

# UE/ACP : un partenariat chahuté

Roger Blein, Vincent Ribier

La coopération entre l'Union européenne et les pays ACP a longtemps été considérée comme l'exemple d'une relation originale entre un groupe de pays développés et un ensemble de pays en développement. Fondée sur la négociation et la cogestion, combinant l'aide au développement et des relations commerciales privilégiées, la Convention de Lomé a cherché pendant 25 ans à instaurer une relation paritaire entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'introduction des produits agricoles dans la négociation à l'OMC a fortement chahuté les fondements de ce partenariat, en particulier le système des préférences commerciales unilatérales dont bénéficiaient les pays ACP. La renégociation de cette convention, qui a débouché sur l'Accord de Cotonou traduit une forme de banalisation et de normalisation des relations entre les deux groupes de pays. Pour autant, cette mutation peut elle conduire à un sursaut des ACP ou préfigurer un front commun UE/ACP dans les négociations internationales?

## *L'Accord de Cotonou: une rupture*

En juin 2000, 77 pays<sup>1</sup> d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et les 15 pays membres de l'Union européenne se retrouvent au Bénin pour signer un nouvel accord de partenariat entre les deux groupes de pays. Ce nouvel accord, l'Accord de Cotonou, conclu pour une durée de 20 ans succède aux quatre Conventions de Lomé qui ont régi les relations UE/ACP depuis 1975 dans les domaines de la coopération au développement et du commerce. Apparente continuité seulement, car après de longues et difficiles négociations qui ont parfois fait douter de la volonté européenne de s'engager dans une nouvelle aventure avec les ACP, le compromis adopté rompt avec le particularisme des relations entre les deux blocs dans le domaine du commerce.

Historiquement, la Convention de Lomé traduisait simultanément la volonté des parties prenantes de préserver des flux commerciaux privilégiés, hérités de l'organisation coloniale d'une part, et de promouvoir une certaine conception des relations internationales d'autre part : la différence de niveaux de développement entre le groupe de pays développés et le groupe de pays en développement se traduisait par des obligations différentes, de nature à rééquilibrer les rapports économiques entre les deux parties. La composition du groupe ACP a ainsi évolué progressivement au gré des différents élargissements de l'Union européenne, permettant d'accueillir les anciennes colonies des nouveaux membres. Sur le plan politique au contraire, Lomé se voulait résolument tourné vers l'avenir en privilégiant une approche partenariale avec les nouveaux Etats indépendants. Considérés comme des partenaires à part entière, ces Etats ne sont pas seulement "bénéficiaires" de la coopération européenne mais partie prenante de la négociation et co-gestionnaire de la coopération. De ce point de vue, la coopération UE/ACP reste un mode unique avec des institutions spécifiques, paritaires, structurant le partenariat et en assurant la gestion: assemblée paritaire UE/ACP composée des parlementaires des deux parties, conseil des ministres, comité des ambassadeurs.

---

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

Sur le plan commercial, Lomé reposait sur plusieurs instruments: un système de préférences non-réciproques, des protocoles "produits" et un système de stabilisation des recettes d'exportation. Les préférences commerciales permettaient aux pays ACP d'exporter vers l'UE leurs produits en étant soumis à des protections à l'entrée du marché communautaire, inférieures à celles pratiquées par l'UE à l'égard des autres exportateurs non-ACP. Ce "privilège" concerne la quasi totalité des produits exportés par les ACP. L'absence de réciprocité impliquait que les pays ACP n'avaient pas en contrepartie à ouvrir leurs marchés aux importations d'origine européenne, ou à exercer une discrimination positive pour les exportations européennes par rapport aux autres fournisseurs des marchés ACP.

Les protocoles produits concernent quant à eux des productions concurrentes de la production communautaire: la viande bovine, le sucre, la banane et le rhum. Ces protocoles garantissent des contingents d'importation par l'Europe au prix intérieur européen. Dans le domaine agricole, la stabilisation des recettes d'exportation était alimentée par le STABEX, conçu au départ pour compenser les fluctuations des cours mondiaux des principales matières premières agricoles. Pensé pour affronter des crises ponctuelles, conjoncturelles, il n'a pu réellement assumer sa mission initiale lorsque la baisse des prix internationaux a pris une dimension structurelle.

Le nouvel accord se limite pour l'instant à préciser un agenda et des objectifs de négociation. Le régime actuel est maintenu jusqu'en 2008, pour permettre de préparer et de négocier des accords de partenariat économiques (APE) entre l'Europe et les sous-ensembles régionaux des pays ACP. Les nouveaux accords entreraient en vigueur en 2008, pour une période allant jusqu'à 2020. Dans ce cadre, l'objectif est de parvenir à des accords de libre échanges entre l'UE et ces blocs régionaux, fondés sur la notion de réciprocité. Il s'agit là de la principale innovation, largement dictée par un souci de mise en conformité de l'Accord UE/ACP vis-à-vis des règles de l'OMC.

Deuxième élément fondamental : la discrimination au sein du groupe ACP entre les pays les moins avancés et les autres. Toujours au regard des règles multilatérales, seuls les PMA peuvent faire l'objet de concessions commerciales non-réciproques. Par conséquent, les PMA n'auront pas l'obligation d'intégrer un accord de partenariat économique avec l'UE, négocié au niveau régional, pour pouvoir conserver un accès privilégié au marché communautaire, sans contrepartie. En revanche les « non-PMA » devront nécessairement intégrer un accord de libre échange avec l'UE pour préserver cet accès privilégié au marché européen. En résumé, on peut donc considérer trois scénarios :

- les pays ACP, PMA ou non PMA, qui négocieront un Accord de partenariat économique. Leurs relations commerciales avec l'UE seront régies par la réciprocité dans le cadre de la zone de libre échange. Il s'agit du scénario privilégié dans la mesure où il permet d'appuyer les processus d'intégration régionale au sein des ensembles régionaux ACP, de favoriser la libéralisation économique et commerciale et d'ouvrir les marchés aux exportateurs européens. Cet accord de libre échange peut exclure certains produits considérés comme sensibles ;
- les pays ACP PMA qui choisiront de ne pas participer à un Accord de partenariat économique. Ils bénéficieront globalement du maintien du régime actuel fondé sur un accès privilégié et la non-réciprocité. Ces pays bénéficieront du même régime commercial que l'ensemble des PMA, qu'ils soient ACP ou non-ACP, à savoir le libre accès intégral au marché européen (initiative « Tout, sauf les armes ») ;
- les pays ACP non PMA qui choisiront de ne pas s'engager dans un Accord de partenariat économique avec l'UE. Ils ne pourront vraisemblablement pas conserver un régime commercial aussi favorable que par le passé, et devraient à terme voir leurs exportations régies par le

Système des préférences généralisées (SPG) qui détermine les concessions commerciales accordées par l'Europe à l'ensemble des pays en développement. Ce SPG européen est moins favorable que le système en vigueur pour les ACP et doit être revu en 2004 .

Les protocoles devraient être maintenus jusqu'en 2008 et révisés dans le cadre de la négociation des nouveaux accords. Toutefois, le protocole banane a déjà été revu suite à la plainte déposée auprès de l'OMC. Par ailleurs, la baisse des prix intérieurs garantis, programmée dans le cadre de la réforme de la PAC, provoquera mécaniquement une baisse des prix payés aux exportateurs ACP dans le cadre de ces contingents.

La renégociation du volet commercial de l'accord de partenariat a été alimentée par trois débats intenses: quel impact l'accès privilégié au marché communautaire a-t-il eu sur la dynamique des exportations ACP? Comment maintenir une relation commerciale particulière, tout en respectant les règles commerciales multilatérales adoptées dans le cadre de l'OMC? Pourquoi l'Europe devrait-elle développer une solidarité différente à l'égard des pays les moins avancés (PMA) selon qu'ils sont situés ou non dans l'espace ACP? L'Accord de Cotonou représente un compromis qui répond implicitement à ces différentes questions.

### ***L'Europe tiraillée***

L'évolution des relations entre l'UE et les pays ACP s'inscrit dans une série de mutations fondamentales qui touchent à la fois au projet européen, à la place de l'Europe dans le monde et aux conséquences de la fin de la guerre froide.

L'élargissement de l'UE à plusieurs pays d'Europe du Nord dans la décennie 90 a sensiblement modifié le débat interne sur l'aide au développement. Ces nouveaux pays n'ont pas, contrairement aux fondateurs de la communauté européenne, de tradition coloniale. Ils accordent en revanche une grande importance à la politique d'aide au développement, d'une part en y consacrant une part importante de leurs ressources (ils sont parmi les seuls à atteindre les objectifs de 0,75% du Produit National Brut consacré à l'Aide Publique au Développement), d'autre part au plan de la qualité de l'aide, en privilégiant la lutte contre la pauvreté, les questions sociales et environnementales, les droits humains et la démocratisation. Ils sont par conséquent plus soucieux sur les questions relatives au respect des Droits de l'Homme et développent leurs interventions en privilégiant d'une part les appuis à la société civile, et d'autre part le canal des organisations multilatérales. Ces nouveaux Etats-membres sont parmi les plus actifs dans le débat sur la réforme de l'aide au développement mise en œuvre par l'Union européenne et privilégient une solidarité prioritairement manifestée à l'égard de l'ensemble des pays les moins avancés plutôt qu'une approche qui privilégie les pays ACP, au nom d'une histoire essentiellement coloniale, qu'ils ne partagent pas.

L'élargissement de l'Union aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) a quant à lui des conséquences à deux niveaux au moins.

- Le premier niveau concerne les ressources financières. Les besoins financiers permettant de préparer l'intégration de ces économies sont considérables et l'Europe en fait désormais une priorité au regard des enjeux de stabilisation politique, de sécurité et de paix dans la région. Pour l'heure, l'allocation de nouvelles ressources dans le cadre des accords d'association ne s'est pas traduite par une réduction des financements alloués aux PVD. Cependant, des pays comme l'Allemagne ont clairement indiqué que leur priorité allait, pour des raisons tant économiques que politiques, vers la question des PECO. Le fonds européen de développement,

destiné à financer le volet « aide au développement » de la coopération UE/ACP, n'étant pas intégré au budget communautaire mais relevant d'une contribution volontaire des Etats-membres, il n'a pas eu à souffrir directement des autres priorités budgétaires. Pour autant, il est clair que certains pays n'ont pas accru leur contribution au FED pour pouvoir honorer d'autres priorités. Malgré l'accroissement des besoins et l'augmentation du nombre de pays ACP partenaires de l'Accord avec l'Union européenne, les ressources allouées restent équivalentes : 13,5 milliards d'euros pour 5 ans.

- Le deuxième niveau concerne les PECO eux-mêmes. Ces pays n'ont pas de tradition de coopération au développement, et la période de transition chahutée qu'ils traversent les incitent plus à se focaliser sur leur propre développement que sur celui de pays tiers. L'élargissement de L'UE dans les toutes prochaines années devrait donc se traduire par un effritement supplémentaire de l'intérêt porté à la solidarité internationale. Et ce, d'autant plus que la pression sur le budget européen sera croissante pour mener à bien des politiques susceptibles de réduire les écarts de développement entre les membres de l'Union.

Au delà de la question de l'intégration des PECO, l'Union européenne a aussi cherché au cours des dernières années à développer ses relations commerciales avec d'autres blocs régionaux. Avec les pays méditerranéens, elle est engagée dans les accords commerciaux privilégiés, complétés par une stratégie d'aide au développement. Avec les pays du cône sud d'Amérique latine, elle négocie la constitution de zones de libre échange (UE/MERCOSUR, UE/Chili, UE/ Mexique). Elle a plus récemment entrepris des discussions avec les pays de l'ASEAN. Au travers de ces négociations, l'UE diversifie ses partenariats en direction des régions les plus dynamiques au plan économique et commercial. Pour partie, ces nouveaux partenariats concernent des pays concurrents des pays ACP au niveau de la structure des exportations, et souvent nettement plus compétitifs.

Une autre préoccupation pour l'Europe concerne la compatibilité des accords UE/ACP avec les règles de l'OMC. Ce problème n'est pas nouveau puisqu'il se pose avec acuité depuis l'Accord de Marrakech qui a consacré l'intégration des produits agricoles dans la négociation commerciale multilatérale et qui a, avec la création de l'OMC, précisé les règles commerciales multilatérales. Depuis lors, le particularisme des relations commerciales UE/ACP est contesté. L'UE et les ACP devaient jusqu'alors défendre devant l'OMC une dérogation pour maintenir un système commercial asymétrique entre les deux groupes de pays. Le conflit sur la banane a montré que ce système de dérogations rencontrait des limites fortes lorsque les enjeux commerciaux étaient importants et que, de plus, cela plaçait l'Europe en position de devoir faire des concessions sur d'autres dossiers pour obtenir ces dérogations. L'Union européenne a par conséquent entamé la renégociation avec les ACP avec la volonté de rendre conforme l'accord commercial UE/ACP avec les règles multilatérales. Si les pays ACP ont globalement gagné la bataille du temps en prolongeant le délai de la négociation jusqu'à 2008, prorogeant d'autant le régime actuel, ils n'en n'ont pas moins perdu la guerre dans la mesure où ils souhaitaient maintenir un système de concessions commerciales non-réciproques et n'ont pas obtenu gain de cause. Cette mise en conformité passait soit par la mise en place de zones de libre-échange, soit par l'extension du « système de préférences Lomé » à l'ensemble des pays en développement, de manière à en supprimer le caractère discriminatoire. C'est la première solution qui l'a emporté. Elle permet de sauvegarder l'idée d'un accord commercial spécifique à ce groupe de pays en développement que sont les ACP, tout en opérant une discrimination entre pays ACP PMA et non-PMA, cohérente vis-à-vis de l'OMC et vis-à-vis de l'initiative de l'UE en faveur de l'ensemble des PMA.

Evolutions des enjeux géopolitiques et commerciaux, mise en conformité avec l'OMC, traitement particulier des PMA sont donc au cœur de l'évolution du régime commercial. Mais à ces

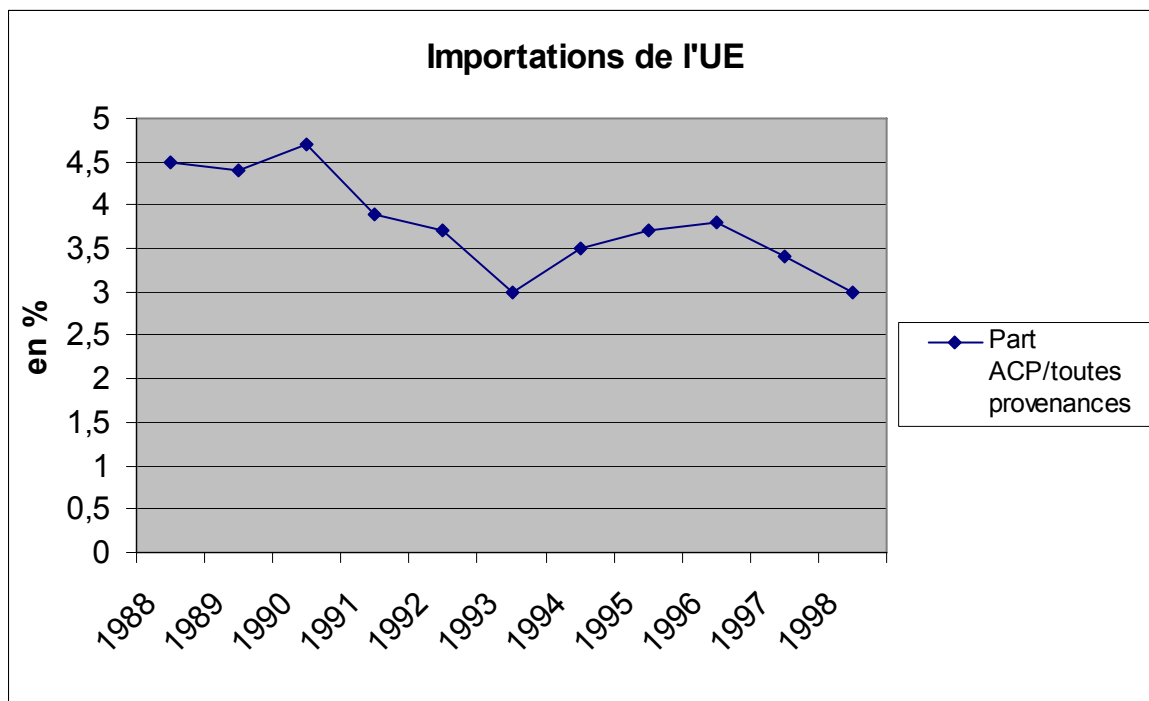
différents éléments s'ajoute le bilan des accords commerciaux antérieurs qui a constitué le plus mauvais allié des ACP dans la négociation.

### ***Les concessions commerciales : un bilan décevant***

L'accès privilégié au marché européen constitue depuis 25 ans l'instrument phare de la stratégie de promotion des exportations ACP. Le bilan global pour les ACP est pourtant bien éloigné des espérances et peut se résumer en quelques points saillants:

- la marginalisation des pays ACP dans la globalisation des économies et des échanges;
- la dépendance vis-à-vis des produits primaires, à faible valeur ajoutée, induisant une très forte fluctuation des recettes d'exportation en fonction de l'évolution des cours mondiaux;
- une spécialisation sur des produits peu porteurs, dont la demande européenne voire mondiale à tendance à se tasser et dont l'évolution des prix sur le long terme est défavorable;
- une forte dépendance vis-à-vis du marché européen ;
- une érosion progressive des préférences commerciales.

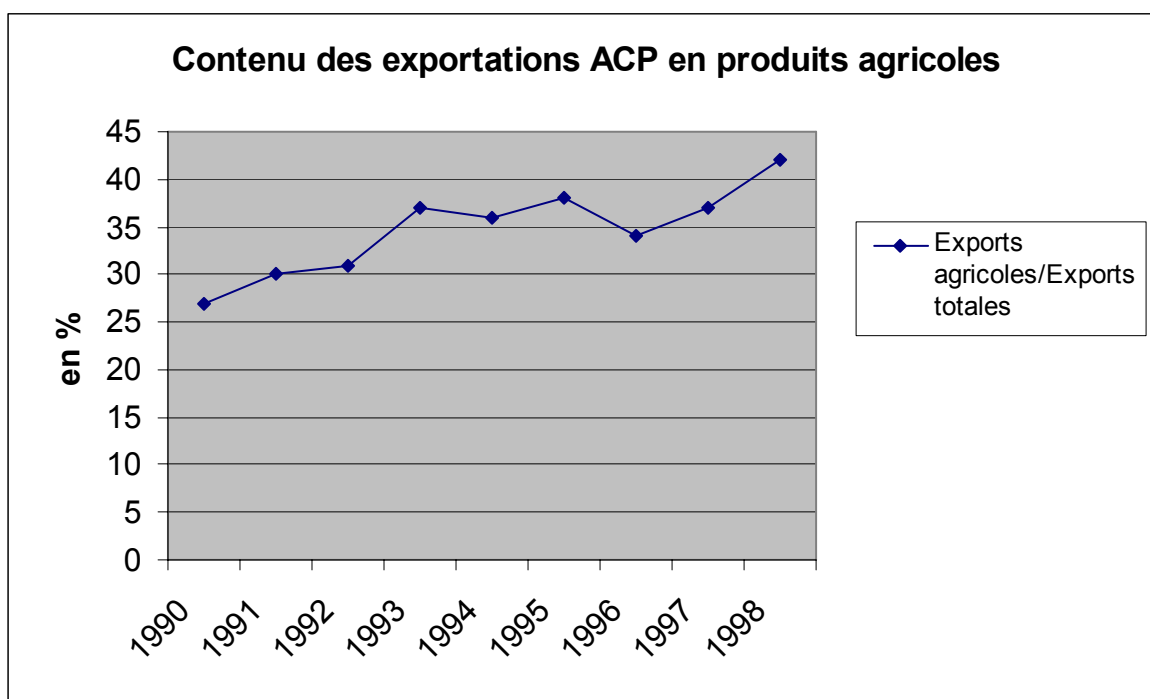
L'Union européenne constitue le principal partenaire commercial pour les pays ACP. Elle absorbe en effet 41% de l'ensemble de leurs exportations, pour une valeur de l'ordre de 21-22 milliards d'euros. Toutefois, cette dépendance à l'égard du marché européen varie selon les régions ACP: elle est particulièrement marquée pour l'Afrique (46%), nettement moins pour la zone Caraïbes (19%) dont le partenaire commercial privilégié reste les Etats-Unis, et pour la zone Pacifique (23%). Cependant, compte tenu du fait que l'Afrique représente 88% des exportations de l'ensemble ACP (contre respectivement 10 et 2% pour les zones Caraïbes et Pacifique), la dépendance de l'Afrique pèse fortement sur l'ensemble du groupe ACP.



Malgré cette relation commerciale privilégiée, le groupe ACP n'a cessé de se marginaliser dans le commerce mondial. Alors qu'il assurait 3 % du commerce mondial au début des années 70, le groupe ACP n'en représente plus aujourd'hui que 1,5 %, et ce malgré l'incorporation de nouveaux pays au sein du groupe entre les deux dates. Le constat de marginalisation est encore plus

dramatique si l'on considère les pertes de parts des ACP sur le marché européen : celles-ci sont en effet passées de plus de 7% au début des années 80 à seulement 3 % en 1998.

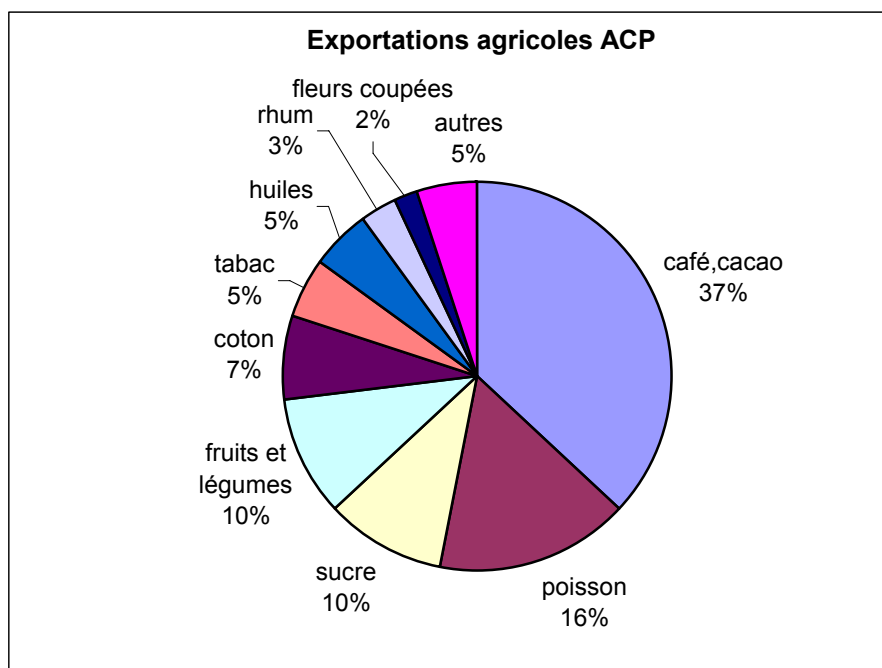
Les pays ACP restent des économies fortement marquées par l'importance du secteur agricole dans l'économie globale. La spécialisation dans les grandes productions tropicales marque profondément la structure des exportations ACP. Contrairement à la plupart des autres régions du monde, la part des produits agricoles dans les exportations totales s'est même accrue au cours de la dernière décennie. En 1990, les exportations agricoles avec une valeur de 5,9 milliards d'écus, représentaient 27% des exportations ACP. En 1998, les exportations agricoles s'établissaient à 8,9 milliards d'écus et constituaient 41% des exportations totales. Cette évolution résulte d'un double mouvement: les exportations agricoles progressaient de 52% sur la période alors que les exportations non-agricoles régressaient de 20%.



Les exportations agricoles des ACP à destination de l'UE sont concentrées sur un faible nombre de produits, essentiellement tropicaux. Les boissons tropicales (café, cacao, thé) représentent à elles seules 37 % des exportations agricoles totales. Les produits de la pêche constituent le second groupe de produits avec près de 16 %. Deux autres groupes de produits représentent chacun de l'ordre de 10 % des exportations agricoles : il s'agit du sucre et des fruits et légumes. Coton, tabac et huiles représentent encore chacun environ 5-6 %. Viennent ensuite le rhum (3,0 %), les fleurs coupées et plantes ornementales (2,3 %) et la viande (1,3 %).

Les produits traditionnels continuent de représenter une part très importante dans la structure d'exportation ACP. Toutefois leur part dans l'ensemble des exportations agricoles a tendance à se réduire légèrement au profit de spécialisations plus dynamiques, en particulier autour des produits de la pêche, des fleurs et plantes ornementales. Dans le cas des produits de la mer, la dynamique d'exportation est essentiellement alimentée par la forte demande européenne. Dans le cas des fleurs, il s'agit d'un secteur bénéficiant d'une marge préférentielle importante (supérieure à 12%) dans le cadre de la convention de Lomé par rapport au SPG<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Système des préférences généralisées, qui concerne l'ensemble des pays en développement



Cette spécialisation sur peu de produits des exportations agricoles des ACP, se double d'une spécialisation géographique très marquée. Parmi les 77 pays du groupe ACP, plus de la moitié sont peu présents sur les marchés européens. Parmi les pays dont les exportations sont significatives, 20 dépendent d'une seule filière, 6 s'appuient sur deux filières et 4 pays sur trois filières. Seuls la Côte d'Ivoire, le Cameroun et le Swaziland ont une structure d'exportation assise sur plus de trois filières. Cette faible diversification des recettes d'exportation constitue une source importante de vulnérabilité à l'égard de l'évolution de la demande des consommateurs européens ou à l'égard des fluctuations des prix sur les marchés mondiaux.

### ***Les ACP pris dans le piège de multiples négociations***

La plupart des pays ACP ont connu de profondes crises financières à la fin des années 70 et au début des années 80. Ces crises, caractérisées par un surendettement important au regard des ressources tirées des secteurs d'exportation ont débouché sur des procédures d'ajustement négociées avec les institutions de Bretton-Woods (FMI et Banque mondiale). L'objectif central de ces ajustements structurels était le retour à l'équilibre des finances publiques. L'instrument privilégié: la libéralisation interne et externe des économies. Dans le secteur agricole, ces ajustements se sont traduits par un retrait de l'Etat du secteur, via la privatisation des sociétés publiques, la suppression ou l'allègement de multiples formes d'intervention tant au niveau de la production (suppression des subventions aux intrants, privatisation des services d'approvisionnement, réforme des systèmes de vulgarisation et de conseil), qu'au niveau des filières (privatisation des structures de collecte et de transformation/commercialisation des structures agro-alimentaires, abandon des prix institutionnels...). La libéralisation externe visait sur le long terme à spécialiser les pays sur les produits dont ils bénéficient d'un réel avantage comparatif. Au niveau du commerce extérieur, la libéralisation s'est matérialisée par la suppression des taxes à l'exportation, mesure qui devait améliorer la compétitivité des produits sur les marchés internationaux, mais aussi par l'allègement des taxes à l'importation de manière à réduire la facture payée par les consommateurs urbains qui avaient à souffrir des procédures

d'ajustement (réduction drastique des effectifs de la fonction publique, renchérissement des coûts des produits locaux...). L'ensemble de ces programmes d'ajustement a provoqué une très forte diminution des ressources publiques, privant l'Etat de sa capacité d'intervention dans les principaux secteurs économiques.

Dans ce contexte, nombreux sont les pays ACP qui n'ont aujourd'hui plus aucune politique agricole digne de ce nom. Contraints d'ouvrir leurs marchés à la concurrence internationale par les conditionnalités des PAS et PASA bien avant les accords de l'OMC, ils n'ont pas les moyens de financer un soutien interne actif à l'image de celui de l'Europe ou des Etats-Unis. Si la nécessité de réformes structurelles des économies en développement ne fait aucun doute, les résultats obtenus après 15 à 20 ans d'ajustement laissent perplexe et interrogent sur la pertinence des choix qui ont été faits. En particulier, deux constats peuvent être tirés : le premier est que le secteur privé n'a pas toujours été en mesure de prendre le relais du désengagement de l'Etat ; le second est que le contexte des marchés internationaux, et en particulier l'importance des subventions octroyées par les grands producteurs agricoles, a lourdement contrarié les mesures de libéralisation unilatérales, alors même qu'aucune contrepartie n'était prise au niveau international.

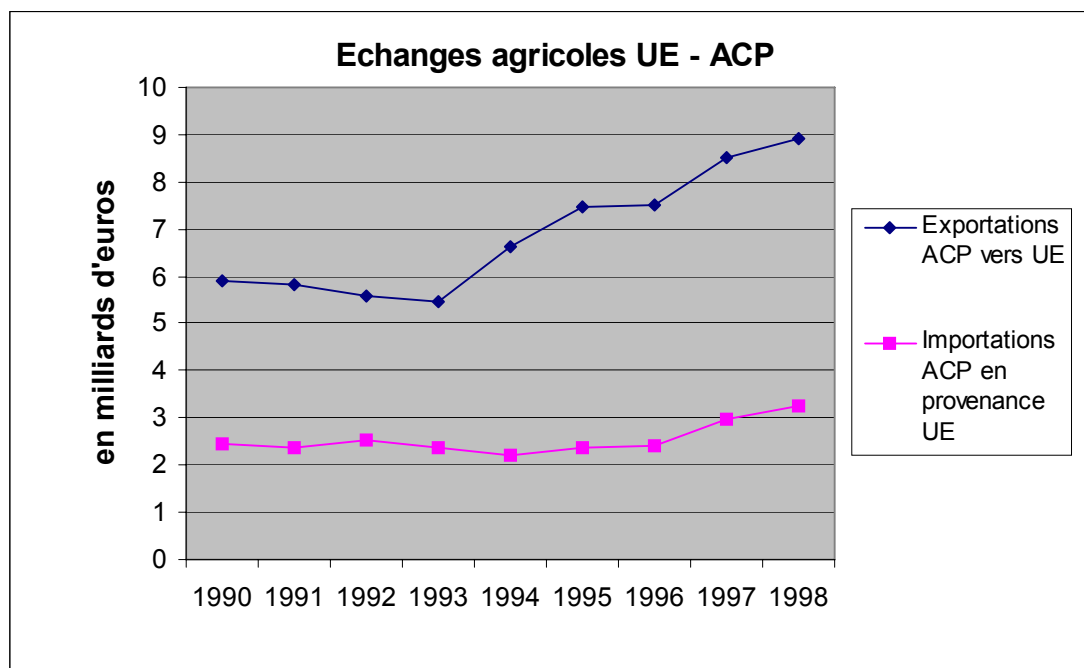
### ***Des préférences érodées par la libéralisation multilatérale***

L'Accord de Marrakech a constitué une véritable rupture indirecte dans les relations entre l'Union européenne et les ACP. Si cette négociation n'a pas remis en cause fondamentalement les préférences commerciales dont bénéficiaient les produits ACP à leur entrée sur le marché communautaire, elle a cependant conduit à l'érosion de ces préférences liée au fait que les droits de douane ont été réduits au niveau multilatéral, réduisant d'autant la marge préférentielle dont bénéficiaient les pays ACP par rapport aux autres pays en développement. La plupart des concurrents des pays ACP sur les marchés occidentaux sont d'autres pays en développement. Globalement le cycle d'Uruguay a conduit à une réduction de la marge préférentielle de plus de 30%. Près des deux tiers de l'ensemble des exportations ACP ne bénéficient plus d'aucune marge préférentielle. Pour les produits agricoles, la marge préférentielle était de 5,7% par rapport au SPG, il est désormais de 4,5%.

Pour de nombreux produits, la marge préférentielle dont bénéficient les pays ACP est devenue très insuffisante pour compenser le différentiel de compétitivité entre les produits d'origine ACP et les produits concurrents des autres pays en développement, à l'entrée sur le marché communautaire. Les marges préférentielles pour la plupart des produits agricoles de nature tropicale n'entrant pas dans un protocole tels que café, cacao, coton, ne sont plus que de quelques pour cents. Seuls quelques produits bénéficient encore de marges supérieures à 10 %, comme les produits de la pêche ou les fleurs coupées, ceux-là même dont la performance a été la plus spectaculaire au cours de la dernière décennie. Les pays ACP non PMA sont maintenant confrontés au dilemme de signer un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'UE, et en conséquence d'ouvrir complètement sa propre production à la concurrence des importations européennes ou de ne pas signer et de tomber dans le Système de Préférences Généralisées, et perdre ainsi ce qui reste de marges commerciales préférentielles par rapport aux autres fournisseurs de l'UE. On peut toutefois noter sur cette question que certains observateurs mettent en avant le système des préférences comme cause de retard dans les ajustements et la recherche de la compétitivité, retard dans les efforts de diversification de la base d'exportation et d'adaptation à l'évolution de la demande européenne et internationale.



### *les ACP: un débouché significatif pour les exportations agricoles européennes*

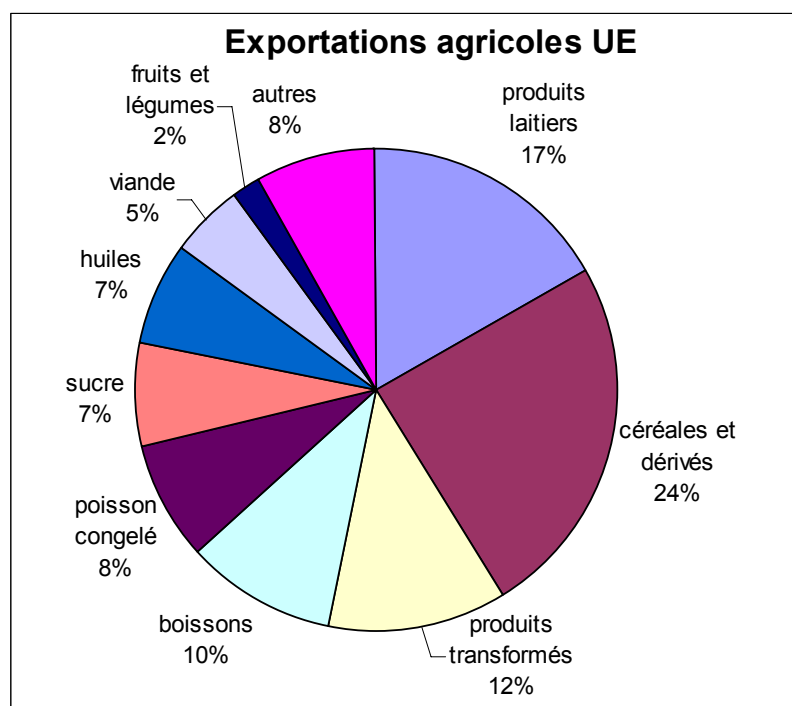


Au plan des échanges dans leur ensemble, les exportations européennes vers les ACP représentent l'équivalent des importations européennes en provenance des ACP. En revanche, dans le secteur agricole, le solde commercial est nettement en faveur des ACP. Les exportations ACP portaient en 1998 sur une valeur de près de 9 milliards d'euros, alors que leurs importations en provenance de l'Union européenne étaient de l'ordre de 3 milliards. Dans l'ensemble des exportations de l'UE vers les ACP, la part des produits agricoles représente 14 %.

Les céréales et les produits dérivés (farine, pain, pâtes) d'une part, les 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 une part relative de 24 et 17 % respectivement. 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 : sucre (7 %), huiles (7 %) et viandes <sup>3</sup> (5 %).

<sup>3</sup>Les exportations subventionnées par la Communauté sont généralement composées de morceaux de basse qualité.

Dans le cas des céréales comme dans celui du lait, les ACP représentent un débouché significatif pour l'Union européenne. Alors que l'UE représente 9% du marché mondial des céréales, elle fournit plus de 20% des importations ACP. Dans le cas des produits laitiers, la part du marché mondial détenue par l'Union européenne est proche de 40%, mais sur les marchés ACP, elle assure plus de la moitié des exportations. Malgré la relation privilégiée entre l'UE et les ACP, les Etats Unis restent le principal fournisseur de céréales avec une part du marché ACP de l'ordre de 36%.



Les exportations européennes vers les ACP ont longtemps été dopées par les subventions à l'exportation. Les exportations ACP vers l'UE portant essentiellement sur des produits tropicaux non concurrents des productions communautaires, elles n'avaient pas d'impact sur la dynamique des secteurs de production européens. En revanche, les exportations européennes portent dans une large mesure sur des produits qui entrent en concurrence avec les productions locales des pays ACP. L'impact de ces importations est difficile à déterminer dans la mesure où une majorité de pays ACP sont déficitaires nets en produits alimentaires et doivent par conséquent recourir à un approvisionnement extérieur, pour satisfaire la demande. Toutefois, les conditions dans lesquelles l'Union européenne a développé ses exportations reste très contestées. C'est en particulier le cas pour les céréales, les produits laitiers et les viandes, pour lesquels les restitutions aux exportations ont eu un effet dépressif sur les marchés locaux, mettant parfois en danger les filières de production de certains pays ACP.

Dans ce contexte, l'évolution du régime de Lomé peut constituer soit une opportunité, soit un danger supplémentaire pour les pays ACP.

Les accords de partenariat économique, s'ils sont fondés sur le principe d'une zone de libre échange, permettent cependant de négocier l'exclusion de certains produits sensibles, considérés comme stratégiques pour le développement des pays ACP. Toutefois, la marge de manœuvre de ces derniers reste étroite. Ils sont en effet confrontés à deux problèmes. Le premier concerne

la tension permanente qui existe entre d'une part, donner la faveur à des importations bon marché, pour satisfaire la demande urbaine au moindre coût, et d'autre part protéger leur secteur agricole par des formes de taxation aux frontières, au risque d'alourdir la facture alimentaire des consommateurs urbains. Cette contradiction est souvent difficile à gérer au niveau d'un seul pays. Elle se pose avec plus d'acuité encore lorsque la négociation s'opère sur une base régionale, impliquant plusieurs pays n'ayant pas toujours des intérêts convergents : importance du secteur agricole dans l'économie nationale, dans l'emploi... Le deuxième problème concerne « l'acceptabilité » de la zone de libre échange par l'OMC. Une fois négociés, les accords régionaux doivent être validés par l'OMC, de manière à en vérifier la compatibilité avec les règles commerciales multilatérales. Dans ce contexte, l'exclusion de certains secteurs économiques importants peut être considérée comme une remise en cause déguisée du principe de réciprocité qui préside la mise en place d'une zone de libre échange. La partie est donc loin d'être gagnée. Dans ce contexte, les PMA qui sont souvent des pays où le secteur primaire reste dominant dans l'économie nationale, peuvent être tentés de ne pas s'associer dans un accord de partenariat économique avec l'Union européenne de manière à conserver la liberté de protéger unilatéralement leurs agricultures. Cette option, qui est vraisemblablement la plus viable pour les PMA, remet fortement en question la pertinence des accords régionaux. En effet, dans la plupart des sous-ensembles économiques régionaux, cohabitent des PMA et des pays non PMA. L'existence dans une même zone économique de plusieurs régimes commerciaux avec l'Union européenne posera d'importantes difficultés au regard des perspectives d'intégration régionale de ces économies. Or, tout autant que la conquête des marchés internationaux, l'intégration régionale des économies ACP apparaît comme un des leviers permettant aux agricultures locales de reconquérir leurs marchés de proximité.

### ***Coopération ou concurrence ?***

Les capacités exportatrices de l'Union européenne lui confèrent inévitablement une certaine responsabilité à l'égard du devenir des agricultures ACP. Or pour l'instant l'Europe maintient une position relativement ambiguë. Elle n'envisage pas une libéralisation tous azimuts de son agriculture et un démantèlement de ses protections. A cette fin, elle est à la recherche d'alliés dans la négociation qui doit reprendre à l'OMC sur la libéralisation du commerce agricole. Mais en même temps, elle n'a pas renoncé totalement à subventionner ses exportations, y compris sur les marchés ACP. Cette ambiguïté frôle la contradiction quand elle se retrouve à soutenir au travers de l'aide au développement certains secteurs agricoles dans les pays ACP, et simultanément capte les marchés locaux des producteurs ACP via les restitutions à l'exportation. Les pays ACP ont ainsi des difficultés à considérer l'Europe comme un véritable partenaire, alors qu'ils ont le sentiment que leurs agricultures -fragiles- ont dû se libéraliser et doivent affronter la concurrence d'une agriculture européenne, beaucoup mieux armée, nettement plus productive mais bénéficiant aussi de soutiens publics qu'ils jugent déloyaux lorsqu'ils se transforment en instruments de dumping sur leurs marchés. De leur côté les ACP ont longtemps négligé la négociation à l'OMC au profit de la négociation commerciale avec l'UE. Ils ont désormais pris conscience des limites de cette stratégie et s'organisent pour peser au sein de l'OMC. UE et ACP ont adopté le principe d'une coopération entre les deux groupes de pays au sein des instances multilatérales. Ceci offre une opportunité historique pour jeter ensemble les bases d'une coopération qui préserve les intérêts des deux parties et assure une solidarité effective : comment prendre en compte les multiples fonctions de l'agriculture dans les règles commerciales ? Comment traiter les produits essentiels pour la sécurité alimentaire d'un pays ou d'un groupe de pays ? Comment redéployer et assurer le financement de véritables politiques agricoles dans les pays ACP ? Comment combiner les exportations communautaires et le développement des agricultures locales ? L'accord de Cotonou peut constituer le cadre d'une

réflexion commune sur ces enjeux permettant d'aborder la négociation multilatérale sur la base de positions harmonisées entre deux groupes de pays qui constituent une majorité au sein de l'OMC.

#### **Encadré : l'approvisionnement céréalier des pays ACP**

Les pays ACP ne représentent qu'une faible part de la production mondiale de céréales. Avec moins de 1% du total mondial, leur production de blé est marginale alors que leurs besoins sont nettement plus importants. Le riz constitue en revanche une production traditionnelle dans un certain nombre de pays ACP. Toutefois leur contribution à l'offre mondiale dépasse à peine 2%. La production ACP est en revanche nettement plus significative dans le domaine du maïs (6% de la production mondiale) et surtout pour le mil et le sorgho (près de 34%). Ces dernières céréales constituent dans plusieurs régions ACP la base de l'alimentation. Mil et sorgho sont produits essentiellement dans les zones arides et semi arides d'Afrique sub-saharienne. Le maïs est principalement cultivé en Afrique australe. Le riz repose à la fois sur des systèmes productifs traditionnels, en culture pluviale, et de plus en plus bénéficie des efforts réalisés dans le domaine de la maîtrise de l'eau. En général peu intensifiée, la production ACP reste fortement tributaire des conditions climatiques. Une part très importante de cette production repose sur des systèmes productifs fondés sur des stratégies d'autoconsommation familiale et d'échanges de proximité. Hormis la production de maïs en Afrique australe, les productions cérésières des ACP ont un faible taux de mise en marché. En Afrique sahélienne, on estime que seulement 10 à 20% de la production est commercialisée par les producteurs. Ces échanges fluctuent fortement d'une année sur l'autre, en fonction des déficits ou excédents constatés sur les marchés nationaux. Par conséquent, les pays ACP ne sont pas positionnés au niveau des exportations, en dehors de la zone ACP. En revanche ils ont recours aux marchés mondiaux pour satisfaire leurs besoins d'importation. Sur la période 1995/97, les pays ACP ont importé près de 15 millions de tonnes de céréales, représentant environ 7% du marché mondial, toutes céréales confondues. Dans le cas du riz, les ACP représentent plus de 20% des importations mondiales.

#### ***Un marché essentiel pour l'Europe***

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. Toutefois, les Etats Unis fournissent un volume bien supérieur à l'Union européenne, avec une part globale du marché ACP de 36%. 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.

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 Etats Unis, 39%. Ces parts respectives de marché sont équivalentes si on considère l'ensemble des 77 pays ACP.

Les marchés ACP apparaissent globalement comme assez peu concurrentiels. Chaque grand exportateur bénéficie d'une forme de "zone d'influence" sur laquelle il détient une part très importante du marché. Parmi les "grands marchés", seuls l'Afrique du Sud, le Kenya, le Mozambique apparaissent comme des espaces de compétition entre les différents exportateurs. Un petit groupe de pays (Botswana, Ethiopie, Namibie, République démocratique du Congo et Libéria) voient leurs marchés approvisionnés par plusieurs exportateurs mais un seul 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. Sa position est en revanche très faible dans les Caraïbes et dans le Pacifique.

### ***La demande d'importation alimentée par l'urbanisation***

Peu de données sont disponibles sur la compétitivité des céréales produites dans les pays ACP. La faiblesse des mécanismes internes de régulation conduit à des variations extrêmement importantes des prix au cours de la campagne d'une part et d'une année sur l'autre d'autre part, en fonction des niveaux de récolte. Sur les mil et sorgho, en Afrique de l'Ouest, le prix à la récolte peut varier de 50 à 100 F cfa<sup>4</sup> le kilo et le prix en période de soudure de 90 à plus de 200 F cfa. Les prix sont moins le reflet des coûts de production et de commercialisation que le reflet de la situation du marché. Par ailleurs, les importations de blé, farine de blé et riz obéissent tout autant à des exigences des consommateurs, en particulier urbains, qu'à des bilans céréaliers nationaux stricto sensu. On observe ainsi un accroissement de la demande dans ces produits étroitement corrélée avec la croissance démographique. Le développement des phénomènes de "consommation de rue" au détriment de la consommation alimentaire familiale est à l'origine d'une consommation croissante de pain. Au niveau familial, la demande de riz est croissante en ville alors que les habitudes et les contraintes des ménagères évoluent et conduisent à réduire la place des céréales traditionnelles dont les temps de préparation sont nettement plus longs. Face à ces mutations, la transformation des produits céréaliers locaux restent à des stades embryonnaires et subsistent d'importants problèmes d'organisation des filières agro-alimentaires.

On observe en réalité sur la période 1989/91 - 1996/98, 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. Les niveaux élevés de croissance démographique dans la plupart des pays ACP, situés entre 2,5 et plus de 3%, induisent une croissance de la demande qui nécessite à la fois le développement des productions internes et un recours accru aux importations.

Evolution comparée de la production et des importations cérésières de l'ensemble ACP sur la période 1989/91 - 1996/98

	Croissance de la production (%)	Croissance des importations (%)
Mil-sorgho	30,0	-
Maïs	22,8	79,2
Riz	18,3	24,0

<sup>4</sup> 100 F cfa = 1 FF

Blé et farine	23,9	20,0
---------------	------	------

Evolution de la part respective de la production et des importations dans le disponible céréalier des pays ACP

	1989/91		1995/97	
	Volume (1000 t)	% du disponible céréalier	Volume (1000t)	% du disponible céréalier
Production	64 103	85,3	80 546	84,5
Importations	11 065	14,7	14 761	15,5
Production + imports = dispo. céréalier	75 168	100	95307	100

La part de la production dans le disponible céréalier a tendance à rester à peu près stable, autour de 85%. Il montre aussi que les besoins globaux se sont accrus de 20 millions de tonnes en l'espace de 7 ans occasionnant au passage un accroissement de la demande d'importation de 3,7 millions de tonnes.

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 où la demande mondiale apparaît comme assez atone.

La libéralisation accrue du commerce mondial des céréales devrait se traduire par un rééquilibrage des parts de marché entre les exportateurs et sans doute 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 interannuelle des productions ACP et enfin, des modalités de soutien européen au développement des filières céréalières nationales et sous-régionales