement d'autre part. Le travail présenté brosse les grandes lignes des évolutions récentes du contexte commercial international avant de préciser les principales caractéristiques des échanges agricoles entre l'UE et les pays ACP. Il analyse, pour conclure, les conséquences prévisibles du nouveau contexte international pour les relations entre les deux blocs.



---

Direction des Affaires Financières

---

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études

---

## NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

**Directrice de la publication** : Mireille RIOU-CANALS, DAF

**Rédacteur en chef** : Alain BLOGOWSKI, DAF

**Secrétariat** : Huguette BILLAUD, DAF

**Membres du comité de lecture** :

Éric BARDON, SCOM  
Véronique BORZEIX, DPEI  
Philippe BOYER, DAF  
Florence CLERMONT-BROUILLET, DPEI  
Bernard DECHAMBRE, DAF  
Hervé DURAND, DGAL  
Olivier ROUSSET, DEPSE  
Denis HAIRY, DGAL  
Hervé LE GALL, DAF  
Jacques LOYAT, DGER  
Sylvain MOREAU, DAF  
Philippe ROGIER, DERF  
Évelyne SIROTA, DAF  
Bruno VINDEL, DAF

**Composition** : DAF/SDEPE

**Impression** : ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

**ISSN** : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**ÉCHANGES AGRICOLES UE-ACP :  
VERS UNE EXACERBATION DE LA CONCURRENCE  
ENTRE AGRICULTURES ?**

**Vincent Ribier\*, Roger Blein\*\***

\* CIRAD, \*\* consultant

Cet article fait suite à une étude réalisée dans le cadre d'une convention entre le CIRAD et le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, représenté par la DPEI, sur le thème  
***"Production agricole et agro-alimentaire de l'Union européenne et des pays ACP"***.

**(Programme 1999– étude 99-G5-03-01).**

## L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Succédant à la convention de Lomé, l'accord de Cotonou a été signé en juin 2000 entre l'Union européenne et 77 pays ACP. Cet accord repose sur deux piliers : l'organisation des relations commerciales entre les deux groupes de pays d'une part, la coopération et l'aide au développement d'autre part. Le nouveau régime commercial vise à mettre en place à partir de 2008 des zones de libre échange sous forme d'accords de partenariats économiques (APE). Cette évolution a pour objet d'introduire la réciprocité dans les concessions commerciales, et de rendre ainsi les arrangements commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC.

Si les soldes commerciaux totaux entre l'UE et la zone ACP d'une part, entre l'UE et l'Afrique du sud d'autre part sont approximativement équilibrés, il n'en est pas de même pour le solde commercial agricole, très nettement en faveur des ACP comme de l'Afrique du sud. Au cours des années 90, la zone ACP a maintenu, voire consolidé, pour ses produits agricoles, sa part de marché dans l'Union européenne. Dans le même temps, les parts de marché ACP pour les produits non-agricoles se sont effondrées. La part des produits agricoles dans le total des exportations a donc largement augmenté sur la période pour atteindre plus de 40% en 1999.

Les exportations agricoles des pays ACP sont assez concentrées : trois régions (l'Afrique de l'ouest : UEMOA, le sud de l'Afrique : SADC et l'Afrique de l'Est : EAC) représentent 60% du total. Cette concentration géographique s'accompagne d'une spécialisation de chacune des régions : le cacao pour l'UEMOEA, le café pour l'EAC, enfin le sucre, le tabac et les produits de la pêche pour la SADEC. La structure des exportations agricoles de l'Afrique du sud est radicalement différente de celle des pays ACP : les fruits y jouent un rôle totalement dominant (frais, secs et transformés).

Les produits agricoles n'ont cependant pas la même importance au sein des exportations européennes à destination de la zone ACP (à peine 15%). Les céréales et leurs dérivés d'une part et les produits laitiers (lait en poudre principalement) d'autre part, constituent les deux principaux groupes de produits exportés par l'UE. Les importations agricoles sud-africaines en provenance de l'UE sont limitées et de structures très différentes de celles des pays ACP. Les boissons constituent ainsi le principal groupe de produits en provenance de l'UE.

La question de la concurrence entre agricultures UE et ACP se pose peu en termes de compétition pour accéder à de mêmes marchés tiers, car les produits exportés par les deux blocs sont en grande partie de nature différente. La concurrence entre agricultures des deux blocs se manifeste par la fragilisation de la situation des producteurs agricoles de l'un des blocs par l'activité agricole de l'autre bloc, du fait de la concurrence d'importations sur son propre marché. Les situations de concurrence sont donc avant tout le fait de produits importés ayant un impact négatif sur la production locale ; elles peuvent également survenir dans le cas de mesures de soutien interne concurrençant les exportations du partenaire.

L'Accord de Cotonou devrait être en mesure d'atténuer l'exacerbation de la concurrence entre agricultures. L'Accord prévoit en effet un renforcement de la dimension politique des relations entre les deux blocs, qui devrait favoriser la cohérence et la pertinence des stratégies de coopération. Les APE, négociés dans le sens de la préservation des intérêts de chacun, peuvent par conséquent constituer une forme de "sécurisation des débouchés" pour des produits européens "peu concurrents" ou dont la croissance des besoins ACP nécessite à la fois le développement des productions ACP et un recours maîtrisé aux importations extra-ACP. Ils peuvent également contribuer à aider les exportations des pays ACP à répondre aux nouveaux cahiers des charges découlant de la mise en place des normes sanitaires, sociales et environnementales.

## **ÉCHANGES AGRICOLES UE-ACP : VERS UNE EXACERBATION DE LA CONCURRENCE ENTRE AGRICULTURES ?**

---

### **INTRODUCTION**

Les échanges entre l'Union européenne et la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) se sont historiquement développés depuis 30 ans dans le cadre des Conventions de Lomé (cf. annexe 2 pour plus de détails) qui se sont succédées jusqu'en 2000. Ces Conventions ont cherché à promouvoir un partenariat commercial entre les deux blocs en mettant en place une série de mesures incitatives et d'accords préférentiels, destinés à favoriser ces échanges et à contribuer ainsi au développement de la zone ACP.

Cette relation privilégiée est toutefois remise en cause par l'évolution récente du contexte international. Les négociations commerciales multilatérales, engagées dans le cadre du GATT puis de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), poussent à l'ouverture des économies et à l'érosion des préférences commerciales issues des accords bilatéraux. La nécessité de mettre en conformité les accords commerciaux UE-ACP avec les règles de l'OMC a conduit à transformer en profondeur la Convention de Lomé et les règles commerciales issues du nouvel Accord de Cotonou définissent un contexte radicalement différent au partenariat commercial UE-ACP. Enfin, l'initiative récente de l'Union européenne en direction des Pays les Moins Avancés (PMA), intitulée «Tout Sauf les Armes», parachève la perte de spécificité des relations UE-ACP en donnant les mêmes conditions d'accès au marché européen à l'ensemble des PMA, qu'ils soient ACP ou non ACP.

Dans ce contexte, les complémentarités développées entre agricultures UE et ACP au fil des ans par les différents outils de la Convention de Lomé sont en voie d'être remises en cause et les concurrences exacerbées.

L'article brosse les grandes lignes des évolutions récentes du contexte commercial international avant de préciser les principales caractéristiques des échanges agricoles entre l'UE et les ACP et d'analyser les conséquences prévisibles du nouveau contexte international pour les relations entre les deux blocs.

## UN CONTEXTE INTERNATIONAL DES RELATIONS UE-ACP EN PLEINE ÉVOLUTION

Le premier dossier touchant les échanges commerciaux entre l'Union européenne et les pays ACP est bien évidemment la réforme de la Convention de Lomé, dont le volet portant sur le régime commercial a façonné les échanges entre les deux blocs au cours des trente dernières années. Le nouvel Accord de Cotonou vient modifier en profondeur les règles du jeu.

### L'Accord de Cotonou

L'Accord de Cotonou a été signé en juin 2000 entre l'Union européenne et 77 pays ACP<sup>1</sup>. Ce nouvel accord est conclu pour une durée de 20 ans avec une clause de révision tous les cinq ans. Il est doté d'un budget de 13,5 milliards d'euros pour les cinq premières années. Comme la Convention de Lomé à laquelle il a succédé, l'Accord de Cotonou repose sur deux piliers, l'organisation des relations commerciales entre les deux groupes de pays d'une part, la coopération et l'aide au développement d'autre part.

Le nouveau régime commercial vise à mettre en place à partir de 2008 des zones de libre-échange sous forme d'Accords de Partenariats Économiques (APE) entre l'Europe d'une part, et les pays ACP regroupés au sein de blocs régionaux d'autre part. Cette évolution a pour objet d'introduire la réciprocité dans les concessions commerciales, afin de rendre les arrangements commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC ; elle constitue une rupture majeure par rapport au système de préférences non-réciproques en vigueur sous Lomé. L'accord de Cotonou ne définit toutefois que le cadre des futures négociations. La couverture géographique, les produits concernés, le processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement ne seront définis que dans le cadre des accords régionaux proprement dits.

#### Les accords de libre-échange

Les parties se sont accordées sur un échéancier permettant de préparer les négociations et aux pays ACP de se positionner au regard de leur situation individuelle :

- Entre 2000 et 2002, préparation des négociations ;
- Entre 2002 et 2008, négociations formelles de nouveaux accords commerciaux ;
- En 2004, les pays ACP non PMA décideront s'ils sont ou non en mesure de s'engager dans des accords de libre-échange ;
- En 2006, les partenaires entreprendront une revue complète des accords prévus pour l'ensemble des pays et s'assureront que tout est fait pour que de nouveaux délais ne soient pas nécessaires ;
- Au 1<sup>er</sup> janvier 2008 au plus tard, entrée en vigueur des nouveaux accords ;
- Entre 2008 et 2020, mise en œuvre des accords.

Jusqu'en 2008, le régime actuel est maintenu. Pour ce faire, une demande de dérogation a été déposée à l'OMC.

---

<sup>1</sup> Jusqu'alors le groupe ACP comprenait 71 pays dont l'Afrique du Sud. Cette dernière ne bénéficiait pas des préférences commerciales de Lomé mais avait signé un accord de libre échange avec l'UE. A ces 71 pays, vient s'ajouter Cuba qui a rejoint le groupe ACP mais n'est pas signataire de l'Accord de Cotonou avec l'UE.

Concernant les protocoles (cf. annexe 3 pour plus de détails), le principe général est leur maintien pendant la période de négociation et leur révision dans le cadre des nouveaux accords. Mais le protocole banane fait déjà l'objet d'un réexamen, la baisse des prix d'intervention prévue dans la nouvelle PAC réduira les avantages tirés du protocole viande et le protocole rhum n'a pas été renouvelé.

Si des accords de libre-échange sont donc encouragés, ils ne sont pas obligatoires. Le texte de l'accord de Cotonou stipule qu'«*en 2004, la Communauté examinera la situation des non PMA qui décident, après consultation avec la Communauté, qu'ils ne sont pas en mesure de négocier des accords de partenariat économique et elle étudiera toutes les alternatives possibles, afin de pourvoir ces pays d'un nouveau cadre commercial, qui soit équivalent à leur situation existante et conforme aux règles de l'OMC*».

Ce point renvoie à un autre point de l'accord : «*La Communauté engagera à partir de l'an 2000 un processus qui, pour la fin des négociations commerciales multilatérales et au plus tard d'ici à 2005, assurera l'accès en franchise de droits de l'essentiel des produits originaires de l'ensemble des PMA, en se fondant sur les dispositions commerciales existantes de la quatrième convention ACP-UE, et qui simplifiera et réexaminera les règles d'origine, y compris les dispositions sur le cumul, qui s'appliquent à leurs exportations*».

Pour les pays ACP qui ne s'engageront pas dans les accords de libre-échange, le nouvel accord prévoit donc un traitement différent pour les PMA et les non PMA. Cette nouveauté met fin au principe de non-discrimination au sein du groupe ACP :

- **pour les pays les moins avancés**, l'accord prévoit une amélioration du régime actuel dans le cadre de l'«initiative PMA», qui a été formalisée en février 2001 : les 48 PMA pourront exporter vers la Communauté à partir de janvier 2002, à droits nuls et sans quotas, la totalité de leurs produits ; cet accès libre est différé à 2006 pour la banane et à 2009 pour le sucre et le riz, pour lesquels est prévue une réduction progressive des droits de douane et l'octroi de contingents à droits nuls. Ces mesures concernent tous les PMA, qu'ils soient ACP ou non ;
- **pour les pays ACP non PMA**, leur accès au marché européen sera régi par un dispositif alternatif qui reste à définir. La seule option alternative à l'accord de libre-échange aujourd'hui admise par l'OMC étant le Système de Préférences Généralisées (SPG), il est très probable que celui-ci s'imposera comme régime alternatif. La prochaine révision du SPG européen est d'ailleurs prévue pour 2004. Si l'ambition affichée de la Communauté est d'accorder aux ACP non PMA, dans le cadre de son SPG, un accès à son marché équivalent à la situation actuelle, les premiers travaux engagés par la Commission européenne soulignent les difficultés pour y parvenir<sup>2</sup>. Ces travaux ont testé des modifications dans le SPG actuel en matière de différenciation ou de graduation des pays bénéficiaires qui permettraient d'améliorer substantiellement l'accès au marché européen des produits ACP. Il ressort que les effets de concurrence seraient beaucoup plus forts que les gains en termes d'accès.

Dans les deux cas (PMA ou les non PMA), il est peu probable qu'ils puissent continuer à bénéficier d'avantages équivalents à ceux existants en ce qui concerne les protocoles produits.

---

<sup>2</sup> cf. : document de travail du groupe de négociation ACP-UE, CE/TFN/GCEC3/29-OR, ACP/00/177/99.

### Les autres dimensions des accords de partenariat économique régionaux

Les accords de partenariat économique comprennent d'autres dimensions. En particulier, il est prévu de soutenir les pays ACP pendant la phase préparatoire. Cela pourrait notamment prendre la forme d'une compensation partielle des coûts d'ajustements fiscaux et de balance des paiements liés au processus de libéralisation.

Des appuis sont également prévus sur les autres dimensions du commerce : services, concurrence, propriété intellectuelle, mesures sanitaires et phytosanitaires, commerce et environnement, etc. Il s'agit essentiellement de soutenir les efforts de mise en conformité des législations nationales avec les règles multilatérales.

Enfin, un comité paritaire ministériel sur le commerce sera créé pour favoriser une collaboration UE/ACP dans les enceintes internationales.

Au total, l'accord conclu a été très influencé par les positions européennes, le groupe ACP ayant plutôt défendu le *statu quo* pendant la négociation. Effet probable de la conférence de Seattle, les pays ACP ont réussi à obtenir un échéancier plus long et une option de sortie des négociations en 2004, au moment de la révision du SPG. Autre effet, les partenaires UE-ACP ont renforcé les perspectives de collaboration dans le cadre de l'OMC.

### **L'initiative "Tout Sauf les Armes"**

A cette réforme des accords commerciaux UE-ACP s'est ajoutée l'initiative «Tout sauf les armes» (TSA) prise par l'UE en février 2001. Selon cette décision, tous les produits, à l'exception des armes, en provenance de tous les PMA, ACP comme non ACP, sont admis sans aucun droit de douane sur le marché européen. Cette décision prend un effet immédiat à l'exception de trois produits considérés comme sensibles (banane, riz et sucre), pour lesquels un échéancier de diminution progressive des droits de douane est prévu, avec une ouverture totale en 2009 au plus tard.

Cette initiative a fait l'objet de débats controversés entre pays de l'Union européenne, et a cristallisé l'affrontement entre deux positions divergentes, celle des pays tels que la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne, favorables à une approche ACP et celle des pays d'Europe du Nord, moins sensibles à la spécificité ACP et plus favorables à des politiques ciblées sur l'ensemble des PMA. De fait, l'initiative TSA est une entaille supplémentaire dans un partenariat commercial UE-ACP déjà lézardé par l'Accord de Cotonou. Les PMA non ACP vont maintenant bénéficier des mêmes préférences commerciales que les PMA ACP, et de préférences commerciales supérieures à celles des ACP non PMA. L'érosion des préférences commerciales dont bénéficiaient les pays ACP sur le marché européen poursuit sa route inexorable.

Dans ce nouveau contexte, les protocoles sont quasiment condamnés à moyen terme. Leur maintien est certes prévu par le nouvel Accord jusqu'en 2008 mais le protocole banane a été déjà largement édulcoré, le protocole sucre est menacé par l'initiative «Tout sauf les armes» et la baisse des prix d'intervention prévue dans la nouvelle PAC réduit les avantages tirés du protocole viande.



## Les négociations à l'OMC

Outre la pression qu'a exercé l'OMC sur la réforme de la Convention de Lomé et la mise en conformité sous la forme de l'Accord de Cotonou qui en a résulté, les actuelles négociations dans le cadre de l'OMC ont une incidence non négligeable sur les perspectives des échanges des pays de la zone ACP, notamment vis à vis de l'Union européenne.

Les trois volets de l'Accord agricole, accès aux marchés, soutien interne et subvention aux exportations ont des implications fortes pour les agricultures de l'UE comme de la zone ACP, ainsi que pour l'avenir des échanges agricoles entre les deux blocs. La plupart des exportations agricoles de l'UE vers les pays ACP porte sur des produits qui reçoivent un important soutien interne d'une part, des subventions à l'exportation d'autre part. En réaction, les pays ACP ont souvent mis en place une protection tarifaire destinée à freiner la concurrence de ces exportations européennes sur leur agriculture intérieure. L'Union européenne dispose également d'un arsenal de mesures tarifaires et non tarifaires pour limiter l'entrée des exportations ACP de produits dits sensibles pour l'agriculture européenne.

Parallèlement aux négociations sur l'Accord agricole, d'autres dossiers ont pris une dimension grandissante : il s'agit notamment de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), de l'accord sur les obstacles techniques aux échanges (OTC) et de la question des normes sociales et environnementales. Du fait de la montée en puissance de ces nouveaux dossiers, l'accès aux marchés se pose de plus en plus en termes de respect de normes fixées par les pays importateurs. Divers pays ACP, placés dans l'incapacité de remplir ces nouveaux cahiers des charges, voient les marchés se fermer, et tout particulièrement le marché européen, le principal débouché de leurs exportations. Preuve en est leur difficulté croissante à remplir les quotas qui leur sont octroyés : ils n'arrivent pas à exporter les quantités allouées faute de remplir les normes sanitaires ou environnementales imposées par l'UE.

- *Les normes SPS* : pour l'ensemble des produits, la question des normes sanitaires et phytosanitaires constitue un enjeu important pour les pays ACP, alors même que ceux-ci sont peu préparés pour aborder le sujet. Bien que l'établissement des normes les concernent au premier chef, les pays ACP sont peu ou non représentés dans les enceintes internationales chargées de les définir. Ils ne sont donc pas en mesure de faire prévaloir leur point de vue. D'autre part, les producteurs des pays ACP ne maîtrisent que rarement la complexité des normes sanitaires et surtout leur fréquente évolution au cours des années récentes. Ils rencontrent de ce fait d'importants problèmes techniques pour en assurer l'application (mise aux normes des filières, vulgarisation, contrôles qualité...). Ces problèmes touchent notamment les produits de la pêche, les légumes et les fruits, les huiles (aflatoxines), la viande ;
- *Les normes environnementales et l'éco-certification* : l'enjeu environnemental est parfaitement illustré par le cas des exportations de bois tropicaux vers l'UE : la demande de bois certifié s'étend en Europe, sous la pression des campagnes d'organisations de défense de l'environnement comme le WWF qui influencent des groupes d'acheteurs, privés ou institutionnels. A priori, l'Afrique pourrait bénéficier de cette demande «verte» dans la mesure où la déforestation est moins préoccupante dans le Bassin du Congo que dans les bassins amazoniens ou d'Asie du Sud-Est. Pourtant les difficultés du processus de certification en Afrique sont telles que cette demande de bois certifié s'apparente de facto à une barrière non tarifaire, qui évince les bois africains d'un certain nombre de marchés rémunérateurs. Ceci conduit à une réorientation des flux d'exportation de bois du Bassin du Congo - principale zone de production des pays ACP - vers le marché asiatique où les besoins sont importants bien que les marchés soient moins rémunérateurs, et les préoccupations en matière de gestion durable des forêts quasi inexistantes.

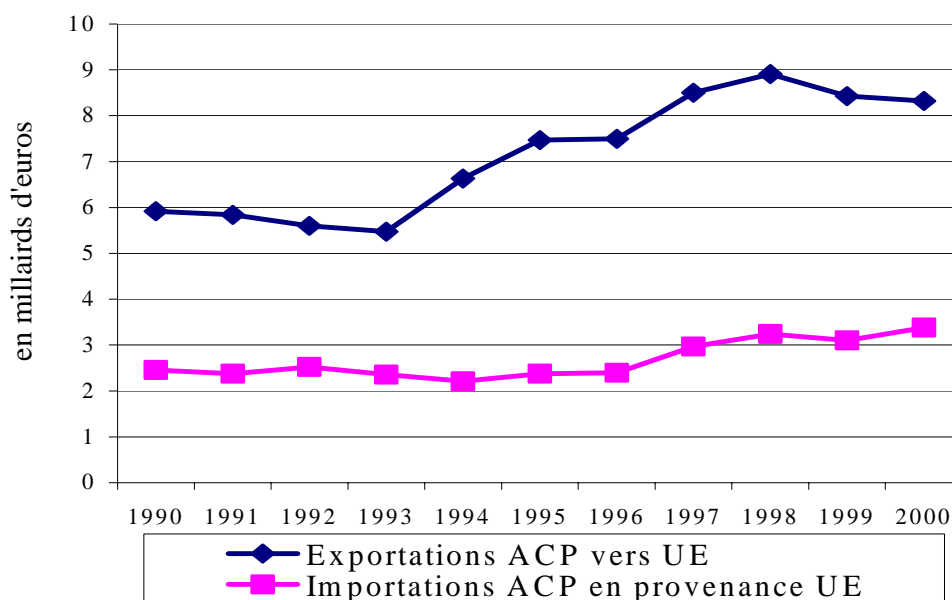
## VUE D'ENSEMBLE DES ÉCHANGES AGRICOLES UE-ACP

Les données relatives à l'ensemble Afrique - Caraïbes - Pacifique présentées dans ce chapitre portent sur les 70 pays ACP ayant souscrit à la Convention de Lomé IV bis, à l'exclusion de l'Afrique du Sud. Ce pays a certes rejoint l'ensemble ACP en 1997, mais il ne bénéficie pas des mêmes préférences commerciales que les autres pays membres. De plus, la structure de ses échanges avec l'Union européenne est radicalement différente de celles des autres pays ACP. Il a donc semblé opportun pour la rédaction de l'article de mentionner les données concernant l'Afrique du Sud en marge de celles de l'ensemble ACP.

### Un solde très en faveur des ACP et de l'Afrique du Sud

Si les soldes commerciaux totaux entre l'Union européenne et la zone ACP d'une part, entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud d'autre part sont approximativement équilibrés, il n'en est pas de même pour **le solde commercial agricole, très nettement en faveur des ACP d'une part et de l'Afrique du Sud d'autre part** : en 2000, les exportations agricoles ACP vers l'UE étaient de 8,32 milliards d'euros, après avoir culminé à 8,91 milliards en 1998, alors que les exportations de l'UE vers les ACP n'étaient que de 3,38 milliards d'écus. Les exportations agricoles ACP vers l'UE, stables de 1990 à 1993, ont nettement augmenté à partir de 1994, avec une croissance de la valeur des exportations de 62 % entre 1993 et 1998. Les importations agricoles ACP sont quant à elles plus stables sur la décennie, n'atteignant les 3 milliards d'euros qu'à partir de 1997.

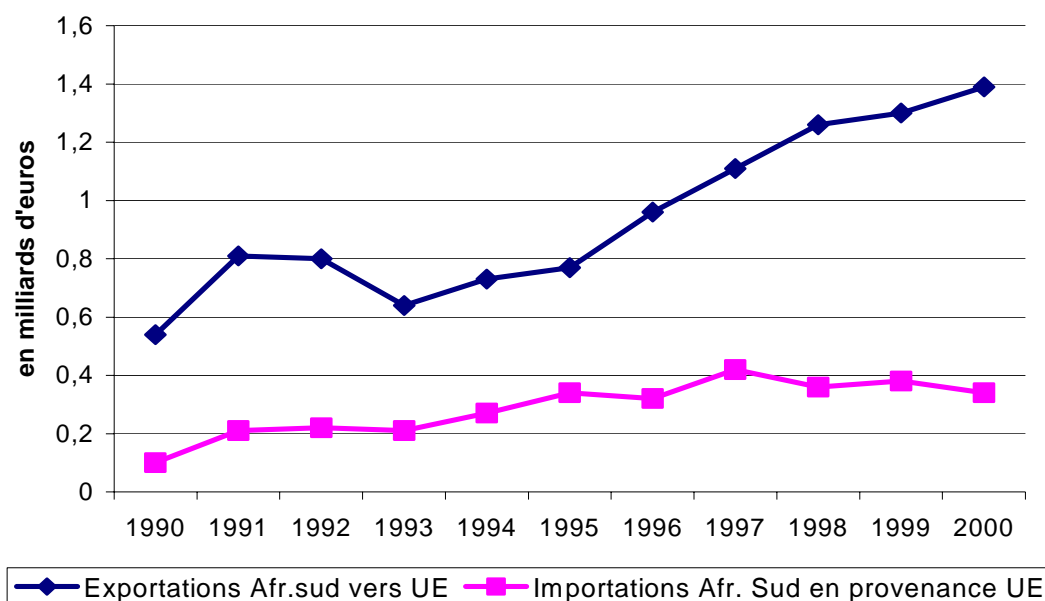
Graphique 1 – Échanges agricoles UE - ACP



Source : Eurostat

Un net excédent commercial agricole est également observé dans le cas de l’Afrique du Sud, mais dans des volumes bien inférieurs aux échanges UE-ACP : les exportations agricoles de l’Afrique du Sud vers l’UE ont été de 1,39 milliard d’euros en 2000, et ses importations ne s’élèvent qu’à 339 millions d’euros. Les échanges agricoles UE-Af.Sud font preuve d’un réel dynamisme depuis la fin de l’*apartheid*, puisque les exportations sud-africaines ont en effet progressé de 160 % entre 1990 et 2000.

Graphique 2 – Échanges agricoles UE – Afrique du Sud



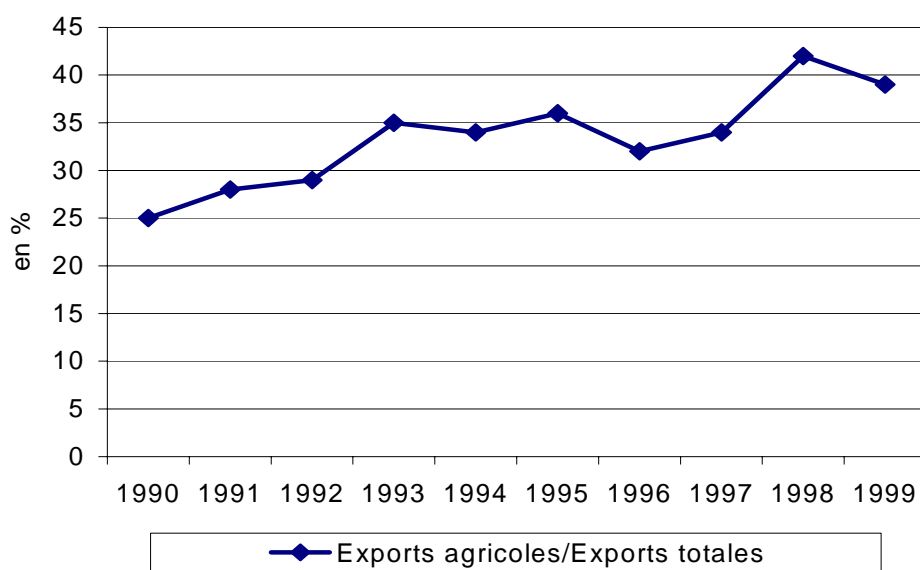
Source : Eurostat

### Des exportations ACP de plus en plus centrées sur les produits agricoles

Une caractéristique majeure de la décennie des années 90 a été la re-spécialisation des exportations ACP sur les produits agricoles : la part des produits agricoles dans les exportations ACP à destination de l’UE est passée progressivement de 27 % en 1990 à plus de 40 % en 1998 et 1999, comme le montre le graphique 3.

Cette évolution s’explique par le contraste entre la bonne performance des exportations agricoles ACP (hausse de 45 % en valeur sur la période 1990-99) et la chute de l’ordre de 16 % de la valeur des exportations non agricoles sur la même période. De toute évidence, les efforts d’industrialisation et de production de biens de consommation finale à plus forte valeur ajoutée, encouragés par les Conventions de Lomé successives, n’ont pas porté leurs fruits. Les États ACP se trouvent, à l’aube du XXIème siècle, dans une situation de dépendance accrue de leurs exportations vis à vis de produits dont les cours mondiaux sont soumis à de fortes fluctuations et présentent des tendances de long terme à la baisse.

Graphique 3 – Contenu des exportations ACP en produits agricoles



Source : Eurostat

La bonne performance de ses exportations agricoles a permis à la zone ACP de maintenir sa présence sur le marché européen, voire de la consolider au cours des années 90. Les parts ACP sur le marché européen se sont en effet stabilisées dans la deuxième moitié de la décennie au niveau de 13-14 %, et ce malgré une croissance de 50 % des importations européennes totales entre 1990 et 2000. La consolidation des parts de marché ACP pour les produits agricoles est d'autant plus à souligner que dans le même temps, les parts de marché ACP pour les produits non-agricoles se sont effondrées. Comme le montre le tableau 1, la part de la provenance ACP dans les importations agricoles européennes a progressé à partir de 94 pour se stabiliser autour de 14 % entre 1995 et 1999. Il est encore trop tôt pour dire si le tassement observé en 2000 n'est que conjoncturel ou marque une inflexion plus profonde.

Tableau 1 - Parts des ACP dans les importations agricoles de l'UE, milliards d'euros

|                            | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Provenance ACP</b>      | 5,9    | 5,8    | 5,6    | 5,5    | 6,6    | 7,5    | 7,5    | 8,5    | 8,9    | 8,4    | 8,3    |
| <b>Toutes provenances</b>  | 43,6   | 46,2   | 46,1   | 45,1   | 51,4   | 54,1   | 56,1   | 60,4   | 62,3   | 61,0   | 66,0   |
| <b>Parts de marché ACP</b> | 13,5 % | 12,6 % | 12,1 % | 12,2 % | 12,8 % | 13,9 % | 13,4 % | 14,1 % | 14,3 % | 13,8 % | 12,6 % |

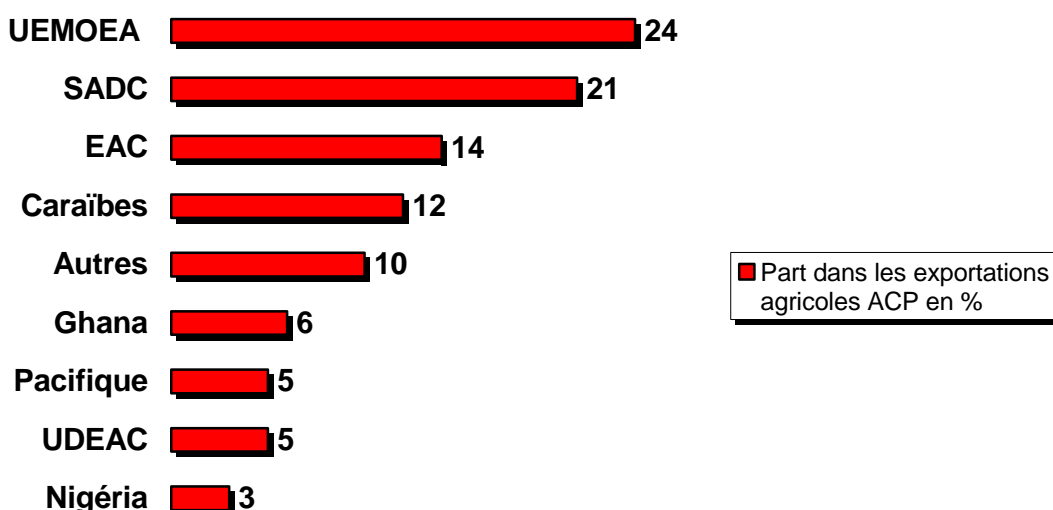
Source : Eurostat

### Des exportations agricoles ACP concentrées sur quelques régions

Les exportations agricoles ACP sont assez concentrées sur le plan géographique puisque trois régions représentent environ 60 % du total ACP : il s'agit tout d'abord de l'UEMOA<sup>3</sup>, première région exportatrice agricole de l'ensemble ACP avec près du quart du total exporté. Il faut souligner que cette performance est due principalement à la Côte d'Ivoire, qui représente à elle seule 20 % des exportations agricoles totales de l'ensemble ACP. La SADC<sup>4</sup>, tirée par le Zimbabwe et Maurice, et l'EAC<sup>5</sup>, dont 60 % des exportations agricoles proviennent du Kenya, sont respectivement les deuxième et troisième régions exportatrices agricoles de la zone ACP, avec des contributions de 21 et de 14 %.

*Graphique 4 - Contribution des régions aux exportations agricoles vers l'UE en %  
année 1998*

Source : Eurostat



Cette concentration géographique s'accompagne d'une spécialisation de chacune des régions sur des produits d'exportation spécifiques. Ainsi, UEMOEA, SADC et EAC ont des structures d'exportations agricoles notablement différentes. Les exportations de l'UEMOEA sont très dépendantes du cacao ; plusieurs produits ont ensuite un poids relativement équivalent, de l'ordre de 10 % : il s'agit du coton, du café, des fruits et des produits de la pêche. Les exportations de la région EAC sont également très dépendantes d'un seul produit, le café dans ce cas. Il est à noter toutefois un effort de diversification avec des produits en nette progression sur la décennie comme les fleurs coupées et les légumes. La structure des exportations SADC est légèrement plus équilibrée ; celles-ci reposent essentiellement sur trois produits, le sucre, le tabac et les produits de la pêche.

<sup>3</sup> Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo

<sup>4</sup> 12 pays d'Afrique Australe hors Afrique du Sud

<sup>5</sup> Kenya, Ouganda et Tanzanie

Tableau 2 - Principaux produits exportés par région, données 1998

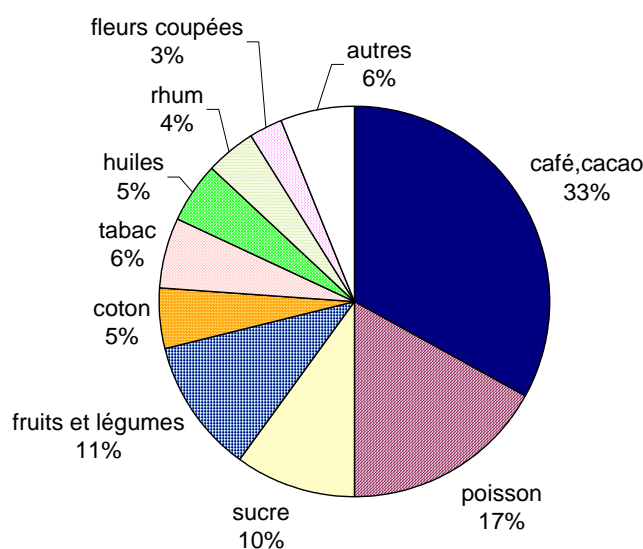
| UEMOA  |      | SADC  |      | EAC            |      |
|--------|------|-------|------|----------------|------|
| Cacao  | 43 % | Sucre | 26 % | Café           | 38 % |
| Coton  | 10 % | Tabac | 18 % | Thé            | 14 % |
| Café   | 9 %  | Pêche | 18 % | Fleurs coupées | 11 % |
| Fruits | 9 %  | Café  | 11 % | Pêche          | 10 % |
| Pêche  | 8 %  | Coton | 7 %  | Légumes        | 7 %  |

Source : Eurostat

### Structure des échanges agricoles UE-ACP

Des exportations agricoles ACP et sud-africaines très concentrées sur quelques produits

Graphique 5 – Exportations agricoles ACP, 1999-2000



Source : Eurostat

Les exportations agricoles des ACP à destination de l'UE sont fortement concentrées. Deux groupes de produits, les boissons tropicales (café, cacao, thé) et les produits de la pêche, représentent à eux seuls un peu plus de la moitié des exportations agricoles totales. Deux autres groupes de produits représentent encore chacun un peu plus de 10 % des exportations agricoles : il s'agit des fruits et légumes (11,2 %) et du sucre (10,4 %). Coton, tabac et huiles représentent pour leur part environ 5-6 %. Viennent ensuite le rhum (3,8 %), les fleurs coupées et plantes ornementales (3,1 %) et la viande (1,4 %).

Tableau 3 - Évolution de la contribution de chaque groupe de produits au total des exportations agricoles

|                                       | 1988-90 | 1991-93 | 1994-96 | 1997-98 | 1999-00 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Café-cacao-thé</b>                 | 42,3 %  | 34,6 %  | 39,0 %  | 36,9 %  | 33,2 %  |
| <b>Produits de la pêche</b>           | 10,1 %  | 11,9 %  | 13,7 %  | 15,9 %  | 17,5 %  |
| <b>Sucre</b>                          | 11,1 %  | 13,4 %  | 11,6 %  | 10,4 %  | 10,1 %  |
| <b>Fruits et légumes</b>              | 10,8 %  | 12,3 %  | 10,5 %  | 9,5 %   | 11,2 %  |
| <b>Coton</b>                          | 7,5 %   | 6,3 %   | 5,5 %   | 6,6 %   | 5,2 %   |
| <b>Tabac</b>                          | 4,0 %   | 5,7 %   | 4,5 %   | 5,4 %   | 5,7 %   |
| <b>Huiles et graines oléagineuses</b> | 5,1 %   | 4,7 %   | 5,1 %   | 5,1 %   | 4,8 %   |
| <b>Rhum</b>                           | 1,5 %   | 2,5 %   | 1,8 %   | 3,0 %   | 3,8 %   |
| <b>Fleurs coupées</b>                 | 0,9 %   | 1,5 %   | 1,9 %   | 2,3 %   | 3,1 %   |
| <b>Viande</b>                         | 0,7 %   | 2,0 %   | 1,7 %   | 1,3 %   | 1,4 %   |

Source : Eurostat

L'évolution des parts relatives à l'exportation de chacun des groupes de produits au cours des dix dernières années, telle que présentée dans le tableau 3, est naturellement liée aux fluctuations relatives des cours mondiaux agricoles. Il en va ainsi de l'ensemble café - cacao - thé, dont la contribution aux exportations agricoles ACP vers l'UE a connu de fortes variations au cours de la décennie (oscillant en valeurs annuelles entre 32 et 46 %), du fait de la volatilité des cours du café et du cacao. La baisse récente du poids relatif des boissons tropicales s'explique largement par l'effondrement des cours observé depuis 1997 pour le café et 1998 pour le cacao. D'autres facteurs ont pesé sur l'évolution relative des principales filières agricoles : dans le cas du coton, l'amélioration des cours de la période 1994-96 s'est en effet accompagnée contre toute attente d'une baisse de son poids relatif dans les exportations, et les explications sont plus à chercher du côté de la réorientation des débouchés ACP vers l'Asie du Sud Est que de l'évolution des cours mondiaux.

Au-delà des fluctuations liées aux cours mondiaux, une recomposition de la structure des exportations est perceptible, la bonne performance globale des exportations étant tirée par le dynamisme de quelques produits :

- Les exportations ACP de produits de la pêche ont fortement progressé sur la dernière décennie, leur part est passée de 10,1 % du total des exportations agricoles en moyenne sur la période 1988-90 à 17,5 % sur la période 1999-00. De ce fait, les poissons et les produits de la pêche sont devenus ces dernières années le deuxième groupe de produits agricoles exportés par les ACP. Cette augmentation s'explique par la forte croissance de la demande européenne que les captures de l'UE ne suffisent pas à satisfaire. L'Espagne, la France et l'Italie constituent les principaux importateurs de poisson ACP. Ces exportations sont constituées de thon en conserve (5,6 % des exportations agricoles totales), de crustacés et mollusques (5,5 %), de poisson frais (4,7 %) et de poisson surgelé (2,1 %).
- Les fleurs coupées et plantes ornementales ont également fait preuve d'un grand dynamisme, leur part passant de 0,9 % en 1988-90 à 3,1 % en 1999-00, de même que le rhum (de 1,5 à 3,8 %) et les légumes (de 1,0 à 2,6 %). Les fleurs coupées et les légumes de contre saison (petit pois et haricot vert) constituent un exemple intéressant de succès en matière de diversification des exportations, en se positionnant sur un créneau étroit bénéficiant de marges préférentielles supérieures à 12 % sur le Système de Préférences Généralisées (SPG). Il est à noter que les marges préférentielles, également importantes dans le cas des produits de la pêche, ont sans nul doute favorisé la progression observée.

- A l'inverse, certaines exportations traditionnelles telles que le sucre, les fruits, la viande sont dans une dynamique décroissante. Leur accès au marché européen est limité dans le cadre de contingents tarifaires le plus souvent liés à des protocoles (sucre, banane, viande), de telle sorte que les volumes exportés de ces produits ne peuvent augmenter. De ce fait, les exportations de sucre, après avoir représenté près de 14 % des exportations agricoles totales en 1992 et 1993, ne représentaient plus que 10,1 % en 1999-2000. Il en est de même pour les exportations de fruits (principalement banane et ananas), de plus en plus concurrencées par les origines latino-américaines. Le litchi de Madagascar, dont les exportations se sont fortement développées ces dernières années, constitue une exception et ne suffit pas à lui seul à compenser ce tassement général.

Le dynamisme de certaines filières d'exportation telle que pêche, fleurs coupées ou légumes a une double caractéristique. D'une part, il est très concentré sur quelques rares pays : les produits de la pêche viennent de quelques pays comme la Namibie et le Sénégal ; le Kenya exporte à lui seul plus de la moitié des fleurs coupées et des légumes ACP ; les exportations de litchi viennent essentiellement de Madagascar. D'autre part, ce dynamisme est essentiellement le fait de capitaux étrangers. Les exportations de pêche ACP proviennent avant tout de flottes battant pavillon d'un pays ACP mais dont les capitaux sont européens, dans le cadre d'accords de pêche euro-africains. La production de fleurs coupées est une activité intensive en capital, du fait de l'importance des infrastructures nécessaires, et ces capitaux sont essentiellement européens. En conséquence des points précédents, la bonne performance des exportations ACP n'a sans doute pas l'effet d'entraînement escompté sur l'ensemble du secteur agricole et d'une manière plus générale sur les économies de la zone ACP.

#### Composition des exportations agricoles de l'Afrique du Sud vers l'UE

La structure des exportations agricoles de l'Afrique du Sud est radicalement différente de celle des pays ACP (cf. tableau 4). Les fruits y jouent un rôle totalement dominant, tout d'abord sous forme de fruits frais ou secs (agrumes, raisin, pommes et poires) qui ont représenté à eux seuls entre 52 et 59 % des exportations agricoles totales au cours des années 90, mais aussi sous forme de vin (18 % sur la période 1999-00) et de fruits en boîte ou jus de fruits (7 %). Les exportations de vin ont démarré au début de la décennie et sont en très forte progression. Sous ces différentes formes, les fruits représentent donc près de 80 % des exportations agricoles de l'Afrique du Sud. La part des produits de la pêche reste stable autour de 12 % tandis que celle des autres produits est en nette diminution, étant passée de 20 % en 1990 à 10 % en 2000.

*Tableau 4 - Contribution de chaque groupe de produits au total des exportations agricoles de l'Afrique du Sud*

|   | 1988-90 | 1991-93 | 1994-96 | 1997-98 | 1999-00 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Fruits</b>                           | 54 %    | 59 %    | 57 %    | 54 %    | 52 %    |
| <b>Vin</b>                              | 1 %     | 3 %     | 8 %     | 14 %    | 18 %    |
| <b>Produits de la pêche</b>             | 12 %    | 10 %    | 11 %    | 12 %    | 13 %    |
| <b>Fruits en boîte et jus de fruits</b> | 13 %    | 12 %    | 10 %    | 9 %     | 7 %     |
| <b>Autres</b>                           | 20 %    | 16 %    | 14 %    | 11 %    | 10 %    |

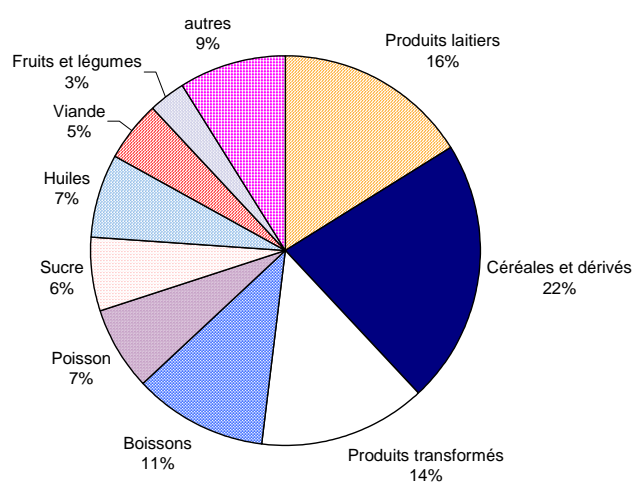
Source : Eurostat



Composition des exportations agricoles de l'UE vers les ACP

Les produits agricoles n'ont pas la même importance dans les exportations européennes que dans celles de la zone ACP. Ils ne représentent en effet que de l'ordre de 15 % des exportations totales de l'UE vers les ACP. D'autre part, les exportations agricoles de l'UE n'ont pas connu le même dynamisme que les exportations ACP au cours de la dernière décennie : elles sont restées stables aux alentours de 2,5 milliards d'euros au cours de la première moitié des années 90 et n'ont dépassé les 3 milliards d'euros qu'à partir de 1997.

Graphique 6 – Exportations agricoles UE, 1999-2000



Source : Eurostat

Céréales et dérivés (farine, pain, pâtes) d'une part, produits laitiers (sous forme de lait en poudre et de lait concentré sucré principalement) d'autre part, constituent les deux principaux groupes de produits exportés par l'UE, avec des parts relatives de 22 et 16 % respectivement. Les exportations de ces produits, ainsi que celles de viande, sont directement liées à la gestion des excédents relatifs aux principales productions communautaires. Viennent ensuite des produits élaborés à partir de produits agricoles de base tels que les aliments transformés (saucisses, moutarde et condiments, soupes, jus de fruits, préparations à base de légumes, ...), les boissons (vin et whisky principalement), les produits de la pêche (sous forme congelée). Les exportations de l'UE sont complétées par quelques produits agricoles : huiles (7 %), sucre (6 %) et viandes (5 %).

Tableau 5 - Évolution de la contribution de chaque groupe de produits au total des importations agricoles

|   | 1988-90 | 1991-93 | 1994-96 | 1997-98 | 1999-00 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Céréales, farines et pain</b>  | 22,8 %  | 22,6 %  | 24,6 %  | 23,8 %  | 21,6 %  |
| <b>Produits laitiers</b>  | 18,0 %  | 17,2 %  | 16,8 %  | 16,8 %  | 16,2 %  |
| <b>Produits transformés (saucisses, condiments, soupes, jus de fruit)</b> | 12,4 %  | 11,9 %  | 12,2 %  | 12,4 %  | 13,5 %  |
| <b>Boissons (vin, whisky)</b>   | 11,4 %  | 11,2 %  | 10,1 %  | 10,4 %  | 10,5 %  |
| <b>Produits de la pêche</b>   | 4,7 %   | 5,7 %   | 7,0 %   | 8,4 %   | 7,4 %   |
| <b>Sucre</b>  | 9,3 %   | 7,8 %   | 9,4 %   | 7,2 %   | 6,0 %   |
| <b>Huiles</b>   | 6,8 %   | 7,3 %   | 7,5 %   | 6,9 %   | 7,0 %   |
| <b>Viande</b>   | 5,5 %   | 7,2 %   | 5,4 %   | 4,9 %   | 5,4 %   |
| <b>Fruits et légumes</b>  | 2,4 %   | 2,1 %   | 1,8 %   | 2,3 %   | 2,5 %   |

Source : Eurostat

La structure des exportations agricoles de l'UE n'a pas subi de profondes transformations au cours des années 90, mais quelques inflexions sont toutefois perceptibles :

- Les parts relatives des deux premiers groupes de produits, céréales et produits laitiers, sont en légère diminution ; la part des céréales a surtout baissé en toute fin de décennie alors que celle des produits laitiers a connu une érosion légère mais régulière ;
- La part du sucre est également en baisse, surtout depuis 1994 (de 9,4 % en 1994-96 à 6,0 % en 1999-00) ;
- A l'inverse, la part des produits de la pêche est en nette hausse sur la décennie (de 4,7 % en 1988-90 à 8,4 % en 1997-98), malgré un léger tassement récent ; cette évolution est à mettre en parallèle avec la forte progression des exportations ACP pour ces mêmes produits ; il y a un net développement des échanges de produits de la mer entre l'Union européenne et les pays ACP, et cela dans les deux sens ;
- La contribution des autres groupes de produits reste relativement stable, avec d'éventuelles variations conjoncturelles de courte durée : ainsi la part des boissons reste stable aux alentours de 10-11 %, celle des huiles autour de 7 %, celle de la viande autour de 5,5 %, celle des fruits et légumes autour de 2 %.

Composition des exportations agricoles de l'UE vers l'Afrique du Sud

Tableau 6 - Évolution de la contribution de chaque groupe de produits au total des importations agricoles de l'Afrique du Sud

|                                       | 1988-90 | 1991-93 | 1994-96 | 1997-98 | 1999-00 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Boissons (liqueurs, vin)</b>       | 6,8 %   | 29,3 %  | 24,0 %  | 30,1 %  | 29,7 %  |
| <b>Céréales, farines et pain</b>      | 22,3 %  | 17,7 %  | 14,0 %  | 17,3 %  | 13,5 %  |
| <b>Viande</b>                         | 8,7 %   | 11,3 %  | 21,1 %  | 11,3 %  | 9,8 %   |
| <b>Produits laitiers</b>              | 3,9 %   | 3,6 %   | 4,9 %   | 5,9 %   | 6,0 %   |
| <b>Huiles et graines oléagineuses</b> | 15,5 %  | 9,8 %   | 7,4 %   | 4,6 %   | 6,1 %   |

Source : Eurostat

Les importations agricoles sud-africaines en provenance de l'UE sont limitées : elles ne représentent que de 3 à 4 % des importations totales de ce pays et encore que de l'ordre du dixième des importations agricoles ACP. La structure des importations sud-africaines est assez notablement différente de celle des pays ACP. Les boissons constituent le principal groupe de produits en provenance de l'UE (essentiellement des liqueurs et un peu de vin, bières et eaux minérales), avec une part de 30 %. Céréales et dérivés constituent le deuxième groupe de produits, mais sa part relative est en diminution tendancielle, d'un peu plus de 20 % en 1990 à 14 % en 2000. La part des importations de viande est de l'ordre de 10 %, avec un pic momentané à 20 % en milieu de décennie. La part des importations de produits laitiers est nettement plus faible que dans le cas des pays ACP. Enfin, les importations d'huiles et graines oléagineuses sont en nette perte de vitesse.

## **EXACERBATION DES CONCURRENCES ?**

La question de la concurrence entre agricultures UE et ACP se pose peu en termes de compétition pour accéder à de mêmes marchés tiers, car les produits exportés par les deux blocs sont en grande partie de natures différentes. La concurrence entre agricultures des deux blocs se manifeste par la fragilisation de la situation des producteurs agricoles de l'un des blocs par l'activité agricole de l'autre bloc, du fait de la concurrence d'importations sur son propre marché. Les situations de concurrence sont donc avant tout le fait de produits importés ayant un impact négatif sur la production locale ; elles peuvent également survenir dans le cas de mesures de soutien interne concurrençant les exportations du partenaire.

La plus grande importance des exportations agricoles ACP vers l'UE (8,4 milliards d'euros en 2000) par rapport aux exportations UE vers les pays ACP (3,4 milliards) pourrait laisser croire que l'agriculture UE est plus directement concurrencée par les exportations ACP que ne l'est l'agriculture ACP par la PAC. Cette idée est contredite dans les faits, et cela pour plusieurs raisons :

- il convient tout d'abord de rapporter l'importance des exportations à la taille du marché intérieur du bloc partenaire. Or, les volumes importés en provenance de la zone ACP sont faibles au regard de la taille du marché européen, ce qui est moins vrai dans le sens inverse ;
- la structure des exportations ACP est à base de produits tropicaux, qui sont plus complémentaires que concurrentiels de la production européenne ;
- les exportations européennes sont par contre beaucoup plus concurrentielles par nature, que ce soit directement comme dans le cas des produits laitiers et de la viande (existence de filières locales pour ces productions) ou par substitution, comme dans le cas des importations de blé à même de fragiliser les filières locales de céréales sèches ;
- l'Union européenne exporte vers les ACP des produits faisant l'objet d'un large soutien interne et de subventions à l'exportation dans le cadre de la PAC, ce qui augmente leur caractère concurrentiel.

Au-delà de ces premiers constats, une analyse plus fine permet de caractériser en détail la situation actuelle, en analysant tour à tour les exportations ACP vers l'UE et les exportations UE vers les ACP.

## Caractérisation de la situation de concurrence actuelle

### Cas des produits agricoles exportés par les ACP vers l'UE

L'analyse de la structure des exportations agricoles ACP vers l'UE montre que plus des deux tiers des produits exportés sont de nature tropicale, et qu'ils sont en conséquence non produits au sein de l'Union européenne, ou alors produits seulement en faibles quantités dans les zones méditerranéennes et tropicales de l'UE.

- La majorité de ces produits n'est pas cultivée dans l'UE. Le café et le cacao, qui représentent à eux deux 40 % de la valeur des exportations agricoles ACP, ne sont pas du tout produits par l'UE alors que celle-ci est le plus gros importateur mondial. Les fruits tropicaux hors banane (ananas, litchi), les plantes ornementales et fleurs coupées tropicales sont également dans ce cas.
- Le coton et la banane sont produits dans les zones méditerranéennes et tropicales de l'UE, mais en quantité nettement insuffisante par rapport à la demande, de telle sorte que des importations sont nécessaires pour couvrir le déficit. La production européenne de coton (Espagne principalement et Grèce) atteint à peine 500 000 tonnes de fibre alors que ses importations sont de l'ordre du million de tonnes. La production communautaire de banane, avec 780 000 tonnes en 1998, ne couvrait que 20 % de la consommation européenne.

Tableau 7 - Répartition des exportations agricoles ACP selon la nature du produit

| <b>Produits de nature tropicale<br/>70 %</b>                                     |  | <b>Produits non spécifiquement tropicaux<br/>30 %</b>          |   |
|--|--|--|---|
| Non cultivés dans l'UE<br><br>59%  | Cultivés dans zone tropicale ou méditerranéenne de l'UE mais déficitaires<br><br>11% | Sans concurrence directe avec la production de l'UE<br><br>18% | Concurrence potentielle avec production UE<br><br>12% |
| Café cacao<br>Fruits tropicaux<br>Fleurs coupées<br>Produits de la mer tropicaux | Banane<br>Coton  | Sucre<br>Légumes<br>Viande                                     | Huiles<br>Poissons                                    |

Source : calculs personnels à partir de données Eurostat

La majorité de ces produits de nature tropicale sont importés par l'UE pour la consommation finale (café, banane et autres fruits), mais certains font l'objet d'une transformation et viennent ainsi alimenter des capacités de trituration ou broyage installées en Europe. C'est notamment le cas du cacao : l'UE, qui représente 60 % des importations mondiales, le broie localement avant d'en réexporter une partie non négligeable sous forme de chocolat et dérivés.

Pour ces différents produits tropicaux, la nature complémentaire des exportations ACP vis-à-vis de l'agriculture de l'UE ne fait aucun doute. Cette complémentarité se réalise le plus souvent dans le cadre d'échanges commerciaux où prévaut une petite préférence tarifaire à l'égard des origines concurrentes telles que l'Amérique Latine et l'Asie du sud-est. Cette préférence, de l'ordre de quelques pourcents, est toutefois en voie de diminution, ce qui met les exportations ACP à destination de l'UE de plus en plus en concurrence avec les autres origines. Le cas de la banane constituait une exception, dans la mesure où les exportations ACP, par nature complémentaires, bénéficiaient en outre d'un accès privilégié au marché européen du fait de l'existence de licences d'importation liées à l'origine ACP. Cette exception est en voie de disparition car l'Organisation Commune de Marché (OCM) de la banane entrée en vigueur début 1999 remet en cause ce système de licences d'importation.

*Les exportations ACP de produits non spécifiquement tropicaux*

Les derniers 30 % des exportations agricoles ACP vers l'UE ne sont pas des produits de nature exclusivement tropicale, et sont donc généralement cultivés au sein de l'UE. La notion de complémentarité devient alors moins évidente : il y a risque de concurrence avec une production européenne, et la complémentarité n'existe que s'il y a un réel déficit de l'offre européenne vis-à-vis de la demande. Dans la plupart des cas, il n'y a plus libre accès au marché européen, mais les droits de douane restent inférieurs à ceux des concurrents latino-américains ou asiatiques. Pour les exportations ACP faisant l'objet de quotas en libre accès, les avantages dont bénéficient les ACP sont équivalents ou légèrement inférieurs à ceux dont bénéficient les producteurs européens.

Il est donc nécessaire de mener l'analyse produit par produit. Les principaux produits ACP exportés pouvant être cultivés en zone tempérée sont, par ordre d'importance décroissante, le sucre (900 millions d'euros en 1998), les produits de la pêche hors crustacés et poissons tropicaux (520 millions), les huiles et graines oléagineuses (477 millions), les légumes (175 millions), et la viande (116 millions).

- Les légumes exportés par les ACP sont principalement le haricot vert et petit pois de contre-saison, exportés pendant la période décembre - avril (cultures irriguées pendant la saison sèche africaine). Ils sont plutôt complémentaires de la production européenne puisqu'ils arrivent sur le marché à une période de l'année où celle-ci est absente. De plus, le marché européen constitue le débouché principal, parfois quasi exclusif, des exportations ACP de légumes : ainsi, les exportations du Zimbabwe, du Sénégal, du Burkina Faso partent exclusivement sur l'UE. Seules les exportations du Kenya, autre pays gros exportateur, ont des destinations plus diversifiées, mais l'UE en a encore absorbé 56 % en 1998 ;
- Les exportations ACP de sucre et de viande présentent la caractéristique d'être très strictement réglementées par des protocoles. Dans un cas comme dans l'autre, le prix sur le marché européen est nettement plus élevé que le prix mondial, et de ce fait, l'UE a mis en place un régime à l'importation permettant de protéger son marché : l'accès à celui-ci est contingenté par des quotas au-delà desquels les droits de douane sont dissuasifs. Les deux protocoles permettent aux pays ACP bénéficiaires de quotas tarifaires d'exporter sur le marché européen dans des conditions très avantageuses par rapport au cours mondial, mais uniquement les quantités définies par ces protocoles. En fait, seuls quelques pays ACP bénéficient de cet accès privilégié ; dans le cas du sucre, seuls 5 pays bénéficient d'un quota supérieur à 100 000 tonnes, et 5 autres d'un quota compris entre 20 000 et 100 000 tonnes ; dans le cas de la viande, seuls 6 pays d'Afrique australe bénéficient de quotas. Les exportations ACP de ces deux produits sont donc actuellement totalement contrôlées, de telle sorte qu'il n'y a pas à proprement parler de concurrence entre exportations ACP et production européenne tant que ces règles d'accès au marché de l'UE restent inchangées ;
- Les exportations d'huiles et de graines oléagineuses ACP sont par nature concurrentielles de la production européenne. Historiquement, ces exportations venaient combler un déficit structurel sur le marché européen, et elles étaient alors plutôt complémentaires. Cette complémentarité a progressivement disparu quand l'Union européenne a souhaité réduire son déficit et tendre vers l'autosuffisance par une politique active de soutien à la production de colza et de tournesol. L'Union européenne reste certes le premier importateur mondial tant de graines oléagineuses que d'huiles et graisses, mais elle est également le deuxième tritrateur, si bien qu'elle réexporte sous forme d'huile une partie des graines oléagineuses importées au préalable. Une OCM «Oléagineux» et un tarif

douanier discriminatoire à l'encontre des produits triturés et raffinés, pour la protection de l'industrie de transformation européenne, sont toujours en vigueur. Les exportations d'huiles ACP sur le marché européen ont ainsi été limitées par des mesures tarifaires mais également par la politique active de soutien à la production d'huile européenne de la PAC. Cette situation explique la réduction progressive des exportations d'huiles ACP et notamment la quasi-disparition des exportations d'huile d'arachide qui est très fortement substituée par celles de colza et de tournesol. Il est à noter que les préférences tarifaires accordées dans le cadre de la Convention de Lomé, de l'ordre de 10 % pour les huiles, n'ont pas suffi à compenser entièrement l'écart de compétitivité avec les huiles asiatiques qui se sont progressivement substituées aux huiles africaines sur le marché européen ;

- Les produits de la pêche sont également de nature à concurrencer la production européenne, et ce d'autant plus que leurs exportations sont en nette augmentation depuis le début des années 90. Face à cette situation, l'UE a mis progressivement en place un certain nombre de mesures pour contrôler l'entrée de ces produits sans avoir recours aux mesures tarifaires : de nombreuses normes sanitaires établies récemment tendent ainsi à limiter l'accès du poisson ACP au marché européen.

#### *Cas des exportations de l'Afrique du Sud vers l'UE*

Si les fruits exportés par les pays ACP sont avant tout tropicaux (ananas, litchi, mangue, noix de coco), sans équivalent dans la production européenne, il n'en va pas de même avec les exportations sud-africaines. Elles sont en effet tout à la fois importantes en valeur (687 millions d'euros en 1998), en croissance régulière et concentrées sur des fruits également produits en Europe. Les agrumes (28 % des exportations de fruits sud-africaines) sont à même de concurrencer les productions de l'Europe méditerranéenne d'agrumes (importante production en Espagne, et à un degré moindre Italie et Grèce), tandis que les exportations de raisin (28 % des fruits exportés), de pommes (18 %), de poires (9 %) et de prunes (5 %) sont susceptibles de concurrencer les productions d'autres pays de l'UE, dont la France.

#### *Cas des produits agricoles exportés par l'UE vers les ACP*

Une majorité des pays ACP étant importateurs nets de produits alimentaires, les importations européennes peuvent venir compléter les disponibilités nationales. Si un pays souhaitait développer son agriculture ou accroître sa capacité d'auto-alimentation, la non-réciprocité du régime Lomé lui permettait *a priori* de protéger son secteur agricole, et en particulier vivrier, de la concurrence étrangère. Dans la réalité, un certain nombre de cas de concurrence ont pu exister ou continuent d'exister. Les produits européens qui ont pu concurrencer, et parfois mettre en danger des filières locales ou régionales ACP, font l'objet d'un soutien interne important de la PAC. Leurs exportations correspondent le plus souvent à la gestion des excédents vis-à-vis de la consommation communautaire ou plus exactement les restitutions à l'exportation permettent de se positionner sur les marchés alors que les prix européens sont nettement plus élevés que les prix mondiaux ou les prix sur les marchés locaux convoités. C'est notamment le cas pour les céréales et dérivés, les produits laitiers et la viande. La concurrence est particulièrement vive quand les exportations européennes n'ont quasiment pas de valeur marchande, soit parce qu'elles ne répondent pas aux normes du marché européen (cas ponctuel de la pomme de terre), soit qu'il s'agisse de sous-produits ne trouvant pas ou peu de débouchés sur le marché européen (caparaçon de bovin, ailes et croupions de poulet...). Il faut néanmoins souligner que certains pays ACP ont pu arbitrer, pour des raisons financières et/ou politiques, en faveur d'importations bon marché et au détriment des producteurs locaux.

Une partie de ces cas de concurrence a pu être résolue *ex-post* par concertation des parties (cas de la viande bovine en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe) ou via une réforme des politiques européennes (cas de l'aide alimentaire). Cela signifie que les procédures *ex-ante* de consultation UE/ACP prévues par la Convention de Lomé (article 12), pour toute mesure européenne ayant des implications pour les économies ACP, ont été rarement utilisées.

### *Les céréales*

Alors que l'Union européenne ne représente que 9% des exportations mondiales de céréales, elle fournit plus de 20% des céréales importées par les pays ACP, ce qui traduit une relation assez privilégiée entre les deux groupes de pays. À noter toutefois qu'avec une part globale du marché ACP de 36%, les États-Unis en sont de loin les premiers fournisseurs. Les importations ACP représentent 11,5% des exportations européennes de céréales sur les marchés extra-communautaires alors qu'elles ne représentent que 4,5% des exportations américaines. Outre la SADC, l'Union européenne est très présente sur le marché des pays de la zone UEMOA et CEMAC qui absorbent respectivement 24 et 12% des exportations européennes vers les ACP. En revanche, l'Union européenne est absente de certains marchés importants, en particulier le Nigeria qui importe plus d'un million de tonnes par an.

La concurrence entre les exportateurs sur les marchés ACP intervient en premier lieu sur le blé, et en second lieu au travers de la concurrence entre le blé et le riz.

- Sur le marché du blé, on constate que sur un volume global d'importations commerciales de 6,9 millions de tonnes, les 11 plus gros importateurs ACP représentent près de 4,2 millions de tonnes soit environ 60% du marché d'importation. Sur ces 11 marchés nationaux, l'UE fournit 27% et les États-Unis, 39%. Ces parts respectives de marché sont équivalentes si on considère l'ensemble des 71 pays ACP.
- Les marchés ACP apparaissent globalement comme assez peu concurrentiels. L'UE et les États-Unis bénéficient d'une forme de "zone d'influence" sur laquelle ils détiennent une part très importante du marché. Parmi les "grands marchés", seuls l'Afrique du Sud, le Kenya et le Mozambique apparaissent comme des espaces de compétition entre les différents exportateurs. Un petit groupe de pays (Botswana, Éthiopie, Namibie, République démocratique du Congo et Liberia) voient leurs marchés approvisionnés par plusieurs exportateurs mais dont l'un assure une position dominante. Tous les autres pays sont quasi exclusivement approvisionnés par un seul exportateur. L'Union européenne est dominante dans l'ensemble de l'Afrique occidentale (hormis sur les marchés très importants en terme de volume que sont le Nigeria et le Ghana), de l'Afrique centrale, mais aussi au Soudan, en Angola, Zambie, Madagascar, Somalie. Elle est en revanche très faible dans les Caraïbes et dans le Pacifique.

La question de la concurrence des exportations européennes de blé et dérivés vis à vis de la production ACP de céréales (mil, sorgho, mais également riz et maïs) est assez délicate.

Il semble tout d'abord que les niveaux élevés de croissance démographique dans la plupart des pays ACP, situés entre 2,5 et 3% par an, induisent une croissance de la demande de céréales qui nécessite à la fois le développement des productions internes et un recours accru aux importations. On a ainsi observé au cours des années 90 une hausse concomitante de la production céréalière dans les différentes céréales et une hausse assez voisine du volume des importations de blé, farine et riz. Si ces tendances se confirment à l'avenir, les pays ACP représenteraient un enjeu assez important pour les exportations communautaires de blé et farines de blé, qu'il conviendrait de ne pas négliger dans une conjoncture assez morose malgré les perspectives d'accroissement de la demande mondiale.

Une certaine concurrence des exportations européennes sur la production locale ACP n'est toutefois pas à exclure : l'importance de la population rurale concernée par la céréaliculture dans les pays ACP est telle qu'on ne peut imaginer une pénétration accrue du marché par les importations extra ACP sans que cela ne se traduise négativement sur la dynamique agricole et plus généralement la situation économique et sociale de ces pays. Et cela d'autant plus que les niveaux de productivité restent faibles : dans le cas du riz, les efforts développés pour assurer une croissance de la production apparaissent comme rarement rentables. Dans le cas des céréales sèches, l'accroissement des productions s'est généralement effectué sur la base d'une extension des surfaces et le recours aux "paquets technologiques" reste rarissime, d'autant plus que la plupart des pays ont dû renoncer au subventionnement des intrants dans le cadre des procédures d'assainissement des finances publiques et de libéralisation économique. L'intervention publique reste limitée en général à la détention d'un stock national de sécurité alimentaire et éventuellement la taxation des importations commerciales.

La libéralisation accrue du commerce mondial des céréales devrait se traduire par un rééquilibrage des parts de marché entre les exportateurs et sans doute par un effritement de la position communautaire dans les régions où elle s'avère quasi monopolistique. A l'inverse, le développement à terme de zones de libre échange entre l'Union européenne et les ACP offre un cadre de négociation pertinent pour discuter les conditions d'accès des céréales communautaires aux marchés ACP, les modalités d'une gestion commune des problèmes de sécurité alimentaire inhérents à la variabilité inter-annuelle des productions ACP et enfin, de la cohérence des politiques commerciales avec les modalités de soutien européen au développement des filières céréalières nationales et sous-régionales.

### *Les viandes*

Dans le cas de la viande bovine, le niveau élevé des excédents communautaires et la politique de fortes restitutions destinée à les écouler sur le marché mondial ont, dans les années 80 et début des années 90, gravement porté atteinte à la production locale africaine et au commerce régional, mettant en péril le succès de projets d'élevage financés par le FED<sup>6</sup>. Ainsi, entre 1980 et 1988, les exportations sahéliennes de bétail vers les pays côtiers auraient chuté de 430 000 à 250 000 têtes. Depuis, la situation a sensiblement évolué. L'application de l'Accord de Marrakech et la mise en œuvre des réformes de la PAC a permis de limiter la production et de diminuer sensiblement le niveau des subventions à l'exportation. En 1998, l'Union européenne n'exporterait plus que 38 000 tonnes essentiellement de caparaçon vers l'ensemble des ACP (y compris l'Afrique du Sud) contre 100 000 tonnes en 1990. La dévaluation du franc CFA mais aussi cette moindre concurrence de la viande de bœuf provenant d'Europe, ont permis en Afrique de l'Ouest et du Centre une relance très sensible des échanges régionaux. Bien que la concurrence de la viande bovine européenne soit aujourd'hui beaucoup moins forte, le risque à terme n'est pas écarté, notamment sous forme d'exportations européennes ponctuelles à très bas prix destinées à réduire les stocks d'excédents. La crise de l'ESB a entraîné une baisse de la consommation européenne de l'ordre de 20 % qui pourrait être durable et provoquer de ce fait une hausse structurelle des excédents. Ainsi, Allemagne et Royaume Uni ont exporté sur le Nigeria 5 000 tonnes chacun à des prix dérisoires (2 à 3 francs par kg) pour écouler une partie de leurs stocks. Ces interventions ont un fort pouvoir déstabilisant des filières locales du fait du prix totalement bradé et de l'aspect ponctuel de l'opération empêchant la mise en place de mesures de protection aux frontières.

---

<sup>6</sup> Fonds européen de développement.



En ce qui concerne la viande de volaille, l'Europe est devenue le second exportateur mondial derrière les États-Unis, grâce à sa politique de soutien agricole et au dynamisme d'opérateurs privés très performants. Pour l'Europe, les pays ACP sont un marché important. Ils représentent en valeur 7 à 15 % des exportations européennes de viande de volailles entre 1988 et 1998 (jusqu'à 19 % en intégrant l'Afrique du Sud). Les exportations de viande de volailles n'ont cessé de croître durant ces dix dernières années. L'Europe exporte vers ces pays des produits bas de gamme. Ces produits ne bénéficient pas ou peu d'aide à l'exportation mais, étant des sous produits de découpe, leur prix est très compétitif. S'ils approvisionnent une population à bas pouvoir d'achat, ce sont aussi des concurrents très rudes pour les productions locales de volailles, notamment pour la filière poulet locale, ainsi que pour les autres viandes.

### *Les produits laitiers*

La demande d'importation des pays ACP en produits laitiers s'est accrue de 34% sur la période 1989/91 - 1995/97 pour s'établir à plus d'un milliard de dollars par an. Les produits laitiers constituent l'une des principales composantes des flux agricoles entre l'Union européenne et les ACP. Si les importations de l'UE sont négligeables, en revanche les exportations portent sur un montant de l'ordre de 580 millions de dollars, soit 17 % des importations agricoles des ACP en provenance de l'UE. Les produits laitiers représentent ainsi le deuxième poste des exportations agricoles européennes vers les ACP, après les céréales.

L'Union européenne qui assure plus de la moitié des importations ACP (période 1994-96) y représente une part supérieure à celle qu'elle assure sur l'ensemble du marché mondial. Dans le cas de l'UEMOA et de la CEMAC, l'UE occupe une place dominante en fournissant respectivement 54 et 80 % des importations de ces deux ensembles régionaux. En revanche, elle est concurrencée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sur la zone SADC où elle ne couvre que 35 % des importations. Sur la zone CARICOM, l'UE fournit un peu moins de la moitié du marché d'importations. C'est la seule zone ACP où les États-Unis assure une part de marché significative avec 10 % des importations. Mais dans cette région, deux importants marchés, la République Dominicaine et Haïti, s'approvisionnent principalement sur le marché communautaire (80 % des importations). Le Nigeria, qui a lui seul représente 20% des importations ACP, est approvisionné seulement à hauteur de 25% par l'Union européenne. L'essentiel de ses importations est fourni par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Pour l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, l'Union européenne reste cependant le principal fournisseur dans les différents produits. Sur cette zone, les poudres de lait écrémé ou grasses constituent l'essentiel des importations, à des fins de reconstitution pour l'alimentation humaine. Sur la période 1995-1998, les importations de fromage et de poudres de lait écrémé régressent respectivement de 10 et 12%. En revanche, les importations de beurre et de poudres grasses s'accroissent dans des proportions significatives : +9 et +40%. Pour les poudres grasses, la part de marché détenue par l'UE dépasse 90%.

En alimentant des usines de reconstitution de lait, les exportations de poudres sont considérées comme l'un des principaux facteurs de perturbation des filières locales de lait. La concurrence exercée par les importations dissuade les pouvoirs publics et les entreprises privées d'investir dans la modernisation des filières de production, transformation et distribution de produits d'origine locale. Compte tenu des contraintes très lourdes qui pèsent sur ce type de filières (produit périssable, difficulté de conservation et de transport, problèmes de conditionnement...), les stratégies de modernisation nécessitent un environnement économique stable et prévisible.

### *Les huiles*

L'Afrique est menacée sur son marché domestique par les importations des huiles du sud-est asiatique. Les importations en provenance d'Europe sont en progression, mais restent très minoritaires. Elles sont principalement constituées d'huile de soja dont la graine a été importée par l'UE au préalable.

Dans le cas spécifique des huiles, le nouvel accord de Cotonou ne peut que fragiliser les filières oléagineuses africaines dans leur effort d'approvisionnement des marchés intérieurs sans améliorer pour autant la compétitivité des huiles africaines à l'exportation. La non-réciprocité du régime de Lomé IV permettait aux différents pays ACP de restreindre l'accès à leur marché intérieur tout en bénéficiant de préférences tarifaires pour l'accès au marché européen par rapport aux exportations asiatiques concurrentes. Le nouvel accord n'offre plus cette possibilité et les exportations européennes risquent alors de se joindre à celles déjà existantes en provenance d'Asie pour venir concurrencer encore davantage qu'aujourd'hui les huiles ACP sur leur marché intérieur.

### *Les légumes*

Les exportations UE de fruits et légumes à destination de la zone ACP sont globalement faibles ; elles ne représentent que 50 millions d'euros, soit 2 % environ des exportations agricoles européennes. Elles sont principalement constituées de pomme de terre et d'oignon et dans chaque cas, Sénégal et Côte d'Ivoire sont les principaux pays importateurs. Les exportations européennes de pomme de terre et d'oignon, constituées pour partie de produits déclassés sur le marché européen, peuvent déstabiliser ponctuellement quelques bassins de production de la zone sahélienne, en venant les concurrencer sur les marchés sénégalais et ivoiriens. Ailleurs en Afrique, la concurrence est faible compte tenu des faibles volumes exportés par l'UE.

## **Éléments de prospective : vers un renforcement de la complémentarité ou de la concurrence UE-ACP ?**

L'Accord de Cotonou et l'initiative PMA «Tout sauf les armes» sont en mesure de peser durablement sur les échanges agricoles entre l'Union Européenne et les pays ACP, et de modifier le niveau de complémentarité/concurrence actuellement observé entre les agricultures des deux blocs. En première instance, on peut s'attendre à ce que le passage de l'ancien régime de préférences commerciales non-réciproques au régime de libre-échange proposé par l'Accord de Cotonou accroisse les situations potentielles de concurrence en matière d'échanges agricoles. En revanche, la volonté affichée de renforcer le dialogue sur la coordination des politiques devrait contribuer à limiter l'impact négatif de certains volets de la Politique Agricole Commune européenne sur l'agriculture des pays ACP.

Le nouvel accord ne donne que les principes généraux devant gouverner les futurs accords commerciaux UE/ACP. Il reste à préciser à l'avenir tant les pays ou ensembles de pays ACP volontaires pour signer de tels accords et le contenu précis de ces accords. Il apparaît donc difficile de juger de leurs effets sur le niveau de complémentarité et de concurrence entre l'UE et les ACP sans connaître la liste des futurs pays signataires, mais aussi la liste des produits compris dans les accords de libre-échange et surtout, par différence, la liste des produits qui en seront exclus parce que jugés trop sensibles. Quelques tendances peuvent toutefois être dessinées.

### Exportations ACP vers UE

Les principales exportations agricoles ACP sont, nous l'avons vu précédemment, de nature tropicale et en conséquence ne concurrencent pas l'agriculture européenne. Il s'agit notamment du café, du cacao, du coton, des fruits tropicaux. Ces produits entrent en franchise totale sur le marché de l'UE lorsqu'ils proviennent des ACP, mais ne sont que faiblement taxés s'ils proviennent d'Amérique latine ou d'Asie du sud-est. Les pays ACP ne bénéficient donc pour ces produits à faible enjeu que de faibles préférences tarifaires (de 5 à 6 % dans le cas du café et du cacao, de 3 % dans le cas du coton), et la révision du régime commercial dans le cadre de l'Accord de Cotonou n'aura nécessairement qu'un impact limité pour ces produits. Le point le plus sensible concernant les deux principaux produits d'exportation, café et cacao, est la suppression du Stabex, qui fournissait d'importantes recettes aux pays exportateurs : le café à lui seul a capté plus de 40 % des fonds Stabex au cours des 20 dernières années, et le cacao d'autres 20 %.

Les principaux enjeux en matière d'accès des exportations agricoles ACP au marché européen, et par voie de conséquence de concurrence des produits ACP vis à vis du marché européen, portent sur trois points :

- i) la perte des préférences pour les produits qui en bénéficiaient largement,
- ii) la question des normes,
- iii) la suppression à terme des différents protocoles.

#### *Perte de préférences*

Certaines exportations agricoles ACP bénéficient encore de préférences tarifaires supérieures à 10 %. Il s'agit notamment des produits non traditionnels tels que produits de la pêche et fleurs coupées, dont les exportations ont été dynamiques au cours de la dernière décennie, mais aussi de produits plus traditionnels tels que l'ananas et les agrumes. Le nouvel Accord de Cotonou pourrait avoir des conséquences négatives sur les exportations ACP de ces différents produits si les pays exportateurs non PMA ne signent pas d'accord de partenariat économique (APE) avec l'UE et tombent de ce fait dans le Système des Préférences Généralisées, beaucoup moins favorable que l'ancien régime commercial de Lomé : il y aurait alors une perte immédiate et parfois significative de préférences, donc de compétitivité, pour certains secteurs d'activité qui ont justement fait preuve d'un dynamisme récent, avec pour conséquence une réduction des exportations ACP sur le marché européen. Il est à noter en outre que le SPG est géré unilatéralement par la Communauté européenne et que la modulation de la préférence y est établie en fonction de la sensibilité du marché communautaire, donc du degré de concurrence exercée par les importations en provenance des ACP.

### *La question des normes*

Du fait de la montée en puissance de dossiers tels que l'accord SPS sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et la mise en place de normes sociales et environnementales, l'accès aux marchés est de plus en plus contraint par le respect de normes de toutes natures fixées par les pays importateurs. L'application stricte des différentes normes peut devenir un moyen de contrôler des importations jugées trop concurrentielles vis-à-vis du marché intérieur. L'exemple des produits de la pêche est illustratif à cet égard. Ce groupe de produit est celui dont les exportations ACP vers l'UE ont été les plus dynamiques ; sa part dans l'ensemble des exportations agricoles ACP est passée de 10 à 17 % au cours des années 90. Depuis quelques années, l'Union européenne a établi de nouvelles normes microbiologiques qui auront sans aucun doute une importance grandissante dans le contrôle et la régulation des échanges UE-ACP. Ces normes, prises sur la base de recherches et d'expérimentations effectuées à partir de poissons tempérés, sont appliquées aux poissons tropicaux, ce qui, compte tenu de la multiplication des germes par la chaleur, pénalise les produits tropicaux par rapport aux produits tempérés. Outre le coût des équipements nécessaires au contrôle du respect des normes, les exportations sont bloquées le temps des analyses, ce qui entraîne une détérioration de la qualité des produits quand il s'agit de poisson frais.

### *Remise en cause des protocoles et disparition à terme*

Les orientations prises par l'Accord de Cotonou et l'initiative PMA «tout sauf les armes» contribuent indirectement à la remise en cause progressive des protocoles, qui donnaient un accès privilégié au marché européen pour quatre produits, la viande, la banane, le sucre et le rhum. Si l'Accord de Cotonou n'aborde pas explicitement l'avenir des protocoles, l'initiative «tout sauf les armes» ne peut qu'entraîner leur disparition à terme, et modifier en profondeur les conditions d'accès de ces produits au marché européen. Rappelons que les exportations régies par les 4 protocoles représentent 19 % de l'ensemble des exportations agricoles des pays ACP.

Les protocoles remplissaient une double fonction. D'une part, ils permettaient aux pays ACP bénéficiaires d'exporter vers l'UE des volumes délimités par des quotas en franchise totale, mais également de bénéficier d'un prix très largement supérieur au cours mondial du produit considéré. Le sucre ACP a ainsi été acheté par l'UE au prix moyen de 460 euros par tonne, alors que le cours mondial oscillait entre 250 et 300 euros la tonne. De la même manière, sur la période septembre 1997 – septembre 1998, le prix de la banane sur le marché de l'UE était supérieur de 6 à 9 dollars par carton de 18 kg à celui sur les marchés américains ou d'Europe de l'Est où ce prix oscillait entre 6 et 12 dollars le carton. D'autre part, la deuxième fonction remplie par les protocoles était de réguler l'accès au marché européen, en limitant les volumes admis à un quota spécifique pour chaque produit. De ce fait, la concurrence potentielle des produits ACP vis-à-vis du marché européen, sensible principalement pour le sucre et la viande, était sous contrôle, et ne pouvait dépasser les limites fixées par les quotas.

La modification récente des règles d'accès au marché européen dans le cadre de l'initiative "Tout sauf les armes" remet en cause les deux fonctions précédemment énoncées.

- D'une part, les prix très favorables payés pour les exportations ACP dans le cadre des quotas tarifaires ne pourront être maintenus. La possibilité donnée à tous les PMA, qu'ils soient ACP ou non ACP, d'exporter sur le marché européen sans limitation de volume n'est pas compatible avec le maintien d'un prix très supérieur à celui du marché mondial. L'élargissement progressif des volumes importés par l'UE et le dépassement de plus en plus marqué des quotas définis par les protocoles entraîneront inévitablement une baisse concomitante des prix proposés par l'UE. La révision des protocoles aura un impact particulièrement marqué sur les économies insulaires des Caraïbes qui sont très dépendantes de la culture bananière et/ou de l'industrie sucrière. Rhum, sucre et banane représentent ensemble plus de 75 % des exportations agricoles de la zone CARICOM à destination de l'UE, les exportations agricoles représentant elles-mêmes près de 50 % des exportations totales de la zone. La SADC est la seconde région touchée par la disparition future des protocoles : cette région exporte 53 % du quota sucre, et 93 % du quota viande.
- D'autre part, la suppression des quotas d'importation pour l'ensemble des PMA va accroître sensiblement le caractère concurrentiel du sucre et de la viande ACP par rapport à la production européenne. Ces deux produits, et tout particulièrement le sucre, peuvent devenir sérieusement concurrents, car leur arrivée sur le marché européen va progressivement remettre en cause les niveaux de prix très avantageux dont bénéficiaient jusqu'à présent les producteurs communautaires. Ainsi, l'importation sans restriction et sans droit de douane de sucre en provenance des PMA, prévue pour 2009, augmentera d'autant les excédents européens et par voie de conséquence les besoins de restitutions, alors même que celles-ci sont soumises à réduction par l'accord agricole de l'OMC.

#### Exportations UE vers ACP

Les principaux groupes de produits exportés par l'UE vers la zone ACP, céréales et dérivés, produits lactés, sont à même de concurrencer la production locale, que ce soit directement ou par substitution, comme c'est le cas du blé et de ses dérivés avec les céréales sèches africaines. D'autres produits, dont les parts sont moindres dans les exportations européennes, entrent également en concurrence avec la production vivrière locale, comme la viande bovine, la viande de poulet, les huiles et certains légumes (oignon, pomme de terre). Les pays ACP représentent un débouché significatif pour certaines filières agricoles européennes. C'est le cas du blé, avec 17% des exportations européennes, des produits laitiers avec 10 à 12% des exportations, de la viande de volailles avec 11% des exportations. Dans la mesure où la concurrence entre les grands exportateurs reste vive, le débouché ACP n'est pas négligeable. Il l'est d'autant moins, que les ACP représentent un marché potentiel important au regard de la dynamique démographique. On peut s'attendre à un doublement de la population ACP dans les 25 prochaines années, ce qui représente un bassin de consommation de plus d'un milliard de personnes. D'une manière générale, les produits agricoles exportés par l'Union européenne vers les ACP font l'objet, d'une part de subventions à la production et/ou à l'exportation dans le cadre de la PAC, et d'autre part, de taxes à leur entrée dans la zone ACP. Les produits alimentaires sont le plus souvent traités par les ACP comme des produits sensibles et font l'objet de protections variables.

Dans ce contexte, la signature d'Accords de Partenariat Économique entre certains ensembles sous-régionaux ACP et l'UE aura des conséquences importantes en termes d'ouverture des marchés de ces sous-régions aux importations européennes avec, pour conséquence, une concurrence exacerbée de celles-ci vis à vis des productions locales. De nombreux secteurs sont peu compétitifs et pourraient être menacés. Les contraintes internes de production (infrastructures, instabilité économique et politique, système financier, etc.) limitent en effet les capacités de réaction des économies ACP à la concurrence européenne. C'est notamment le cas des produits alimentaires pour lesquels les pays ACP sont généralement déficitaires. L'agriculture vivrière dans les pays ACP est souvent peu intensive en intrants mais à forte intensité de main d'œuvre, et rarement compétitive du point de vue international. Si les produits alimentaires les plus sensibles devaient entrer dans les accords de libre-échange, les effets de concurrence entre productions européennes et productions locales ou régionales se renforceraient, en faveur des producteurs européens et au détriment des agricultures locales.

Les États ACP ont exprimé leurs craintes de voir les produits agricoles européens bénéficiant d'aides à la production, à la transformation ou à l'exportation venir concurrencer les productions locales. Certains pays et des organisations paysannes ACP ont également souligné qu'en favorisant l'ouverture de leurs économies, de tels accords pourraient renforcer l'extraversion et la spécialisation des agricultures ACP. Ils accroîtraient très certainement les besoins en devises et ce faisant, favoriseraient les cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières. Ils pourraient aussi réduire les opportunités de reconquête des marchés vivriers nationaux et régionaux. La contrepartie à la signature d'APE pourrait être alors, pour les pays ACP signataires et donc prêts à ouvrir leur marché intérieur, de demander à l'UE qu'elle s'engage à réduire les restitutions et autres subventions à l'exportation : en abaissant d'une part les subventions à l'exportation et d'autre part les taxes à l'importation, le renforcement de la concurrence décrit précédemment s'en trouverait limité.

Le démantèlement négocié des subventions européennes aux exportations pourrait être envisagé dans l'élaboration des Accords de Partenariat Économique ou relever d'une négociation avec chacun des pays s'ils n'intègrent pas un accord régional. Il conviendrait alors de distinguer :

- les produits non-concurrents compte tenu de la structure de production nationale ;
- les produits concurrents d'un secteur de production nationale ou en compétition avec d'autres fournisseurs sous-régionaux : cas des viandes en Afrique de l'Ouest et du Centre, cas des céréales en Afrique australe....

Dans le premier cas, les subventions aux exportations octroyées par l'Union européenne représentent une forme de subvention à la consommation ou une aide budgétaire indirecte si le pays importateur choisit d'appliquer une taxe à l'importation. Leur démantèlement ne présente pas d'intérêt majeur pour les pays ACP. En revanche, dans le deuxième cas, l'objectif de démantèlement est important au regard des enjeux nationaux ou régionaux, mais il ne présente d'intérêt pour le développement agricole local qu'à la condition que les exportations européennes ne soient pas remplacées par des exportations venant de pays concurrents de l'UE.

Pour les pays ACP ne signant pas d'APE avec l'Union européenne, les conséquences du nouveau régime commercial sur leurs importations en provenance de l'UE devraient être minimales, puisqu'au final, peu de choses auraient changé.

## CONCLUSION

La libéralisation des échanges agricoles, qu'elle s'effectue dans le cadre multilatéral de l'OMC ou dans le cadre bilatéral UE/ACP avec la mise en place des APE, devrait contribuer à accroître la concurrence entre agricultures aux niveaux de compétitivité très différents. L'agriculture vivrière dans les pays ACP est souvent peu intensive en intrants mais à forte intensité de main-d'œuvre, et rarement compétitive du point de vue international. Ce faisant, la libéralisation externe devrait accroître les effets de concurrence dans les échanges UE/ACP, notamment en ce qui concerne les productions alimentaires ACP. De même, les effets de complémentarité auraient tendance à s'estomper à mesure que disparaît la spécificité des dispositions UE/ACP, sous l'effet des contraintes internationales ou des réformes internes.

L'Accord de Cotonou prévoit que certains produits jugés très sensibles sont susceptibles d'être exclus des APE. Cette mesure est certes envisageable, mais son extension à une gamme trop large de produits poserait le problème de la compatibilité de ces accords avec l'OMC. Celle-ci doit en effet valider les accords et l'exclusion de certains groupes de produits ne doit pas remettre en cause le principe général de libre échange entre les deux blocs partenaires. Il n'existe toutefois pas de norme précise pour évaluer la validité de ces accords.

Le cadre de négociation bilatéral des APE prévu dans l'Accord de Cotonou devrait toutefois être en mesure d'atténuer cette exacerbation de la concurrence entre agricultures. L'Accord prévoit en effet un renforcement de la dimension politique des relations entre les deux blocs, qui devrait favoriser la cohérence et la pertinence des stratégies de coopération. Les APE, correctement négociés dans le sens de la préservation des intérêts de chacun, peuvent par conséquent constituer une forme de "sécurisation des débouchés" pour des produits européens "peu concurrents" ou dont la croissance des besoins ACP nécessite à la fois le développement des productions ACP et un recours maîtrisé aux importations extra-ACP. Ils peuvent également contribuer à aider les exportations des pays ACP à répondre aux nouveaux cahiers des charges découlant de la mise en place des normes sanitaires, sociales et environnementales.

**BIBLIOGRAPHIE**

BUREAU D., BUREAU J.-C. (1999). **Agriculture et négociations commerciales**. Rapport du Conseil d'Analyse Économique, 149 p.

CHALMIN Ph. **Cyclope, les marchés mondiaux**. *Économica*. Édition annuelle.

COURRIER ACP-UE (2000). Édition spéciale, **Accord de Cotonou**, septembre.

COURRIER DE LA PLANÈTE (1997). **Après Lomé, solidarité ou dérive des continents ?** n°42, novembre.

EUROSTAT. **Données statistiques du commerce extérieur de l'UE**.

GEMDEV (1997). **La Convention de Lomé en questions : les relations entre les pays ACP et l'Union européenne après l'an 2000**. Éditions Karthala.

JACQUET P., MESSERLIN P., TUBIANA L. (1999). **Le cycle du millénaire**. Rapport du Conseil d'Analyse Économique, 143 p.

JADOT Y. (1999). **Les enjeux des négociations multilatérales pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique**. Collection Rapports d'étude. Ministère des Affaires Étrangères, 80 p.



## ANNEXES

### *Annexe 1 - Liste des sigles utilisés*

- ACP : Afrique, Caraïbes, Pacifique,
- APE : Accord de Partenariat Économique,
- CARICOM : *Caribbean Community*,
- CEMAC : Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (Cameroun, Congo, République centrafricaine, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad),
- EAC : *East African Community* (Kenya, Ouganda, Tanzanie)
- FED : Fonds Européen de Développement,
- OCM : Organisation Commune de Marché,
- OMC : Organisation Mondiale du Commerce,
- OTC : Obstacles Techniques au Commerce,
- PAC : Politique agricole Commune,
- PMA : Pays les Moins Avancés,
- SADC : *Southern African Development Community* (Angola, Botswana, République Démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe),
- SPG : Système de Préférences Généralisées,
- SPS : Accord Sanitaire et Phytosanitaire,
- TSA : Tout Sauf les Armes,
- UE : Union européenne,
- UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo).

## *Annexe 2 - Historique des Conventions UE-ACP*

L'histoire des relations entre l'Union européenne et la zone ACP est déjà longue puisqu'elle a débuté avec le Traité de Rome en 1957, qui prévoyait une première convention entre la Communauté européenne de l'époque et les Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM) des États membres. Cette histoire peut être schématiquement divisée en trois périodes :

- la première, de 1957 à 1975, voit la mise en place des premiers Fonds Européens de Développement (FED) dans le cadre de la Convention de Yaoundé ;
- les différentes Conventions de Lomé prennent la suite de 1975 à 2000 ;
- elles sont remplacées par l'Accord de Cotonou, signé en 2000, qui prévoit la mise en place d'Accords de Partenariat Économique (APE) à partir de 2008 pour une durée de 12 ans, soit jusqu'en 2020.

Le premier FED date de 1958. Il est utilisé par les PTOM pour financer des projets d'infrastructure. Suite aux indépendances, est signée en 1963 la Convention de Yaoundé ; elle porte sur des accords commerciaux préférentiels et sur une assistance technique et financière, avec une dotation financière assurée par le 2<sup>ème</sup> FED. En 1969, plusieurs États du *Commonwealth* s'associent à la seconde Convention de Yaoundé.

La Convention de Lomé, dotée financièrement par le 4<sup>ème</sup> FED, est signée en 1975 entre les 9 membres de la CEE et 46 pays ACP. Cette Convention sera renouvelée plusieurs fois jusqu'en 2000, et de nouveaux pays signataires s'ajouteront à chaque renouvellement :

- Lomé II (FED 5) est signé en 1980 et comprend 57 pays ACP ;
- Lomé III (FED 6) est signé en 1985 entre 10 pays de la CEE, qui passent à 12 l'année suivante, et 65 pays ACP ;
- Lomé IV (FED 7) est signé en 1990 entre les 12 de la CEE et 68 pays ACP ; lors de la révision de Lomé IV en 1995, se sont 15 pays européens et 70 pays ACP qui sont signataires.

### *Annexe 3 - Les protocoles banane, viande et sucre*

#### **Le protocole banane**

Le protocole banane définit les conditions d'accès au marché européen pour 3 types de fournisseurs (origine communautaire, origine ACP et origine pays tiers). Créé en 1993, il a déjà fait l'objet de plusieurs modifications pour tenir compte des plaintes déposées à l'OMC par les États-Unis et divers pays latino-américains. Initialement, les producteurs communautaires et ACP bénéficiaient d'un accès privilégié, entièrement libre de droits de douane, dans la limite de quotas (854 000 tonnes pour la banane communautaire - Antilles, Canaries - 857 700 tonnes pour l'origine ACP). Les producteurs de pays tiers (banane dite dollar), essentiellement l'Amérique Latine, devaient acquitter un droit de douane minimal sur un quota de 2,2 millions de tonnes, portés ensuite à 2,53 millions de tonnes.

Dans cette première version de l'OCM, la préférence communautaire était garantie grâce au système d'allocation aux différents opérateurs européens de certificats d'importation de banane dollar : 30 % de ces certificats étaient attribués aux opérateurs qui importaient des bananes communautaires ou ACP. Les bananes communautaires ou ACP, bien que plus chères, étaient donc recherchées dans la mesure où elles donnaient des droits à importer des bananes dollar.

La principale évolution de cette OCM à la suite de la plainte à l'OMC a été la remise en cause de l'interdépendance entre origines, si bien que les producteurs communautaires et ACP perdent leur accès privilégié au marché européen. Ce sont maintenant les producteurs les plus compétitifs, capables de produire au coût le plus bas, qui auront la préférence des importateurs. Les producteurs ACP des Caraïbes, dont les coûts de production sont les plus élevés, sont les premiers frappés par cette réforme.

#### **Le protocole viande**

Le protocole viande définit les conditions d'accès au marché européen pour la viande bovine provenant des États ACP. Ce protocole vise "à permettre aux États ACP exportateurs traditionnels de viande bovine le maintien de leur position sur le marché de la Communauté et à assurer ainsi un certain niveau de revenu à leurs producteurs". Il permet une réduction de 92 % des droits à l'importation, autres que les droits de douane, pour des volumes de viande bovine désossée définis par des quotas par pays. 6 pays ACP bénéficient de quotas, d'importance très variable : le Botswana (19 000 tonnes), la Namibie (13 000 tonnes), le Zimbabwe (9 000 tonnes), Madagascar (7 500 tonnes), le Swaziland (3 400 tonnes) et le Kenya (142 tonnes).

La mise en œuvre du présent protocole est assurée dans le cadre de la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine. Dans les différents pays le programme est administré soit par des organismes semi-publics (Botswana, Swaziland et Zimbabwe) soit par organisations de producteurs (Namibie). La tendance est de décharger de plus en plus l'État de ce type de commerce. La difficulté est de maintenir les quantités et les qualités requises dans ce type de marché par suite notamment des variations climatiques et des petites productions à l'échelle des États.

### **Le protocole sucre**

Dans le cadre du protocole sucre, l'UE s'engage à importer des quotas fixes de sucre roux à un prix garanti, lié au prix de soutien de la production européenne de sucre blanc. Ainsi, pour la saison 1997/98, ce prix garanti était de 523,7 euros/T, alors que le prix mondial pour le sucre roux était au même moment de 236 US\$/T. Au quota du protocole sucre (1,42 million de tonnes) s'ajoute un nouveau quota mis en place en 1995, dit quota préférentiel spécial (SPS), d'un montant de 326 000 tonnes, payé à un prix légèrement inférieur à celui du protocole sucre (85%). Le quota est très inégalement réparti parmi les pays ACP : ainsi, Maurice bénéficie de 38 % du quota total du protocole sucre, Fidji de 13 %, la Guyane de 12 %, le Swaziland et la Jamaïque de 9 % chacun. Ces 5 pays bénéficient donc de 81 % du quota total.

Les États Unis appliquent eux aussi des quotas d'importation avec exemption des droits de douane. Certains pays ACP bénéficient à la fois de quotas européens et américains, mais les seconds restent nettement inférieurs aux premiers. 19 pays ACP bénéficient de 31 % du quota total américain.



**Notes et Études Économiques**  
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE  
**Direction des Affaires Financières**

***Renseignements :***

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études – tél. : 01.49.55.42.09  
78, rue de Varenne – 75349 Paris 07 SP

***Diffusion :***

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques  
Bureau des ventes – BP 88  
31326 – Castanet Tolosan cedex

***Vente au numéro :***

mel : [agreste-ventes@agriculture.gouv.fr](mailto:agreste-ventes@agriculture.gouv.fr)

fax : 05.61.28.93.66

***Abonnement :***

tél. : 05.61.28.93.05

**Prix : 9,91 €**