

agritrade

Informed Analysis, Expert Opinions
Le commerce ACP analysé et décrypté

COMPENDIUM 2013



CTA is financed by the EU.
Le CTA est financé par l'UE.
© CTA 2013

COMMERCE AGRICOLE

- ▶ Caraïbes
- ▶ Afrique de l'Ouest
- ▶ Afrique centrale
- ▶ Afrique orientale et australe (ESA et SADC)
- ▶ Pacifique
- ▶ Réforme de la PAC
- ▶ Sécurité des denrées alimentaires
- ▶ Accès au marché
- ▶ Différenciation des produits
- ▶ Accord de l'OMC sur l'agriculture

COMMERCE DES PRODUITS DE BASE

- ▶ Secteur de la banane
- ▶ Secteur du cacao
- ▶ Secteur du café
- ▶ Secteur des céréales
- ▶ Secteur du coton
- ▶ Secteur des fruits et légumes
- ▶ Secteur des oléagineux
- ▶ Secteur des produits laitiers
- ▶ Secteur du riz
- ▶ Secteur du sucre
- ▶ Secteur du thé
- ▶ Secteur de la viande bovine
- ▶ Secteur de la volaille

COMMERCE DE LA PÊCHE

- ▶ Politique commune de la pêche de l'UE et accords de partenariat de pêche : défis pour les pays ACP
- ▶ Secteur du thon : problèmes et défis
- ▶ Pêche ACP-UE : accès au marché et commerce
- ▶ Les aspects OMC des relations ACP-UE dans le secteur de la pêche

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements sur le marché mondial

Développements sur le marché européen de la banane

Différenciation des produits sur les marchés de la banane : commerce équitable et biologique

Développements en Afrique orientale et australe

Développements en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest

Développements dans les Caraïbes et le Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Des perspectives de concurrence accrue sur le marché de l'UE du fait des nouveaux ALE

Garantir des accords d'équivalence pour les produits biologiques

Contrôler l'extension des maladies de la banane : une base pour la transformation à valeur ajoutée et le commerce régional

Identifier clairement les opportunités de marché pour la transformation à valeur ajoutée

Secteur de la banane

1. Contexte et principaux enjeux

Il existe plus de 1 000 variétés de bananes, regroupées en trois catégories : les bananes à cuire, les bananes à bière et les bananes douces ou bananes « dessert ». La plupart des bananes à cuire et des bananes à bière sont consommées et vendues dans les pays ACP, tandis que les bananes dessert, « Cavendish », sont la principale variété commercialisée au niveau mondial. Environ 21 % de la production de bananes comptabilisée mondialement est vendue sur les marchés internationaux, mais cette estimation est probablement trop élevée, étant donné le manque de données sur la production non commercialisée.

Bien que trois pays ACP (Ouganda, Rwanda et Burundi) figurent parmi les 10 premiers exportateurs mondiaux de bananes, le commerce mondial de la banane dessert est dominé par cinq principaux pays exportateurs (qui représentent 83 % du commerce mondial comptabilisé), parmi lesquels aucun pays

ACP n'apparaît. Quatre firmes multinationales ont longtemps dominé le commerce de la banane, mais cela commence à changer avec l'emploi plus fréquent de conteneurs réfrigérés et les achats directs par de multiples distributeurs. Cela ouvre de nouvelles opportunités de marchés et souligne l'importance d'un fonctionnement renforcé des chaînes d'approvisionnement de la banane ACP.

Dans certains pays ACP, l'urbanisation rapide augmente la demande de banane à cuire, tandis que de nouveaux marchés pour des produits transformés à base de banane (farine de banane, chips de banane) émergent au niveau régional et international. De nouvelles opportunités commerciales apparaissent ainsi, au-delà de l'UE. Cependant, le commerce impliquera différentes variétés de bananes et, à court terme, différents pays ACP.

Les régimes de contrôle comme la lutte contre les maladies des plantes et les

normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) devraient toutefois avoir un impact important sur le développement du commerce régional des bananes et l'ampleur des investissements dans la transformation à valeur ajoutée.

Au cours des dernières années, les pays ACP s'en sont bien sortis sur le marché européen, avec, pour la période 2009-2012, une part d'importations plus importante que lors des cinq années précédentes. L'Accord de Genève sur le commerce des bananes (AGCB), la mise en place d'accords de libre-échange négociés (ALE) et de nouveaux ALE (par ex. avec l'Inde) pourraient inverser la tendance. Cette perspective souligne l'importance de promouvoir les marchés nationaux et régionaux pour la banane et de développer des liens commerciaux directs vers les marchés en expansion des pays en développement plus avancés. Cependant, la concurrence pourrait être intense avec les fournisseurs de pays tiers mieux placés sur les marchés des pays en développement plus avancés et pourrait nécessiter le développement de stratégies marketing soigneusement ciblées.

L'origine géographique des exportations de bananes ACP continue d'évoluer, tandis que les résultats des négociations des accords de partenariat économique (APE) en cours pèsent lourdement sur les exportateurs d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale.

Ce contexte est favorable au déploiement des mesures d'accompagnement de l'UE pour le secteur de la banane (MAB), dans le cadre desquelles une série de nouveaux engagements ont été pris en 2012-2013. Cependant, des débats budgétaires européens plus larges jettent une ombre sur les perspectives d'extension du programme MAB.

2. Récents développements

Développements sur le marché mondial

Production mondiale et tendances des prix

En septembre 2012, de fortes pluies ont affecté les exportations de bananes en provenance de l'Équateur – le plus gros exportateur mondial avec 30 % des exportations –, tendance aggravée par l'apparition d'une maladie fongique, la Black Sigatoka (ou maladie des taches noires). Une baisse de la production de 25 % a été annoncée, la diminution de l'offre étant censée mettre fin à la baisse des prix de la banane de 17 % depuis mars 2012. Cependant, entre octobre et février 2013, les prix de la banane ont de nouveau reculé de 3,5 %. Malgré ces baisses, les prix sont demeurés supérieurs d'environ 85 % à la moyenne des dix années précédentes.

Un fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales de la banane en évolution

Le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement de la banane est potentiellement en voie de transformation avec le passage d'un mode de transport frigorifique conventionnel à des conteneurs réfrigérés. Une analyse de la compagnie maritime Maersk affirme que les conteneurs réfrigérés permettent de conserver les bananes en état de fraîcheur jusqu'à 50 jours. L'étude note que ces conteneurs inciteraient « les petits producteurs à commercialiser leurs bananes sur les marchés étrangers à un prix plus élevé que celui obtenu sur le marché national et avec beaucoup moins de pertes » (voir article Agritrade « [L'utilisation plus](#)

[fréquente des conteneurs réfrigérés ouvre des opportunités d'approvisionnement alternatives pour les exportateurs de bananes](#) », 2 juillet 2012). En 2009, environ un tiers des bananes commercialisées à l'échelle internationale ont été transportées dans des conteneurs réfrigérés – une proportion toujours en augmentation. Malgré les questionnements sur la viabilité des stratégies adoptées pour promouvoir l'utilisation de conteneurs réfrigérés, la flotte de navires frigorifiques classiques continue de diminuer, tandis que les conteneurs réfrigérés sont toujours plus nombreux.

Les nouvelles voies d'accès au marché qui s'ouvrent permettent aux producteurs de bananes ACP de se rapprocher du consommateur final et se repositionner dans la chaîne d'approvisionnement de la banane. C'est particulièrement le cas pour des fournisseurs spécialisés – par exemple les producteurs du commerce équitable dans les îles du Vent ou les exportateurs de bananes biologiques de République dominicaine – qui ont pu identifier des opérateurs clés du marché et traiter directement avec eux. Cependant, ces opportunités sont également ouvertes aux exportateurs de bananes non ACP. L'annonce, en novembre 2011, du lancement des exportations directes de bananes du Panama vers les supermarchés espagnols Mercadona est symptomatique de ces évolutions.

Développements sur le marché européen de la banane

Tendances sur le marché européen

Une évaluation de la Commission européenne (CE) de février 2013 indique qu'en 2013 les prix moyens pour la banane européenne vendue en dehors

de son aire de production devraient rester à leur niveau de 2012, soit 0,65 €/kg.

Selon la base de données des prix des produits de base de la Banque mondiale, en dollars, les prix européens de la banane en 2012 ont été inférieurs à ceux en 2011, mais jusqu'en juillet ils ont suivi, en moyenne, la même évolution mensuelle qu'en 2011 (voir le tableau I). Cependant, de août à octobre 2012, les prix européens moyens de la banane ont augmenté,

contrairement à la tendance continue à la baisse de 2011. De septembre à décembre 2012, les prix européens de la banane ont été de 10 % à 19,5 % plus élevés que pendant la même période en 2011. Les prix européens moyens de la banane en janvier-février 2013 ont été comparables aux niveaux de prix de janvier-février 2012, malgré des informations de presse annonçant que la raréfaction de l'offre impliquerait une hausse des prix.

magne « les prix dans les plus grandes chaînes de supermarchés ont toujours été de 20 % à 25 % plus élevés qu'au Royaume-Uni », et en France « de 40 % à 50 % supérieurs en moyenne ».

« Pendant 11 mois de 2012, les prix européens des bananes ont été plus élevés que les prix aux États-Unis »

Les prix bas des bananes au Royaume-Uni sont attribués à l'influence de grandes chaînes de supermarchés (voir article *Agritrade* « [Tendances sur les marchés britannique et européen de la banane](#) », 11 février 2013), qui ont laissé peu de place pour des négociations de prix. Cependant, les données de prix moyens de l'UE cachent de grandes divergences entre les prix offerts sur les marchés nationaux.

« Les données de prix moyens de l'UE cachent de grandes divergences entre les prix offerts sur les marchés nationaux »

En effet, selon Banana Link, la « guerre » des prix de la banane lancée par les supermarchés a « dépouillé la filière d'une partie de sa valeur » au cours des dix dernières années.

« Des coûts des intrants qui augmentent et des prix qui stagnent font que les producteurs ACP ont de plus en plus de difficultés pour répondre aux normes de qualité »

Pour les producteurs ACP, la situation sur le marché britannique est caractérisée par des normes plus strictes des distributeurs en matière sociale et environnementale, dont les coûts sont supportés par le producteur. Des coûts des intrants qui augmentent et des prix qui stagnent font que les producteurs ACP ont de plus en plus de difficultés pour répondre aux normes de qua-

Tableau I : Prix européens et américains des bananes, janvier 2012 – février 2013 (en \$US/tonne)

Année	UE	États-Unis	Différence (en pourcentage)
2012			
Janvier	961.92	849.23	+13.3
Février	1,244.55	1,067.86	+16.5
Mars	1,221.07	1,143.65	+6.8
Avril	1,257.23	1,029.97	+22.1
Mai	1,207.12	953.50	+26.6
Juin	1,049.31	954.19	+10.0
Juillet	850.25	964.52	-11.8
Août	984.87	950.74	+3.6
Septembre	1,111.88	964.52	+15.3
Octobre	1,117.33	956.25	+16.8
Novembre	1,067.79	933.52	+14.4
Décembre	1,123.40	943.85	+19.0
Moyenne 2012	1,099.73	943.85	+19.0
2013			
Janvier	1,095.57	928.70	+18.0
Février	1,112.42	923.18	+20.4

Source : données Banque mondiale (World Bank Commodity Price Data), mars 2013, <http://knoema.com/WBCPD2013Mar>

Tout au long de 2012, à l'exception d'un mois, les prix européens des bananes en dollars ont été plus élevés que les prix aux États-Unis (entre 3,6 % et 26,6 %), rendant le marché européen relativement plus attractif commer-

cialement que le marché américain. Cependant, les données moyennes sur les prix de l'UE masquent de larges différences dans les prix des bananes sur les marchés nationaux. Banana Link a ainsi soutenu qu'en Alle-

lité. En décembre 2012, un groupe de grands producteurs du commerce équitable a annoncé que, « en l'absence d'une augmentation des prix proportionnelle à la hausse des coûts de production et des coûts de conformité aux normes du commerce équitable, ils seraient contraints de cesser les ventes en commerce équitable ».

Cette vision pessimiste a été confortée par un déclin des exportations de bananes des îles du Vent, avec moins de 60 % de la production de 2010. Un sombre avenir a été prédit aux exportations des îles du Vent vers le Royaume-Uni faute d'un soutien plus important des distributeurs européens pour répondre aux normes de qualité, à travers des prix rémunérateurs.

D'éminents dirigeants de la communauté des producteurs caribéens de bananes ont ainsi rejoint, en juin 2012, les efforts de lobbying visant à encourager la CE à élargir le Code d'usages régissant les distributeurs alimentaires pour couvrir également les fournisseurs étrangers, y compris les producteurs de bananes ACP (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations en matière de durabilité se généralisent dans le secteur des fruits et légumes hollandais](#) », 29 juillet 2012).

Pendant ce temps, en Europe de l'Est, les ventes de bananes de marques de supermarchés augmentent, attisant les craintes que les tendances sur le marché britannique puissent s'étendre à d'autres marchés de l'UE. Cependant, les négociations annuelles de prix à la fin 2012 suggéraient que certains distributeurs britanniques proposaient des prix plus proches de ceux des supermarchés allemands, soulevant la question suivante : le marché britannique de la banane est-il « en passe de franchir le pas de la dépréciation à l'appréciation » ?

Impact des nouveaux accords commerciaux sur la banane

Les pays ACP sont préoccupés par l'impact sur le secteur de la banane des ALE de l'UE avec les pays du Pacte andin et d'Amérique centrale. En juin 2012, l'UE et les gouvernements d'Amérique centrale ont signé un accord d'association global, dont le pilier commercial entre en vigueur fin 2012. Dans le même temps, le processus de l'OMC visant à consacrer l'AGCB en engagement juridiquement contraignant était achevé.

En comparant les tarifs appliqués sur les quotas dans le cadre des nouveaux ALE de l'UE et de l'AGCB, on observe une accélération du taux de réduction des tarifs sous les accords de libre-échange, commençant à 5 €/tonne de moins que les tarifs de l'AGCB de 2011, montant à 18 € de moins en 2017, et atteignant 39 €/tonne de moins en 2020. Compte tenu des volumes d'importations déclencheurs, les économies réalisées en termes de réduction tarifaire sur les bananes grâce aux accords d'association, qui dépassent de loin les économies réalisées avec l'AGCB de 2011, augmentent de 14 642 500 € en 2012 à 71 234 100 € en 2017 et 133 250 000 € en 2019. Des questions se posent quant aux effets que pourront avoir ces réductions tarifaires additionnelles sur les marchés et à leurs conséquences pour les exportateurs individuels des pays ACP (voir article *Agritrade* « [Signature des accords d'association d'Amérique centrale et du Pacte andin](#) », 12 août 2012).

Les inquiétudes relatives à l'impact potentiel sur le marché ont été prises en compte dans les sauvegardes spéciales pour les producteurs de bananes européens insérées dans ces accords par le Parlement européen en 2012. Les sauvegardes stipulent la suspension automatique

des réductions tarifaires lorsque les importations de bananes atteignent un certain seuil, et demandent à l'UE de faire un rapport annuel sur les effets de ces accords sur les marchés. Elles permettent aussi aux membres de l'UE de mettre en place des « mesures de surveillance préventive » en cas de pics d'importations.

Dans le même temps, en octobre 2012, le gouvernement espagnol a commencé à préparer des programmes d'appui visant à indemniser les producteurs de bananes pour les « dommages causés par les accords bi- et multilatéraux ». Ces programmes incluent la prise en compte d'indications géographiques d'origine pour une série de variétés de bananes produites par l'Europe.

Tendances globales pour les exportations de bananes ACP

Les statistiques de la CE publiées en juin 2012 ont mis en évidence la croissance des exportations de bananes ACP vers l'UE depuis 2005 (avec une augmentation de 34 %, de 763 974 tonnes à 1 023 717 tonnes, en 2010), et la croissance, dans la partie ACP, du total des importations de bananes de l'UE (de 19,45 % à 22,63 %). Cependant, les exportations des pays ACP ont chuté à 978 541 tonnes en 2011 (21,22 %). Par comparaison, les importations européennes de bananes dollars (provenant de fournisseurs latino-américains) ont augmenté de seulement 14,6 % entre 2005 et 2011 (voir article *Agritrade* « [L'UE passe en revue le commerce de la banane et se penche sur les préoccupations des pays ACP concernant l'érosion des préférences](#) », 9 juillet 2012). Les chiffres provisoires pour 2012 indiquent une légère augmentation des importations de bananes ACP dans l'UE (+ 0,4 %) et une baisse de 3,3 % des importations de bananes dollars.

Cependant, une analyse du CIRAD, un centre de recherche agronomique français, suggère que les prix européens de la banane en 2011 ont été cohérents avec les niveaux de prix moyens sur la période 2007-2010. En termes réels, les prix de la banane ont baissé de 0,7 % par an. Cela mérite d'être considéré au regard d'un contexte d'accroissement des coûts de production, l'index des coûts de production étant passé de 100 en 2006 à 126 en 2011.

Malgré la performance globale relativement bonne des exportations de bananes ACP depuis 2005, deux facteurs doivent être notés :

- les tendances très divergentes au sein du groupe ACP avec (sans tenir compte de l'équation de la République dominicaine) le déclin des exportations de bananes ACP ;
- le fait que les préférences tarifaires déjà signées pour les bananes dollars n'ont pas encore été pleinement appliquées.

Il s'agit là d'une source de préoccupations, dans la mesure où les pays bénéficiant des nouvelles concessions tarifaires sont censés disposer des conditions idéales pour développer leurs exportations.

« La part ACP des exportations mondiales est tombée de 60,15 % en 2004 à 47,6 % en 2010, puis 46,88 % en 2011 »

En regardant au-delà de l'UE, la part ACP des exportations mondiales est tombée de 60,15 % en 2004 à 47,6 % en 2010, puis 46,88 % en 2011, suggérant une concurrence croissante pour les fournisseurs ACP sur tous les marchés internationaux.

Différenciation des produits sur les marchés de la banane : commerce équitable et biologique

Tendances dans le secteur de la banane commerce équitable

Un rapport publié en 2012 a souligné la résilience des ventes en commerce équitable malgré la récession économique, avec une augmentation du volume des ventes de 12 % en 2011. Dans la plupart des marchés de l'OCDE, les bananes sont le produit du commerce équitable le plus vendu, bien que ne représentant que 2 % du total des bananes vendues à l'échelle internationale. Les décisions d'achat de multiples distributeurs sont cruciales pour la croissance des ventes en commerce équitable. Par exemple, la décision de Sainsbury's en 2007 de passer à 100 % de bananes commerce équitable a donné une impulsion considérable au volume des ventes (voir article Agritrade « [Le commerce équitable se montre résilient face au ralentissement économique](#) », 22 septembre 2012).

Une analyse antérieure détaillée a affirmé que la certification commerce équitable avait joué un rôle important dans l'appui aux producteurs des îles du Vent, du Ghana et de la République dominicaine en construisant des entreprises collectives fortes et en assurant des revenus décents. Cependant, l'utilisation de la banane comme produit d'appel dans la guerre des prix des supermarchés britanniques a exercé une pression à la baisse sur les fournisseurs du commerce équitable en réduisant les niveaux globaux des prix de la banane. Des plaintes se sont exprimées en 2012, quant au fait que les coûts engendrés pour satisfaire à des normes plus strictes n'étaient pas couverts par les prix payés aux producteurs, avec, dans certains cas, des coûts excédant les bénéfices (voir

article Agritrade « [Tendances sur les marchés britannique et européen de la banane](#) », 11 février 2013).

Le rapport 2012 « Évaluer les objectifs et les bénéfices du commerce équitable » fait état d'un déclin de 7 % du volume des ventes de bananes commerce équitable déclarées en 2010/11. Cette baisse est attribuée aux exportations des îles du Vent affectées par un ouragan et à l'absence de données émanant d'importants fournisseurs du commerce équitable.

« En 2011, la production certifiée commerce équitable occupait pour la banane une surface plus importante dans les pays non ACP que dans les pays ACP »

Fait significatif, en 2011, la production certifiée commerce équitable occupait pour la banane une surface plus importante dans les pays non ACP que dans les pays ACP (avec une surface cultivée plus grande de 2,66 %). Néanmoins, en 2011, la République dominicaine est restée la source principale de bananes commerce équitable (113 800 tonnes), avant la Colombie (88 900 tonnes), le Pérou (54 200 tonnes) et l'Équateur (47 500 tonnes), les îles du Vent ne vendant que 8 400 tonnes.

Tendances dans le secteur de la banane biologique

« Une augmentation continue de la demande européenne de bananes biologiques est pressentie »

Une augmentation continue de la demande européenne de bananes biologiques est pressentie, avec, selon certaines informations de presse, une croissance prévue de 20 % par an sur les cinq années à venir. La République dominicaine, principal exportateur de

bananes biologiques vers l'UE, fait face à une concurrence croissante du Pérou. Le secteur de la banane péruvienne est dominé par la production biologique, qui représente 53 % du total des exportations de bananes vers le marché hollandais sur les dix premiers mois de 2012. Les exportations de bananes péruviennes vers les Pays-Bas auraient augmenté de 29 %, bénéficiant d'une réduction tarifaire de 14 €/tonne depuis 2010 (une réduction de 10 %). Les exportateurs péruviens de nouvelles variétés de bananes biologiques ont annoncé des prix deux à trois fois supérieurs aux prix moyens.

En novembre 2012, Fyffes, négociant de bananes basé en Irlande, a fait savoir qu'il cherchait à augmenter significativement ses achats de bananes biologiques du Pérou.

L'essor de la double certification

Afin de renforcer leur position, un certain nombre de producteurs traditionnels ACP de bananes promeuvent la double certification commerce équitable/biologique. Entre 2009/10 et 2010/11, le volume de bananes doublement certifiées a augmenté de 35 %, avec un pourcentage de bananes commerce équitable certifiées biologiques oscillant entre 25 % et 39 % du total des bananes commerce équitable. Cependant, le Pérou poursuit également une stratégie de double certification.

À l'encontre de ces évolutions, le CIRAD a recommandé la prudence pour les stratégies ACP cherchant à cibler les composantes commerce équitable et biologique des marchés, remarquant que la croissance rapide de l'offre commerce équitable/biologique pourrait bien faire baisser le prix de vente de ces produits.

L'émergence de modèles de certification et labels privés complique encore

l'accès au marché du commerce équitable, dans la mesure où nombre d'entre eux n'offrent aucune garantie de prix aux producteurs.

« Une tendance au rapprochement des prix des bananes biologiques et des bananes conventionnelles est en cours »

De plus, on observe une tendance au rapprochement des prix des bananes biologiques et des bananes conventionnelles.

Développements en Afrique orientale et australe

Situation du secteur de la banane en Afrique orientale

Trois des dix plus gros producteurs mondiaux de bananes se trouvent en Afrique orientale (Ouganda, Rwanda et Burundi), laquelle présente la plus forte consommation de bananes par habitant. La région est caractérisée par un commerce intra-régional florissant, même s'il est à petite échelle, principalement pour la banane plantain. Le Rwanda importe principalement des bananes d'Ouganda tandis que le Burundi les importe de Tanzanie et du Rwanda, et que la République démocratique du Congo (RDC) exporte vers le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda.

La menace croissante des maladies du bananier

Les importations rwandaises ont augmenté du fait d'une demande croissante et de pertes de productivité dues à une épidémie de flétrissement bactérien de la banane. En novembre 2012, des épidémies étant apparues dans 23 des 30 districts du Rwanda, le flétrissement bactérien de la banane a été « déclaré menace nationale par le Conseil rwandais de l'agriculture »

(Rwandan Agricultural Board, RAB). En janvier 2013, une campagne d'éradication du flétrissement bactérien de la banane a été lancée par le RAB dans 24 districts du pays. De telles campagnes ont été menées dans la région en 2012.

Le flétrissement bactérien de la banane s'est étendu dans la région depuis 2001. Avec la montée de la demande, les épidémies ont provoqué le développement du commerce intra-régional, mais cela a rendu complexes les efforts d'éradication.

« Il y a nécessité d'une approche régionale du contrôle des maladies et de la construction de capacités techniques pour combattre leur extension à travers la région »

À ce stade, deux réponses sont attendues : une approche régionale du contrôle des maladies et la construction de capacités techniques pour combattre leur extension à travers la région.

Malgré des efforts initialement couronnés de succès en Ouganda, en août 2012, des chercheurs en ont appelé – pour éviter de graves difficultés d'approvisionnement – à intensifier les efforts de lutte contre le flétrissement bactérien de la banane. Les efforts d'éradication sont ralentis par la réticence des petits producteurs à signaler la maladie étant donné les pertes économiques qu'elle engendre. Des systèmes d'indemnisation des cultures liés à la veille précoce et à des programmes de formation des producteurs pour le contrôle de la maladie pourraient être envisagés. Cela compléterait les efforts visant à cartographier l'extension de la maladie et offrirait une base solide pour la distribution de variétés de bananes résistantes au flétrissement bactérien, qui n'a pas encore été lancée.

Développements dans la transformation de la banane

En 2012, des progrès ont été notés avec des initiatives d'origine tant publique que privée visant à développer et commercialiser des produits à base de farine de banane. En Ouganda, l'Initiative présidentielle pour le développement industriel de la banane (Pibid) a soutenu le développement de la production de farine de banane à base de matooke – une sorte de banane verte – sous la marque « Tooke Flour » (farine Tooke). Étant donné la valeur nutritionnelle de cette farine riche en fibres et en amidon, il existe des opportunités sur le marché régional. Des études ont démontré que « les enfants nourris au porridge fait à partir de cette farine dans les écoles ont pris plus de poids que ceux nourris au porridge de maïs ». Une unité de transformation à grande échelle devrait être opérationnelle en 2013. Cependant, il est nécessaire d'augmenter la production afin d'assurer la régularité d'approvisionnement et éviter la concurrence sur les marchés locaux pour cette culture importante s'agissant de la sécurité alimentaire.

La farine de banane étant libre de gluten, des opportunités substantielles d'exportations au-delà de la région apparaissent. Des fabricants de produits sans gluten ont montré un intérêt particulier, des acheteurs internationaux ont été identifiés en Europe, au Japon, dans les Émirats arabes unis et aux États-Unis. Néanmoins, les accords commerciaux attendent la finalisation de la phase pilote des programmes appuyés par le Pibid.

Une initiative similaire de fabrication de farine de matooke, mais dans le secteur privé, a aussi été signalée au Kenya. La farine de banane est produite et distribuée par des chaînes de supermarchés comme Nakumat, Uchumi et Chandarana.

La stratégie de développement des marchés à mettre en œuvre pour la farine de banane est en passe de devenir un sujet politique important en Afrique de l'Est.

« La stratégie de développement des marchés à mettre en œuvre pour la farine de banane est en passe de devenir un sujet politique important »

Le marché cible doit-il être celui de l'insécurité alimentaire au sein de l'Afrique de l'Est ou celui, croissant, des produits alimentaires spécialisés dans les marchés étrangers ? Ou sera-t-il possible de développer les deux marchés en accroissant l'utilisation commerciale de la production disponible ?

L'expansion de la production destinée à l'exportation

Les statistiques de la CE révèlent également l'apparition de petits volumes d'importations de bananes en provenance des pays d'Afrique orientale (135 tonnes en 2010). Ceci est en voie d'être complété par les exportations en hausse du Mozambique, provenant des exportateurs existants dans la province de Cabo Delgado (de 1 260 tonnes en 2012 à 3 150 tonnes en 2013) mais aussi de nouveaux investissements dans la province de Manica.

Fin 2012, des informations de presse ont annoncé des projets de mise en place, en Somalie, d'une organisation parapluie pour les petits producteurs de bananes, comme préalable à la relance des exportations de bananes, d'abord dans les Émirats arabes unis puis en Arabie saoudite. La production dans les zones arides et semi-arides de Somalie et du Kenya présente un potentiel considérable moyennant le développement de l'irrigation.

Développements en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest

Tendances des exportations ACP en provenance d'Afrique de l'Ouest et centrale

Comme dans de nombreux pays, l'un des principaux freins au développement commercial de la production de bananes en Afrique de l'Ouest et centrale est le niveau élevé des pertes post-récolte. Au Nigeria, par exemple, plus de 40 % des récoltes peuvent être perdues au cours de la distribution. La mise en place de mécanismes de réduction des pertes pourrait être une solution pour le développement des marchés locaux et régionaux.

Le Ghana a étendu ses exportations vers l'UE depuis 2004, passant de 1 788 tonnes en 2004 à 47 065 tonnes en 2011. Cette augmentation devrait se poursuivre, du fait des investissements consécutifs à l'obtention d'un accès en franchise de droits et de quotas au titre des APE intérimaires de 2008.

Dans le même temps, les exportations de bananes du Cameroun et de Côte d'Ivoire ont été plus ou moins stables, bien que sur une tendance légèrement à la baisse. Malgré un objectif de 500 000 tonnes pour 2013 fixé par le gouvernement camerounais, en 2011, seules 247 210 tonnes ont été exportées, principalement vers l'Europe.

« La baisse de la valeur réelle des prix de la banane comparée aux coûts de production a particulièrement affecté les producteurs de bananes d'Afrique de l'Ouest et centrale »

Une analyse du CIRAD montre que la baisse de la valeur réelle des prix de la banane comparée aux coûts de pro-

duction a particulièrement affecté les producteurs de bananes d'Afrique de l'Ouest et centrale. Les mouvements de devises compliquent la situation, la baisse de la valeur réelle des prix de la banane dans l'UE pesant particulièrement sur les pays dont les monnaies sont liées à l'euro et pour lesquels l'UE est l'unique destination des exportations.

Cibler les marchés régionaux

Les producteurs de bananes de Côte d'Ivoire visent désormais les marchés régionaux comme le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal et le Niger, ces marchés devenant prioritaires étant donné les revenus nets élevés qui peuvent être obtenus sur les bananes vendues localement. Face à la concurrence croissante sur les marchés de l'UE, cette approche régionale devrait se développer.

Menace concurrentielle du fait des réductions tarifaires pour les exportateurs non ACP

Une analyse du CIRAD suggère que les réductions tarifaires en attente sur la banane pour les fournisseurs non ACP pourraient diminuer considérablement l'avantage concurrentiel des fournisseurs de banane d'Afrique centrale et de l'Ouest. Elle note que, « avec les droits de douane appliqués en 2012 (136 € par tonne) et avec un taux de change de 1,3 à 1,4 \$US pour 1 €, les niveaux de compétitivité sont équivalents dans les deux zones ». Ainsi, les réductions tarifaires abaissent de façon significative la position concurrentielle des fournisseurs de bananes africains, comme toute hausse de la valeur de l'euro par rapport au dollar US. À l'inverse, toute baisse de l'euro par rapport au dollar diminue les pressions de la concurrence. Ainsi, une incertitude considérable demeure quant à la position

concurrentielle future des exportateurs d'Afrique centrale et de l'Ouest.

Incertitudes sur l'APE régional, mais la dure réalité devrait l'emporter

Les incertitudes sont renforcées par les discussions actuelles autour d'un accord de partenariat économique régional. Tandis que le gouvernement ghanéen n'a cessé de répéter son engagement à conclure un APE collectif « Afrique de l'Ouest », les ministres ghanéens ont également clairement signifié qu'ils continueraient à signer, ratifier et mettre en œuvre leur APE intérimaire bilatéral si aucun accord régional n'était conclu avant la fin des préférences tarifaires au titre du RAM n° 1528/2007.

« Toute réimposition de droits d'importation sur les bananes pourrait compromettre la récente croissance des exportations de bananes »

La dure réalité est celle-ci : avec les réductions tarifaires en cours pour les exportateurs de bananes dollars, toute réimposition de droits d'importation sur les bananes pourrait compromettre la récente croissance des exportations de bananes (voir article *Agritrade*, « [Ghana : l'heure d'une décision sur l'APE intérimaire bilatéral paraphé approche](#) », 27 décembre 2011).

Développements dans les Caraïbes et le Pacifique

Tendances des exportations de bananes en provenance des Caraïbes

Les importations de bananes en provenance des Caraïbes ont augmenté au cours des dernières années, du fait d'une forte croissance des importations de la République dominicaine

(de 101 337 tonnes à 326 820 tonnes entre 2004 et 2011) et du Surinam (de 19 447 tonnes à 62 912 tonnes entre 2004 et 2011). Les importations du Belize ont montré une légère tendance à la baisse depuis 2008, tandis que les importations des îles du Vent ont chuté de 89 % entre 2004 et 2011. Dans le même temps, les Bahamas et la Jamaïque ont cessé d'exporter des bananes vers l'UE.

L'importance croissante des exportations de bananes biologiques vers l'UE

Quelque 53 % des bananes de la République dominicaine exportées vers l'UE sont certifiées biologiques, dont une bonne partie (53 600 tonnes) bénéficie d'une double certification biologique/commerce équitable. La double certification est considérée comme un renforcement de la base de marché de la République dominicaine.

Cependant, en juin 2012, deux chaînes de supermarchés allemands ont retiré de la vente les bananes en provenance de République dominicaine, ayant trouvé dans la peau de celles-ci une molécule (le CDDA) interdite dans les bananes biologiques. Une réponse immédiate a été mise en œuvre en République dominicaine, avec la suspension de l'utilisation du produit de traitement post-récolte Biolife, et les exportations ont repris.

Ainsi, assurer la conformité aux normes biologiques de l'UE et minimiser les coûts de mise en conformité nécessaires à la certification sont deux défis importants pour la République dominicaine. Cela implique la nécessité d'un dialogue formel continu avec les autorités de l'UE sur les normes biologiques et les exigences de conformité.

Deux menaces significatives pour les exportations de bananes biologiques

de République dominicaine apparaissent : la concurrence croissante du Pérou et les défis du contrôle des maladies du bananier.

« Les exportateurs de bananes biologiques de la République dominicaine rencontrent une concurrence croissante du Pérou »

Les exportations des principales zones de production de bananes du Pérou devraient augmenter de 35 % dans les cinq années à venir. L'actuelle réduction progressive des droits à l'importation sur les bananes péruviennes résultant de l'ALE UE-Pacte andin et de l'AGCB devrait, d'ici 2020, entraîner une baisse de 48 % des droits de douane appliqués par rapport à 2010, avec une économie de 70 €/tonne sur des exportations de 10 250 tonnes (une croissance de 56 % des volumes exportés en 2011).

La concurrence va ainsi s'intensifier pour les exportateurs de bananes biologiques de République dominicaine, avec, pour résultat probable, le besoin, pour le gouvernement et les acteurs du pays, de chercher des façons moins onéreuses d'accéder aux marchés biologiques de l'UE.

Les défis de la lutte contre les maladies et de la restructuration

Des efforts continuent d'être mis en œuvre pour contrôler et éradiquer les maladies du bananier, en particulier la Black Sigatoka, qui représente une sérieuse menace pour la production nationale de bananes. Parmi ces efforts, des programmes de replantation, avec de nouvelles variétés plus résistantes à la maladie.

En octobre 2012, Sainte-Lucie a annoncé une extension des mesures de contrôle existantes avec l'appui du

gouvernement taïwanais. Au même moment, le gouvernement de République dominicaine faisait connaître le lancement d'un important programme de réhabilitation de 12 124 hectares de terres infestées.

Contrôler la Black Sigatoka est un défi de taille pour les producteurs biologiques étant donné la gamme limitée de traitements antifongiques qui leur est autorisée. Il y a là une importante dimension commerciale, dans la mesure où le prix payé pour les bananes biologiques affecte la capacité des petits producteurs à acheter les agents antifongiques nécessaires.

En avril 2012, redoublant d'efforts, le gouvernement jamaïcain a annoncé des projets d'introduction de nouvelles variétés de bananes, développées au Honduras, qui sont plus résistantes à la Black Sigatoka et mieux adaptées à la transformation. L'objectif est de produire 120 000 tonnes de ces bananes de nouvelles variétés d'ici 2020, avec une production de plus en plus centrée sur les chips de banane, la farine de banane et l'arôme pour la production de jus pour les marchés local, régional et international.

Ces initiatives s'inscrivent dans une stratégie plus large visant à réorienter la production de bananes jamaïcaine en dehors de l'UE, vers le développement d'une industrie de la banane à plus forte valeur ajoutée. Toutefois, les perturbations récurrentes dans la production de bananes dues aux ouragans pourraient compromettre les investissements dans des installations de transformation de la banane à plus forte valeur ajoutée (voir article Agritrade « [La réorientation du secteur jamaïcain de la banane est en cours](#) », 28 mai 2012).

La mise en œuvre des MAB s'amorce avec des délais serrés

En Jamaïque, la réplication et la distribution de nouvelles variétés sont gérées par le Conseil de la banane, sur des fonds consentis par l'UE au titre des Mesures d'accompagnement pour le secteur de la banane (MAB). L'approbation du programme fait partie d'un déploiement plus vaste du programme MAB à travers les pays ACP, qui incluait des stratégies d'appui pluriannuelles et des programmes d'actions annuels au dernier trimestre 2012, mobilisant 104,3 millions d'euros en soutien aux mesures d'ajustement du secteur de la banane dans les Caraïbes. L'agenda pour la mise en œuvre de ces programmes approuvés est désormais serré, les activités devant être achevées avant la fin 2014.

L'accord du Conseil de l'UE du 8 février 2013 sur le cadre budgétaire 2014-2020 incluait une réduction de 16 % de l'allocation proposée à l'instrument de coopération au développement – le mécanisme de financement du programme MAB. Cela semble limiter sérieusement les perspectives de financement complémentaire des MAB au-delà de 2014. C'est pourquoi les gouvernements des Caraïbes devront peut-être envisager de se concentrer sur l'extension du délai de mise en œuvre dans le cadre du financement existant pour éviter tout défaut de financement à compter du 1^{er} janvier 2015.

Vers de nouvelles variétés pour la transformation à valeur ajoutée dans le Pacifique

Dans le Pacifique, une initiative a été lancée pour évaluer le potentiel des bananes de la variété « Java bleue » pour la production de pulpe de fruit à destination des marchés locaux et d'exportation dans le cadre du projet appuyé par l'UE « Faciliter le com-

merce des produits agricoles de base » (Facilitating Agricultural Commodity Trade – FACT), remplacé depuis par une seconde phase du programme « Increasing Agricultural Commodity Trade » – IACT) (Augmenter les échanges commerciaux des produits agricoles de base). Il existe bel et bien des opportunités d'exportation vers l'Europe, à condition de relever les défis techniques et économiques.

3. Implications pour les pays ACP

Des perspectives de concurrence accrue sur le marché de l'UE du fait des nouveaux ALE

Si l'Inde parvient à régler les problèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement, la croissance de ses exportations sera considérable. Déterminer en quoi cela pourrait affecter les exportateurs de bananes ACP demande une évaluation détaillée :

- de l'attrait relatif des marchés de l'UE et d'autres marchés non UE pour les exportateurs indiens de bananes ;
- des initiatives indiennes en cours et prévues pour faire face aux contraintes liées aux exportations de bananes vers l'UE ;
- des mesures tarifaires et non tarifaires sur les bananes qui seront comprises dans la négociation finale de l'ALE UE-Inde.

Les gouvernements ACP concernés ne pourront déterminer précisément l'étendue de la menace concurrentielle posée qu'au moyen d'une telle évaluation.

Garantir des accords d'équivalence pour les produits biologiques

Étant donné la politique active menée par le gouvernement péruvien pour garantir un accord d'équivalence avec l'UE (et l'accord d'équivalence existant avec l'Inde), la République dominicaine pourrait devoir chercher à signer un tel accord. Cependant, dans la mesure où il est probable que la CE négocie en priorité avec les pays où les exportateurs biologiques ont un intérêt fort, cela peut nécessiter une initiative politique de la part des autorités de République dominicaine.

Contrôler l'extension des maladies de la banane : une base pour la transformation à valeur ajoutée et le commerce régional

Contenir l'extension des maladies de la banane est une condition préalable au développement du potentiel en matière de transformation à valeur ajoutée commerciale, car le moindre défaut d'approvisionnement peut compromettre la mobilisation des investissements. Les efforts actuels pour contrôler l'étendue des maladies de la banane entraînent souvent des restrictions sur le commerce intra-régional, qui empêchent le développement de la chaîne d'approvisionnement intra-régionale.

Identifier clairement les opportunités de marché pour la transformation à valeur ajoutée

Il n'est pas encore certain que les marchés d'Afrique de l'Est seront la première cible du développement de produits à valeur ajoutée à base de banane. Si l'investissement dans la transformation à valeur ajoutée est

promu dans l'objectif de maximiser les gains pour les producteurs, une analyse de marché attentive sera nécessaire, qui devra, dans un premier temps, s'intéresser aux opportunités de marché régionales, vu les coûts de transport pour viser les marchés extérieurs. Dans un premier temps, elle pourrait se pencher sur les initiatives d'achats locaux de grosses agences de sécurité alimentaire comme le Programme alimentaire mondial. En outre, l'émergence de consommateurs à hauts revenus dans les centres urbains en développement pourrait tout à fait fournir un marché pour les produits à base de farine de matooke, moyennant la mise en place de stratégies cohérentes de développement et de marketing des produits.

Plusieurs pays ACP cherchant à innover techniquement pour développer des moyens commercialement viables d'ajouter de la valeur aux bananes, des initiatives combinées de recherche appliquée et un partage d'expériences à travers les pays ACP pourraient émerger. C'est un domaine qui pourrait être appuyé par l'aide pour le commerce.

Principales sources

1. CIRAD, « Marché international de la banane : d'un monde à l'autre », seconde réunion du Forum mondial de la banane, Équateur, par D. Loeillet, 28-29 février 2012
http://www.fao.org/fileadmin/templates/banana/documents/Post_Conference_Docs_2012/InformeFinal_2cWBF_fr.pdf

2. CE, « Banana supply in the EU », tableau 4, AGRIC C.2, 29 mai 2012
http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/product-reports/bananas/statistics/supply_en.pdf

3. CE, « Bananas market report 2010 », réf. FR/ks - (2011), non daté
http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/product-reports/bananas/reports/market-2010_en.pdf

4. CE, « EU banana sector », comité de gestion, rapport de marché, 26 février 2013
http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/product-reports/bananas/index_en.htm

5. Institute of Development Studies (IDS), « Fairtrade bananas: A global assessment of impact », par S. Smith, avril 2010
<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm334114.htm>

6. Fairtrade International, « Monitoring the scope and benefits of Fairtrade – fourth Edition 2012 », 2012
http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2012-Monitoring_report_web.pdf

7. CIALCA, « Banana marketing in Rwanda, Burundi and South Kivu: CIALCA project survey report », par J. Jagwe et al., 2012
http://www.cialca.org/files/files/Banana_market_report.pdf

8. CE, « Registre de comitologie », dossier sur la réunion du comité des mesures d'accompagnement de l'UE pour le secteur de la banane, tenue le 19 septembre 2012
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.dossierdetail&zDVc4lbYlKZNZZY+SzHrutYZkaR2Xs+fM6i251OIYdsgRhLJX/HPJ4gwluGyS1X>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis août 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Derniers développements

Développements mondiaux du secteur de la viande bovine

Production et développements commerciaux du secteur du bœuf de l'UE

Développements politiques liés au secteur de la viande de bœuf de l'UE

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique orientale et australe

Développements commerciaux dans le secteur de la viande de bœuf d'Afrique occidentale et centrale

Développements commerciaux dans les secteurs de la viande bovine des Caraïbes et du Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Leçons tirées de l'expérience namibienne en matière de transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf

La surveillance évolue vers des accords commerciaux liés aux processus de production

Baser les programmes de développement du bétail sur une commercialisation ciblée

Travailler ensemble pour exploiter les opportunités émergentes du marché mondial du bœuf

Identifier et relever les défis potentiels posés par les importations dans le développement de chaînes d'approvisionnement intra-régionales

L'utilisation d'instruments politiques traditionnels dans le secteur du bœuf de l'UE



Secteur de la viande bovine

1. Contexte et principaux enjeux

Malgré l'importance du protocole bœuf au titre de la Convention de Lomé, seul un pays ACP – la Namibie – exporte couramment vers l'UE, les exportations en provenance du Botswana étant régulièrement interrompues pour des raisons sanitaires et phytosanitaires (SPS), du fait des lacunes dans les systèmes de traçabilité utilisés. La Namibie, cependant, est en train de diversifier ses exportations de bœuf au-delà des marchés de l'UE, compte tenu des incertitudes dans les négociations internationales d'accord de partenariat économique.

Plusieurs pays ACP cherchent à développer la production de bœuf à destination des marchés nationaux, régionaux et internationaux. La croissance rapide de la demande de bœuf en Chine et dans d'autres économies émergentes, les contraintes de l'offre et la hausse des

prix ont toutes engendré un regain d'intérêt pour la production de bœuf parmi les pays ACP. Cependant, pour la plupart des pays ACP, les marchés nationaux et régionaux du bœuf sont la clé de la croissance future.

« Pour la plupart des pays ACP, les marchés nationaux et régionaux du bœuf sont la clé de la croissance future »

Satisfaire aux normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires reste crucial pour le développement des exportations, les exportateurs ACP étant confrontés à une concurrence intense de la part de certains marchés.

On observe un intérêt croissant des exportateurs américains de morceaux de bœuf de qualité supérieure et des exportateurs

britanniques de morceaux de qualité inférieure pour les marchés ouest-africains. La concurrence accrue est susceptible de compliquer les efforts visant à développer les chaînes d'approvisionnement du bœuf intra-régionales.

Des efforts sont également en cours en Afrique de l'Est pour augmenter ce que l'on juge être des niveaux d'échanges commerciaux intra-régionaux étonnamment faibles et pour développer les exportations vers les marchés étrangers, en particulier au Kenya.

En Afrique australe, la fermeture du marché de l'UE aux importations de bœuf en provenance du Botswana pour des raisons SPS a eu des répercussions sur les marchés régionaux du bœuf, le Botswana étant en quête de marchés alternatifs pour sa viande de bœuf. Cela a semble-t-il fait baisser les prix locaux du bœuf dans les segments de marché affectés.

Alors que les analystes suggèrent que l'ère du bœuf brésilien bon marché est révolue, dans des régions telles que les Caraïbes, il apparaît que de nouveau il y a un intérêt politique pour inverser le déclin à long terme de la production de bœuf locale. Les coûts élevés de l'alimentation animale offrent un contexte qui est loin d'être idéal pour le lancement de ces initiatives.

2. Derniers développements

Développements mondiaux du secteur de la viande bovine

D'après l'analyse de l'OCDE-FAO, la demande de bœuf augmente rapidement dans les pays en développement, faisant grimper les prix nominaux du bœuf. Malgré la hausse de la demande

mondiale, la production de bœuf est restée « relativement stagnante », avec la montée des coûts des intrants (depuis les coûts de l'alimentation animale jusqu'aux coûts du carburant), créant une situation de marché tendue.

À court terme, étant donné les défis qui se posent déjà en termes de coûts, les hausses de coûts de l'alimentation animale dues aux sécheresses ne devraient pas fondamentalement affecter les marchés internationaux du bœuf. Cependant, les analystes de Rabobank ont affirmé que les prix élevés du maïs pourraient nuire à la réalisation de l'objectif des pays cherchant à devenir davantage autosuffisants en termes de production de bœuf.

Sur les 10 prochaines années, l'analyse de l'OCDE-FAO prévoit une augmentation de la production de bœuf de l'ordre de 1,8 % par an en moyenne, les pays en développement représentant une part croissante de la production de bœuf mondiale (58 % à l'horizon 2021). Ceci reflète la structure changeante de la demande mondiale, qui créera de nouvelles opportunités commerciales. Par exemple, la croissance de la demande en Chine est susceptible de dépasser la croissance de la production, avec des conséquences sérieuses pour le commerce mondial de bœuf.

« Les prix mondiaux du bœuf devraient rester élevés au cours de la prochaine décennie »

Les prix mondiaux du bœuf « devraient rester élevés au cours de la prochaine décennie » – en termes réels, supérieurs d'environ 11 % à la moyenne pour 2009-2011. Les prix du bœuf atteindront « leur niveau le plus élevé de ces 15 à 20 dernières années ».

Production et développements commerciaux du secteur du bœuf de l'UE

Tout au long de 2012, les prix du bœuf de l'UE « sont restés à des niveaux exceptionnellement élevés », atteignant 3 900 €/tonne en octobre, soit « 21 % de plus que la moyenne 2007-2011 ». Cependant, les revenus nets des producteurs ont accusé une baisse en raison des « coûts plus élevés de l'alimentation animale » et de la sécheresse qui a affecté les pâturages. En novembre 2012, le Copa-Cogeca a appelé à un soutien plus ciblé pour les éleveurs de bétail de l'UE, notamment via la prime à la vache allaitante (pour plus de détails, voir la section consacrée au lait du rapport spécial *Agritrade* « [La boîte à outils de la politique agricole européenne : un examen secteur par secteur](#) », 13 décembre 2011), et une mise à jour du « prix d'intervention (...) pour tenir compte des prix plus élevés des intrants ». Il apparaît que non seulement « les producteurs européens de viande bovine sont pris en étau entre des coûts de production élevés et de faibles marges » mais que « plusieurs abattoirs dans les États membres sont contraints de mettre la clé sous la porte », malgré les perspectives mondiales favorables pour le secteur du bœuf. Certains prétendent néanmoins que, si les problèmes à court terme peuvent être gérés, les tendances mondiales laissent présager un avenir rentable.

S'agissant des importations, les huit premiers mois de 2012 ont confirmé « la tendance à la baisse des importations de bœuf de l'UE » (– 5,1 % comparé à la même période en 2011). Entre 2009 et 2011, les importations de bœuf et de veau de l'UE avaient chuté de 20 %. Cependant, malgré le ralentissement économique, l'UE a augmenté les importations de bœuf de qualité supérieure après un élargissement de

l'accès en franchise de droits pour les exportations non ACP de bœuf de qualité supérieure (plus particulièrement des États-Unis). Cette tendance pourrait intensifier la concurrence pour le seul exportateur de bœuf ACP vers le marché de l'UE – la Namibie – qui cible de plus en plus ces mêmes marchés haut de gamme pour ses exportations de bœuf vers l'UE.

« Malgré la tendance à la baisse des importations de bœuf de l'UE, il y a eu une augmentation des importations de bœuf de qualité supérieure »

S'agissant des exportations de bœuf de l'UE, bien qu'une croissance majeure ait été enregistrée en 2010 (+ 180 %), avec une croissance supplémentaire en 2011 (+ 30 %), les exportations devraient avoir chuté de 43 % en 2012. Il s'agit là d'un renversement total de la tendance entre 2009 et 2011, lorsque les exportations de bœuf de l'UE-27 ont plus que triplé, transformant l'UE en un exportateur net de bœuf et de veau en 2011.

En ce qui concerne les tendances futures, même si les niveaux de production de viande de bœuf de l'UE sont susceptibles de fluctuer, la production moyenne devrait être inférieure de 3,3 % aux niveaux atteints durant la période 2009-2011, qui a été le point culminant de la production et de la consommation de bœuf et de veau dans l'UE.

Jusqu'en 2022, « les importations de viande de bœuf de l'UE devraient augmenter (...) pour atteindre 357 000 tonnes d'ici 2022 », contre des importations de 287 000 tonnes en 2011 (+ 24,7 %). À l'exception de 2015/16, il s'agit d'une période de croissance ininterrompue pour les importations de bœuf de l'UE.

Les exportations, quant à elles, devraient décliner jusqu'en 2015, avant de remonter régulièrement jusqu'en 2022, et revenir à 174 000 tonnes à l'horizon 2022 (+ 72,3 % entre 2012 et 2022, mais toujours inférieures de 47,4 % au niveau record de 2011) (voir article *Agritrade* « [Tendances et perspectives dans le secteur de la viande bovine de l'UE](#) », 6 avril 2013).

Un certain nombre de tendances contraires sont visibles dans ce déclin prévu des exportations de bœuf de l'UE. La plus remarquable est l'intérêt croissant des exportateurs britanniques pour le potentiel des exportations de morceaux du « cinquième quartier » vers les marchés africains, essentiellement l'Afrique de l'Ouest et centrale. Les morceaux du cinquième quartier englobent des produits résiduels (tels que le cœur, le foie, les rognons, la langue, l'estomac, les intestins), qui peuvent représenter jusqu'à 47 % de la masse musculaire d'un animal, ce que l'on appelle les « abats rouges » étant la partie comestible de ces morceaux résiduels. L'analyse de l'EBLEX (English Beef and Lamb Export Board) suggère que le développement d'une stratégie marketing pour les produits du cinquième quartier « pourrait transformer une dépense de 100 £ par bovin en un bénéfice de 40 £ par bovin » (même si cela inclut également les sous-produits non comestibles). Depuis 2010, les activités entreprises dans le cadre des programmes EBLEX ont « donné lieu (...) à l'ouverture de plus de 50 marchés non UE ». Bien que l'importance de percer sur le marché chinois ait été reconnue, il a été souligné que « l'Afrique présente un potentiel d'exportation énorme » (voir article *Agritrade* « [Une baisse des exportations de bœuf de l'UE mais un intérêt croissant confirmé pour les marchés du cinquième quartier](#) », 18 novembre 2012).

Un facteur aggravant supplémentaire à court terme pour les flux commerciaux du bœuf de l'UE vers les pays ACP a été l'introduction de restrictions commerciales liées au virus de Schmallenberg sur les importations de bétail vivant et de viande de bœuf de l'UE par les gouvernements de certaines destinations d'exportation de l'UE. Bien que la CE prétende que ces restrictions ne sont fondées sur aucune justification scientifique, les négociants sont néanmoins restés avec des stocks sur les bras, à la recherche de marchés alternatifs.

Vu l'offre mondiale limitée et les cours mondiaux élevés, les prix du bœuf de l'UE devraient rester stables en 2012 et 2013 malgré le déclin de 3,3 % prévu de la consommation de bœuf dans l'UE-27. À plus long terme, les prix de l'UE sont susceptibles d'être soutenus par des prix mondiaux plus élevés en moyenne.

Développements politiques liés au secteur de la viande de bœuf de l'UE

En septembre 2012, en réponse à la hausse des coûts des matières premières, la Fédération européenne des fabricants d'aliments composés (FEFAC) a exhorté la CE à « activer les outils de gestion des crises disponibles et à prendre des mesures rapides de gestion du marché » pour réduire les pressions liées aux prix sur les fabricants d'aliments pour animaux et a appelé au « développement et à l'amélioration des outils de gestion des risques sur les prix pour les éleveurs et les transformateurs ». La FEFAC a en outre souligné la nécessité d'augmenter les prix à la consommation pour répercuter la hausse des coûts des intrants qui frappe les éleveurs.

Des initiatives politiques ont été lancées au niveau national dans les pays de l'UE pour répondre à la contraction de la rentabilité à laquelle font face les éleveurs européens. À la mi-septembre 2012, le gouvernement français a annoncé la mise en place d'un « Fonds de solidarité » de 100 millions d'euros pour aider les éleveurs à améliorer leur compétitivité au travers d'une augmentation des investissements dans l'exploitation. Des plans ont également été annoncés pour :

- « augmenter la capacité de stockage des silos » ;
- arrêter le développement des bio-carburants de première génération ;
- revoir les « taxes agricoles pour améliorer les revenus des agriculteurs » ;
- établir un « groupe de discussion en table ronde (...) pour améliorer les relations contractuelles et commerciales dans le secteur de l'élevage ».

Ces initiatives du gouvernement français mettent en lumière l'utilité de ces mesures de soutien nationales dans le cadre convenu de la Politique agricole commune. Le gouvernement français a souvent eu recours aux instruments de politique nationale autorisés. Ces mesures peuvent présenter un bénéfice économique considérable à la lumière des défis mondiaux en termes de coûts ou de prix. Ils peuvent contribuer à déplacer le fardeau de l'ajustement à la volatilité des prix mondiaux sur les producteurs non UE, y compris ceux des pays ACP (voir article *Agritrade* « [Le gouvernement français annonce un paquet de soutien face à la hausse des coûts des intrants agricoles](#) », 4 janvier 2013).

À plus long terme, les analystes du département américain de l'Agriculture

(USDA) affirment que « la hausse des coûts des intrants et l'élimination progressive du soutien public engendrent une contraction supplémentaire du cheptel bovin de l'UE ». Cependant, certains gouvernements des États membres de l'UE sont en train de promouvoir des stratégies nationales de développement de l'élevage qui sont conçues pour tirer profit des changements politiques de l'UE en cours (par ex. l'abolition des quotas de production de lait), et de se repositionner sur les marchés européen et mondial pour les produits de l'élevage (aussi bien les produits laitiers que la viande de bœuf). La différenciation des produits basée sur les systèmes de label de qualité est une part importante de ces stratégies dans des pays tels que l'Irlande où une nouvelle initiative, « Origin Green », de Bord Bia est en cours de déploiement (voir article *Agritrade* « [Le Conseil irlandais des denrées alimentaires introduit un nouveau label de qualité](#) », 16 décembre 2012).

Une dimension de la différenciation des produits en termes de qualité est liée aux préoccupations en matière de bien-être animal. En janvier 2012, l'UE a adopté une nouvelle stratégie sur quatre ans pour améliorer le bien-être des animaux dans l'UE. Les préoccupations relatives à la compétitivité faisaient partie intégrante de cette stratégie de l'UE, la CE affirmant « que rien ne sert d'améliorer les normes de l'UE en matière de bien-être animal si cela a pour effet d'augmenter les importations en provenance de pays tiers ayant des normes moins strictes ».

Dans ce contexte, la CE s'est engagée à promouvoir « les valeurs de l'UE en faveur des animaux » à l'étranger et dans les forums internationaux, notamment en s'assurant que les questions de bien-être animal sont incluses dans les accords de commerce bilatéraux.

Actuellement, des restrictions commerciales liées aux processus de production sont déjà en cours de discussion dans le secteur de la pêche (voir article *Agritrade* « [Le Parlement européen adopte des mesures commerciales contre les pays qui autorisent une pêche non durable](#) », 8 octobre 2012). Ceci inclut des appels à ce que des restrictions d'importation soient imposées sur les produits de la pêche provenant de pays dont les gouvernements autorisent des activités de pêche non durables qui mettent en danger les stocks halieutiques.

Le commissaire européen à la pêche a souligné l'importance de créer des « règles du jeu équitables » entre les opérateurs de l'UE et des pays tiers. La CE entreprend actuellement le travail juridique requis pour permettre l'application de ce type d'instrument commercial. Lorsque la base juridique pour l'application des instruments commerciaux liés aux processus de production sera en place, la portée de l'application de ces instruments pourra être considérablement élargie, y compris à l'application des exigences en matière de transport et de bien-être animal.

« Les éleveurs de l'UE réclament depuis longtemps des mesures politiques assurant des règles du jeu équitables »

Les éleveurs de l'UE accusent depuis longtemps les fournisseurs des pays tiers de bénéficier d'un avantage concurrentiel puisqu'ils ne doivent pas satisfaire aux mêmes exigences de production que les producteurs de l'UE, et c'est pourquoi ils réclament des mesures politiques assurant des « règles du jeu équitables ».

En gardant cela à l'esprit, en octobre 2012, le Parlement européen a appelé les États membres de l'UE à :

- appliquer plus rigoureusement les règles en matière de bien-être animal liées au transport des animaux ;
- limiter la durée de transport à 8 heures ;
- soutenir la création de « chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes et transparentes », notamment en soutenant les petits abattoirs locaux.

Il apparaît également qu'il convient de faire preuve de flexibilité dans l'application de la règle des 8 heures en « autorisant des exceptions géographiques et scientifiquement fondées pour certaines espèces » (voir article *Agritrade* « [Appels à ce que les règles en matière de transport animal soient appliquées de manière plus stricte](#) », 9 décembre 2012).

Toute évolution vers une application plus stricte des règles de bien-être animal lors du transport au sein de l'UE est susceptible de mener à des appels pour l'application d'exigences similaires en matière de bien-être animal pour le bétail abattu en vue de l'exportation de viande vers l'UE. Cela pourrait avoir des conséquences sérieuses pour les exportations en provenance des pays ACP pratiquant l'élevage extensif et où les distances jusqu'aux abattoirs sont importantes.

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique orientale et australe

Mettre l'accent sur le marketing : l'expérience namibienne

Des efforts soutenus sont en cours en Namibie pour développer une stratégie intégrée visant à minimiser les coûts opérationnels et à maximiser les revenus. Une composante

centrale est la commercialisation de morceaux de viande individuels sur des marchés spécifiques, en concertation avec le détaillant final. Ceci implique de développer des relations directes plus étroites avec le détaillant final et la capacité logistique d'expédier les containers directement aux clients aussi bien à l'étranger qu'en Afrique du Sud.

La stratégie met l'accent sur la commercialisation ciblée de morceaux de bœuf de qualité supérieure, qui continue d'offrir les meilleurs retours financiers. Le marché norvégien, par exemple, n'a consommé que 5,05 % du volume des ventes de bœuf du principal exportateur de bœuf de la Namibie, Meatco, en 2011/12, mais représentait 15,13 % des revenus. De la même manière, le marché de l'UE représentait environ 27 % du volume des ventes de viande de bœuf de Meatco mais quelque 42 % des recettes des ventes (voir article *Agritrade* « [La stratégie de Meatco pour développer la filière](#) », 2 décembre 2012).

« La stratégie de commercialisation sophistiquée adoptée par Meatco a permis une augmentation des prix payés aux producteurs »

La stratégie de commercialisation sophistiquée adoptée par Meatco a permis une augmentation des prix payés aux producteurs malgré un déclin du volume de bétail abattu (-10,4% au sud du cordon sanitaire, la principale zone de production pour l'exportation). En 2011/12, 57,65 % des revenus générés par les ventes ont été reversés aux producteurs de bœuf namibiens.

La pertinence de l'expérience namibienne a été implicitement reconnue dans le Botswana voisin en septembre 2012, lorsqu'un conseiller technique

du secteur du bœuf a appelé à des efforts plus importants pour vendre le bœuf botswanais sur les « marchés de niche haut de gamme diversifiés ». Il apparaît que les exportateurs botswanais doivent identifier plus clairement « les marchés les plus prometteurs afin de percer sur le marché de niche qui rapporte le plus ».

La stratégie adoptée en Namibie requiert une innovation constante pour devancer les tendances du marché et des développements politiques. Dans ce contexte, en 2013, une étude approfondie a été lancée par le Conseil de la viande de Namibie autour des opportunités de commercialisation sur les marchés d'exportation non traditionnels. L'objectif consiste à identifier cinq marchés où des stratégies ciblées en faveur des chaînes d'approvisionnement peuvent être développées pour maximiser les recettes provenant de la grande variété de morceaux de viande produits en Namibie (pour plus de détails sur l'approche de la commercialisation de morceaux de viande individuels, voir article *Agritrade* « [La différenciation en termes de qualité s'avère payante pour les éleveurs de bœuf namibiens](#) », 23 avril 2012).

Bien que l'approbation SPS pour les exportations de bœuf namibien vers les marchés des États-Unis et du Moyen-Orient ait été obtenue en 2012, et que les étapes finales de l'approbation SPS pour exporter vers la Chine aient été engagées (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les exportations de bœuf namibien vers la Chine](#) », 4 janvier 2013), les efforts actuels de diversification du marché mettent l'accent sur l'élargissement de l'accès limité par des quotas au marché norvégien où un déficit de bœuf est apparu et où les recettes d'exportations les plus élevées sont obtenues.

Dans le cas de la Chine, on ne sait pas vraiment si l'exportation de bœuf namibien correspond à la structure de la demande chinoise. Potentiellement, la demande croissante de la classe moyenne pour du bœuf pourrait ouvrir de nouvelles opportunités d'exportation pour les morceaux de bœuf de qualité supérieure de la Namibie (par opposition au bœuf de qualité inférieure qui s'adresse à d'autres segments du marché chinois). Cependant, cela exigera le développement d'une stratégie détaillée de la chaîne d'approvisionnement par l'entreprise concernée.

Systèmes de contrôle SPS et développement des exportations

En dépit du tableau positif en Namibie en termes de commercialisation, le nombre de têtes de bétail envoyées aux abattoirs agréés pour exportation ne cesse de diminuer. Ce nombre a chuté de 27,25 % depuis la saison 2000/01 (passant de 141 133 têtes à 102 680 têtes). Par conséquent, un système de financement a été mis en place pour aider les petits exploitants à opérer la transition d'une production de veaux sevrés à la production de bœufs. Ce système, le Système de financement Ekwatho, commence à porter ses fruits.

Toutefois, un débat est également né sur les possibilités d'étendre la zone de production pour exportation au nord du cordon sanitaire. Ceci doit être envisagé dans le contexte des discussions au niveau de la Communauté de développement d'Afrique australe en novembre 2012 sur les possibilités d'adopter de nouvelles approches du contrôle des maladies animales et de la sécurité alimentaire, afin de concilier les intérêts des producteurs commerciaux de bétail et les objectifs de conservation de la faune.

Cependant, cela doit également être considéré au regard des exigences SPS d'accès au marché plus strictes appliquées par l'UE (y compris les exigences d'identification et de traçabilité du bétail), qui sont souvent utilisées en tant que référence pour les importations par les gouvernements des pays tiers. En février 2013, en réponse à des exigences européennes plus strictes, la direction namibienne des services vétérinaires a émis une nouvelle circulaire présentant en détail :

- les accords de commercialisation approuvés ;
- les exigences de transport ;
- les exigences de quarantaine pour le bétail non conforme aux normes de l'UE ;
- les exigences de signalement pour la circulation et la résidence du bétail conforme et non conforme aux normes de l'UE ;
- les exigences de résidence du bétail.

Puisque la violation d'une quelconque de ces exigences peut mener à une fermeture de marché, toute évolution vers de nouveaux systèmes de contrôle des maladies animales devra assurer la pleine conformité avec ces nouvelles exigences SPS d'accès au marché. Les exigences de résidence du bétail de l'UE, qui semblent systématiquement avoir un impact négatif sur les producteurs de bœuf des zones communales, sont source de préoccupations particulières étant donné la nécessité d'accroître le débit des abattoirs pour l'exportation. Le déclin du débit des abattoirs est en train d'augmenter le coût unitaire des systèmes de contrôle SPS et de sécurité alimentaire et pourrait finir par avoir un impact sur la viabilité commerciale du maintien de l'accès au marché de l'UE.

Ces questions SPS afférentes pourraient donc se traduire par un accent de plus en plus marqué sur l'élargissement des marchés régionaux pour les produits transformés et préparés à base de viande, dans le cadre d'une stratégie pour la commercialisation ciblée de morceaux de viande individuels.

La nature « marche-arrêt » des exportations de bœuf du Botswana met en lumière les difficultés croissantes rencontrées pour desservir le marché de l'UE, l'annonce en mai 2012 d'une reprise des exportations vers l'UE ayant été suivie par une nouvelle confirmation de la fermeture du marché. Bien que les efforts visant à apaiser les préoccupations relatives à la traçabilité et à la fièvre aphteuse se soient intensifiés tout au long de 2012, en mars 2013, aucune exportation de bœuf botswanais n'est entrée sur le marché de l'UE, alors que la reprise avait été annoncée comme imminente.

L'intérêt du Kenya à développer ses exportations de viande

D'après les données fournies par le ministère kényan de l'Agriculture, le Kenya produit 430 000 tonnes de viande rouge par an et en consomme 300 000 tonnes, ce qui en laisse environ 20 % disponibles pour l'exportation. Cependant, la stratégie en faveur de l'élevage dans les régions semi-arides de février 2013 affirme que le Kenya est en fait un pays déficitaire en bœuf avec un déficit d'environ 4 500 tonnes pour 2014.

Actuellement, d'après la Commission de la viande du Kenya, près de 500 tonnes de viande fraîche et congelée sont exportées chaque semaine vers des destinations au Moyen-Orient (Émirats arabes unis, Koweït, Qatar et Arabie saoudite) et en Afrique (Égypte, Tanzanie, Ouganda, République démocratique du Congo et Soudan).

Les exportateurs de viande kényans entendent développer leurs exportations vers la Chine.

« Les exportateurs de viande kényans entendent développer leurs exportations vers la Chine »

En août 2012, le ministre kényan de l'Élevage a annoncé un accord avec deux entreprises privées (Merchima International du Kenya et Loyalty International Trading Company de la Chine) visant à exporter de la viande en Chine, y compris du bœuf acheté auprès de la Commission de la viande du Kenya.

Le lancement éventuel des exportations vers la Chine pourrait tomber à point nommé, des informations de presse indiquant que la viande kényane risque d'être évincée de Dubaï, après la découverte d'une documentation et de licences frauduleuses pour des produits qui ne satisfaisaient pas aux normes de sécurité des denrées alimentaires et aux directives alimentaires islamiques (voir article *Agritrade* « [L'ouverture du marché chinois aux exportations de viande kényanes pourrait tomber à point nommé](#) », 8 octobre 2012).

Des problèmes de fixation des prix se posent également, certains importateurs potentiels dans les marchés ciblés affirmant que les prix de la viande kényane sont plus élevés que ceux des concurrents. La question des perspectives commerciales pour les exportations de viande du Kenya doit également être comprise à la lumière de la concurrence sévère qui règne sur les marchés régionaux et du Moyen-Orient de la part des fournisseurs en Éthiopie, au Soudan et à Djibouti. En février 2013, le gouvernement kényan a lancé sa politique en faveur du développement du nord du Kenya et d'autres terres arides ; toutefois, sa

mise en œuvre se fait attendre. Le manque d'infrastructures, d'alimentation animale, d'eau et de pâturages entraîne des coûts de production élevés qui, conjugués à la prévalence des maladies du bétail (dont le contrôle est compliqué par l'interface entre les priorités respectives de la faune sauvage, du tourisme et du secteur de l'élevage), représentent des contraintes majeures au développement de la production et du commerce de bétail. Garantir la durabilité des approvisionnements est également rendu difficile par la fréquence plus importante des sécheresses, qui déciment bien souvent les cheptels bovins.

« Les efforts visant à développer les exportations de viande du Kenya sont compliqués par le commerce transfrontalier informel avec l'Éthiopie, la Tanzanie et la Somalie »

Les efforts visant à développer les exportations de viande du Kenya sont en outre compliqués par le fait qu'environ 25 à 30 % de la viande rouge consommée au Kenya est approvisionnée par le commerce transfrontalier informel avec l'Éthiopie, la Tanzanie et la Somalie, et par l'application inégale de l'inspection du bétail et des contrôles vétérinaires à travers le Kenya.

Augmentation des échanges commerciaux intra-régionaux et de la concurrence dans le secteur de la viande transformée

Concernant les développements au sein de l'Afrique orientale dans le secteur de la transformation de la viande, des informations de presse indiquent qu'une entreprise conjointe a été créée par l'entreprise mauricienne Ireland Blyth Ltd et l'entreprise ougandaise Fresh Cuts Ltd (FCL) pour :

- améliorer la qualité de la viande transformée de FCL ;
- renforcer les achats de viande au niveau local ;
- améliorer l'efficacité des opérations de transformation.

Ceci doit être replacé dans le contexte de l'intensification de la concurrence sur les marchés de la viande transformée. Depuis sa création en 2005, FCL a « joué un rôle de second plan par rapport aux importations de viande de Farmer's Choice du Kenya », le fournisseur privilégié de viande transformée en Ouganda, malgré les prix plus élevés de ces produits importés.

Farmer's Choice exporte actuellement « une moyenne de 2 000 tonnes métriques de produits transformés Farmer's Choice par an vers environ 15 pays d'Afrique, du CCG (Conseil de coopération du Golfe) et du sous-continent indien ».

La viande des fournisseurs sud-africains est susceptible de poser un défi en termes de concurrence pour les entreprises de transformation de la viande d'Ouganda et d'Afrique orientale, en particulier à la lumière de la libéralisation commerciale prévue au travers de la ZLE tripartite et de l'expansion des détaillants sud-africains dans la région.

Développements commerciaux dans le secteur de la viande de bœuf d'Afrique occidentale et centrale

Intérêt croissant des exportateurs pour les marchés d'Afrique occidentale et centrale

En Afrique occidentale et centrale, en 2012, les exportateurs britanniques et américains ont intensifié leurs

efforts pour pénétrer les marchés du bœuf régionaux. Les programmes de l'EBLEX au Royaume-Uni soutiennent les petits et moyens transformateurs dans le développement des exportations de morceaux du cinquième quartier vers les marchés d'Afrique centrale et occidentale.

Lors d'un séminaire qui s'est tenu en juillet 2012, le directeur export de l'EBLEX a mis en avant les « opportunités à court terme pour l'exportation de morceaux du cinquième quartier vers l'Angola » qui pourraient éventuellement « mener à des exportations de morceaux plus nobles à plus long terme ». Dans ce contexte, il a été souligné que « les exportations de bœuf congelé du Royaume-Uni vers le Ghana en 2011 ont atteint un volume plus de trois fois supérieur à celui de 2010 ». Le Royaume-Uni est considéré comme étant « bien placé pour approvisionner des produits du cinquième quartier vers l'Afrique en raison des liens historiques et de sa capacité logistique ».

La US Meat Export Federation « porte également une attention accrue à la région d'Afrique de l'Ouest », qui « connaît dans les principales zones métropolitaines une croissance alimentée par les industries liées au pétrole et aux ressources naturelles en plein essor ». L'Afrique de l'Ouest semble présenter « un énorme potentiel de nouvelles activités commerciales » pour les exportateurs de viande américains. Non seulement la demande de bœuf augmente en Afrique de l'Ouest mais les consommateurs urbains à hauts revenus réclament de plus en plus des produits à base de viande de première qualité transformée et stockée dans le respect des normes sanitaires les plus strictes. La viande d'Afrique de l'Ouest devrait être vraisemblablement plus affectée par des problèmes d'accès au marché, et par

le risque d'une concurrence accrue entre les produits locaux et ceux de l'UE – plus particulièrement les produits surgelés.

Toutefois, il apparaît que les problèmes de transport et de « gestion de la chaîne du froid » demeurent un véritable défi dans la région.

Développer un cadre régional pour relever le défi posé par les importations

Les efforts se poursuivent en Afrique de l'Ouest pour faciliter le commerce intra-régional de bétail et de bœuf depuis les zones de production de l'intérieur des terres vers les marchés du littoral. Cependant, la prévalence des maladies du bétail, les investissements limités dans des abattoirs modernes, la mauvaise manipulation de la viande, les lacunes dans l'infrastructure des transports et dans la gestion de la chaîne du froid, la faiblesse des organismes nationaux de normalisation et l'absence de mesures SPS régionales convenues et applicables limitent sérieusement la compétitivité des fournisseurs de bœuf intra-régionaux par rapport aux fournisseurs américains et européens desservant les marchés du littoral.

Les défis auxquels font face les fournisseurs de bœuf intra-régionaux sont en outre aggravés par les nombreuses barrières non tarifaires (BNT) au commerce qui freinent la circulation des marchandises à travers la région d'Afrique de l'Ouest. Bien que des accords aient été obtenus au niveau régional pour lever ces BNT, leur mise en œuvre au niveau national reste lente.

Néanmoins, les produits de l'élevage restent de très loin les produits les plus importants pour le commerce agricole intra-régional au sein de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Niger

et le Burkina Faso desservant principalement les marchés au Nigeria et le Mali principalement les marchés en Côte d'Ivoire et au Sénégal (voir article Agritrade « [Les États-Unis ciblent les marchés du bœuf ouest-africains de première qualité](#) », 9 décembre 2012).

« Au cours des prochaines années, les exportations de morceaux de qualité inférieure pourraient potentiellement concurrencer les producteurs locaux d'Afrique de l'Ouest »

Au cours des prochaines années, les exportations de morceaux de qualité inférieure pourraient potentiellement concurrencer les producteurs locaux d'Afrique de l'Ouest étant donné les segments de marché desservis. Même si cela peut affecter les prix payés aux producteurs locaux, à l'heure d'une flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires, un tel développement des échanges commerciaux pourrait également réduire les coûts des importations de bœuf.

Ceci pose des défis politiques pour concilier les intérêts des consommateurs et des producteurs ; un problème particulièrement difficile à résoudre lorsque les principaux consommateurs sont concentrés dans une région, et que les principaux producteurs sont situés dans une autre. Actuellement, des plans sont en cours pour investir dans l'infrastructure de base (par ex. les abattoirs, les entrepôts réfrigérés et le transport) requise pour faciliter le développement d'une filière du bœuf intra-régionale, qui, en cas de succès, amélioreront la compétitivité de la région pour les produits de l'élevage.

Développements commerciaux dans les secteurs de la viande bovine des Caraïbes et du Pacifique

Regain d'intérêt pour la production locale

« Aux Caraïbes, il y a un regain d'intérêt pour la production de bœuf locale face à la hausse des cours mondiaux du bœuf »

Le regain d'intérêt pour la production de bœuf locale face à la hausse des cours mondiaux du bœuf a pris de nombreuses formes dans les Caraïbes. En juillet 2012, le gouvernement jamaïcain a appelé les parties prenantes du secteur du bœuf à se joindre au gouvernement afin de chercher une « solution concrète » pour la promotion du secteur du bœuf local, qui a connu une contraction des deux tiers depuis les années 1990 (voir article *Agritrade* « [Appels à un dialogue avec les parties prenantes pour relancer le secteur jamaïcain de la viande de bœuf](#) », 1er octobre 2012).

Le développement d'une offre fiable et stable d'alimentation animale est susceptible de poser un défi majeur quant aux efforts pour relancer la production de bœuf jamaïcaine. La base semi-commerciale et liée à la subsistance de la majeure partie de la production nationale de bétail en Jamaïque représente elle aussi un défi de taille. Néanmoins, le développement des exportations à plus forte valeur ajoutée, comme les « pâtés jamaïcains au bœuf », semble possible vers les Caraïbes et au-delà. Ces dernières années, cependant, les allégations relatives à l'utilisation de bœuf non originaire provenant d'Argentine et de sources extra-régionales ont mis en péril les primes sur les prix antérieures. Ceci suggère qu'une image de marque forte, conjuguée à

une meilleure commercialisation et une totale traçabilité, pourrait offrir un débouché commercial plus lucratif à la production de bœuf locale.

La région du Pacifique s'intéresse à nouveau elle aussi depuis 2005 à la promotion de la production de bœuf, après avoir reconnu la négligence politique relative vis-à-vis du secteur de l'élevage par le passé. Grâce à un engagement actif des parties prenantes, ce nouvel intérêt est maintenu.

VAL Pacific (Vanuatu Abattoirs Ltd), une entreprise conjointe entre le gouvernement du Vanuatu et le secteur privé, par exemple, a entrepris une modernisation de ses activités et exporte déjà vers l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon et huit pays et territoires des îles du Pacifique.

Le modèle utilisé pour le développement du secteur de la viande bovine dans le système Sarami Plantation au Vanuatu, qui achète le bétail à un prix préférentiel auprès des petits exploitants et se charge de l'abattage et de la commercialisation, pourrait potentiellement être reproduit dans toute la région. Le développement de ce système a été aidé par une subvention de 1,3 million de dollars australiens versés par l'Enterprise Challenge Fund d'Australie, un mécanisme visant à renforcer le secteur privé, créer de l'emploi et alléger la pauvreté.

Évolutions vers le renforcement de la sécurité des denrées alimentaires et la conformité SPS

En janvier 2013, le gouvernement de la République dominicaine annonçait le lancement d'une initiative en matière de sécurité des denrées alimentaires conçue pour assurer un accès aux marchés régionaux et américains pour les produits carnés. Cette initiative inclut le renforcement des services

d'inspection pour garantir la totale conformité avec les normes de production internationales et les exigences du marché. Des efforts similaires sont en cours au Belize, avec l'annonce en février 2013 d'un programme de coopération avec le Mexique pour renforcer la santé et les systèmes de traçabilité pour les produits de l'élevage au Belize.

Dans le Pacifique, VAL se conforme déjà aux normes de la Nouvelle-Zélande, tandis qu'au niveau régional la section Santé et production animales de la Division des ressources terrestres du Secrétariat de la Communauté du Pacifique (SPC) cherche à renforcer les capacités relatives à la sécurité alimentaire à travers la région.

L'ampleur du défi

Globalement, assurer une offre abordable d'alimentation animale, améliorer la qualité des cheptels, développer des stratégies marketing soigneusement ciblées pour des produits du bœuf spécifiques sur des marchés spécifiques – soutenues par des systèmes SPS et de contrôle de la sécurité alimentaire améliorés ainsi que des systèmes de traçabilité et d'étiquetage plus stricts – seront des mesures de toute façon essentielles dans le cadre des efforts caribéens pour développer la production de bœuf de manière commercialement durable. Cependant, compte tenu de la taille des différents secteurs du bœuf caribéens, des questions sérieuses liées à la durabilité économique des systèmes SPS, de sécurité alimentaire et de traçabilité améliorés semblent se poser.

Le Pacifique est confronté à des défis similaires mais le renforcement des systèmes de contrôle des maladies animales se voit accorder une importance particulière. La promotion de formes biologiques de production de

bœuf, afin de permettre aux producteurs du Pacifique de cibler les marchés biologiques mieux cotés, se voit également donner la priorité. Enfin, l'adaptation du secteur de l'élevage aux défis du changement climatique est une question de plus en plus importante dans le Pacifique.

3. Implications for the ACP

Leçons tirées de l'expérience namibienne en matière de transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf

L'expérience namibienne dans la transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf individuels sur des marchés particuliers offre des leçons utiles à d'autres éleveurs ACP.

« L'expérience namibienne dans la transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf individuels sur des marchés particuliers offre des leçons utiles à d'autres éleveurs ACP »

Les stratégies de la filière namibienne mettaient l'accent sur :

- l'identification minutieuse des segments de marché spécifiques à desservir ;
- le développement d'une image de marque forte et d'une stratégie marketing en association avec des partenaires locaux en vue de surmonter le scepticisme des consommateurs concernant la qualité du bœuf originaire d'Afrique ;
- la création d'une relation de travail étroite avec les utilisateurs finaux.

Ceci offre un modèle utile pour d'autres exportateurs de bœuf ACP potentiels.

La surveillance évolue vers des accords commerciaux liés aux processus de production

Les entreprises ACP exportant du bœuf vers l'UE devront surveiller de près et s'engager de manière proactive dans les processus réglementaires de l'UE impliquant le transport d'animaux (en particulier les « exceptions géographiques et scientifiquement fondées ») et la mise en place d'accords commerciaux spécifiques au processus de production, pour garantir que les réalités de la production dans les pays ACP sont totalement prises en compte. Il s'agit là d'un complément nécessaire aux initiatives existantes pour devancer les exigences changeantes des détaillants, en incorporant les changements prévus dans les plans de réinvestissement ordinaires.

Baser les programmes de développement du bétail sur une commercialisation ciblée

À l'heure d'une demande accrue et d'une hausse des prix, les stratégies de développement du secteur du bœuf dans les plus petites économies ACP devront être fondées sur des stratégies marketing minutieuses.

« Les stratégies de développement du secteur du bœuf dans les plus petites économies ACP devront être fondées sur des stratégies marketing minutieuses »

Celles-ci devront être complétées par un régime commercial plus nuancé et le développement de systèmes de traçabilité et d'étiquetage à l'appui d'un marketing ciblé. Une coopération pan-

ACP dans ces domaines gagnerait à se fonder sur les meilleures pratiques actuelles.

Travailler ensemble pour exploiter les opportunités émergentes du marché mondial du bœuf

L'augmentation de la demande chinoise génère un intérêt accru des pays ACP pour l'exportation de toute une série de produits à base de viande vers la Chine. Toutefois, compte tenu de la complexité du marché chinois, un soutien de type « aide pour le commerce » pourrait s'avérer utile pour permettre aux producteurs ACP d'exploiter efficacement les opportunités de marché émergentes. Ceci offre des perspectives pour un programme ACP combiné mettant l'accent sur :

- la conduite d'évaluations et d'études de marché détaillées ;
- la création d'un modèle pour satisfaire aux exigences SPS de la Chine ;
- la mise en place d'un fonds commun pour soutenir les visites prospectives en vue de développer des contacts commerciaux ;
- la compilation de guides des meilleures pratiques commerciales pour développer des partenariats d'entreprise en Chine.

Identifier et relever les défis potentiels posés par les importations dans le développement de chaînes d'approvisionnement intra-régionales

Les centres urbains côtiers sont souvent mieux intégrés dans les chaînes d'approvisionnement mondiales

qu'avec leur propre arrière-pays agricole. À la lumière des problèmes ayant précédemment découlé des exportations de morceaux de volaille résiduels, se focaliser à nouveau sur les exportations britanniques de morceaux du cinquième quartier vers l'Afrique occidentale et centrale pourrait s'avérer inquiétant, cela pouvant entraver les efforts actuels visant à développer les chaînes intra-régionales d'approvisionnement du bœuf.

Pour que les régions productrices de bœuf en Afrique occidentale et centrale puissent tirer profit du boom de la demande de viande des zones urbaines qui se développent grâce au pétrole et aux ressources naturelles, il conviendra de résoudre les problèmes liés à l'infrastructure physique, au contrôle des maladies animales, à la gestion de la chaîne du froid et de lever les nombreuses BNT au commerce du bétail le long des routes d'approvisionnement de l'intérieur du pays vers le littoral.

Ceci soulève potentiellement des enjeux de politique commerciale importants à l'heure d'une libéralisation accrue du commerce agricole et d'une hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, qui exigent que les gouvernements trouvent un équilibre entre l'intérêt des consommateurs urbains pauvres et celui des producteurs ruraux pauvres.

L'utilisation d'instruments politiques traditionnels dans le secteur du bœuf de l'UE

Les producteurs de bœuf de l'UE font de plus en plus pression pour pouvoir recourir davantage aux instruments politiques de l'UE, tels que le soutien couplé et l'achat à l'intervention, de façon à aider les producteurs de bœuf en période de hausse des coûts des intrants et de baisse des prix du marché.

À court terme, les différents gouvernements européens ont répondu aux appels à une intensification du soutien par le biais d'initiatives nationales. Étant donné qu'elles visent à éliminer les problèmes associés à la volatilité des prix pour les producteurs de l'UE, afin qu'ils puissent tirer profit de la croissance à long terme de la demande mondiale de viande, ces mesures politiques nationales peuvent porter des conséquences externes, qui pourraient avoir un impact sur les secteurs du bœuf ACP.

Dans ce contexte, des systèmes pourraient s'avérer nécessaires pour surveiller les effets externes de ces mesures politiques de l'UE sur des marchés particuliers intéressant les producteurs ACP, dans le cadre de l'engagement de l'UE vis-à-vis de la cohérence des politiques pour le développement (voir article *Agritrade* « [Impact de la réforme de la PAC sur les pays en développement](#) », 15 avril 2013).

Principales sources

Monde

1. OCDE/FAO, « OECD-FAO agricultural outlook 2013-2022 » (Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013-2022), juillet 2012
<http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/>

UE

2. Commission européenne/DG Agriculture et développement rural, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2020 », rapport complet, décembre 2012
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2012/fullrep_en.pdf

3. USDA, « EU-27 livestock and product annual: Restructuring leads to efficiency », GAIN Report n° NL2026, 28 août 2012
<http://www.thefarmsite.com/reports/contents/eulpaa.pdf>

4. EBLEX, « EBLEX highlights huge opportunities for beef and lamb exports to Africa », non daté
<http://www.eblex.org.uk/news/export-conf12-update.aspx>

5. Commission européenne, « Agriculture in the European Union: Statistics and economic information 2011 », statistiques du boeuf, mars 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/d15-0-415_fr.pdf

Afrique australe et de l'Est

6. Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social : sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015 », COM(2012) 6 final/2, 15 février 2012

http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_fr.pdf

Pacifique

7. SPC Land Resources Division, Animal Health and Production, page web

http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=1&Itemid=22

8. SPC Land Resources Division, « Livestock production in the Pacific », 21 janvier 2010

http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com_content&view=article&id=156:regional-animal-health-and-production-workshop-28th-november-2nd-december-nadi-fiji-islands&catid=7:training-and-workshops&Itemid=22

About this update

Cette note de synthèse a été mise à jour en juin 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juin 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à

<http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Le contexte changeant de la réforme et de la mise en œuvre de la PAC

Les instruments politiques changeants et leur utilisation

Le processus de réforme de la PAC et les résultats

3. Implications pour les pays ACP

L'impact de l'abolition des quotas de production de sucre de l'UE

L'impact des changements apportés aux paiements de l'aide directe

Élargir les exemptions au recouvrement total des coûts des mesures de contrôle de l'alimentation humaine et animale

Surveiller les effets externes sur les pays ACP des politiques filets de sécurité de l'UE

L'élargissement possible de l'utilisation des nouveaux instruments politiques de l'UE au contexte ACP

Reconnaître et gérer les tendances changeantes dans l'intérêt du développement structurel ACP

Autoriser les gouvernements ACP à utiliser les instruments de politique commerciale agricole à la disposition de l'UE

La réforme de la PAC et ses implications pour les pays en développement

1. Contexte et principaux enjeux

Le processus de réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE, qui est en cours depuis 1992, a radicalement changé le niveau et la structure du soutien de l'UE. Les mesures d'intervention sur le marché ont été largement remplacées par diverses formes d'aide directe aux agriculteurs. Il y a eu une réduction majeure des formes de soutien ayant le plus d'effets de distorsion des échanges (restitutions à l'exportation), et les mesures d'intervention ont été converties en instruments fournissant des filets de sécurité financiers aux agriculteurs. Le processus de réforme a été grandement facilité par la hausse des prix des denrées alimentaires au niveau mondial, une hausse liée aux structures changeantes de la demande mondiale. La réforme de la PAC, ainsi que la flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires, ont contribué à réaliser un grand objectif de la politique de l'UE – le développement d'une industrie alimentaire et des boissons à plus forte valeur

ajoutée compétitive et orientée vers le marché mondial. Depuis 2010, l'UE s'est imposée comme un grand exportateur net de produits alimentaires et agricoles grâce à cette transition réussie.

Entre 2012 et 2013, les effets des précédentes réformes de la PAC se faisaient toujours sentir dans l'économie agroalimentaire de l'UE, les réponses des entreprises de l'UE aux changements politiques agissant comme une courroie de transmission pour les effets externes de la réforme de la PAC. Les aspects spécifiques de cette dimension des entreprises ont poussé l'UE à développer de nouveaux instruments politiques, notamment des mécanismes réglementaires pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement agricoles, par exemple pour le secteur de la vente de détail.

Les discussions autour de la réforme de la PAC 2012/13 se sont attachées

à peaufiner la structure et la répartition des paiements de l'aide directe et à les relier à l'adoption de pratiques agricoles plus durables, à renforcer les mesures de type filet de sécurité et à élaborer davantage les nouveaux instruments politiques. Le processus de réforme de la PAC, quoique bien avancé maintenant, est toujours en cours : ses effets en termes de production et de commerce doivent être soigneusement surveillés et évalués afin de concilier les objectifs politiques sous-jacents de l'UE pour la promotion de son industrie alimentaire et des boissons orientée vers le marché mondial avec les aspirations des pays ACP à développer les filières alimentaires et des boissons.

Le succès commercial remporté grâce à la réforme de la PAC et à la hausse des prix mondiaux n'a pas alimenté une libéralisation commerciale s'agissant de la nation la plus favorisée (NPF). L'UE maintient en place un système sophistiqué de mesures de protection au travers des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux, au titre desquels s'opèrent la majorité des importations alimentaires et agricoles vers l'UE. Cela permet à l'UE de gérer le commerce dans les secteurs sensibles et ainsi protéger les intérêts des producteurs de l'UE, tout en répondant dans le même temps aux structures changeantes de la demande de l'UE.

Les décideurs politiques des pays ACP peuvent tirer des enseignements importants de l'expérience de la PAC de l'UE, plus particulièrement en ce qui concerne :

- l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole à l'appui du développement du secteur agroalimentaire ;
- la conception et l'utilisation des nouveaux instruments politiques

pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement agroalimentaires, afin de consolider et d'élargir la base de la production agricole ;

- la conception et la mise en œuvre de mesures pour protéger les producteurs nationaux des effets adverses de l'instabilité des prix à l'heure de la flambée des coûts des intrants.

2. Récents développements

Le contexte changeant de la réforme et de la mise en œuvre de la PAC

Anticiper l'évolution de la demande mondiale

Le processus de réforme de la PAC a été conçu en grande partie pour repositionner le secteur agroalimentaire de l'UE à la lumière du changement des structures mondiales de la demande pour les produits alimentaires.

« Le processus de réforme de la PAC a été conçu en grande partie pour repositionner le secteur agroalimentaire de l'UE à la lumière du changement des structures mondiales de la demande »

Alors que certains développements ont pris les décideurs politiques de l'UE par surprise (en particulier le niveau de la volatilité des prix au sein d'une tendance globale à la hausse des prix), l'augmentation de la demande alimentaire en Asie et en Afrique avait été prévue et intégrée au processus de réforme. Quelques réformes de base introduites avaient pour but d'améliorer la position concurrentielle des exportateurs européens de produits

alimentaires et de boissons à plus forte valeur ajoutée et différenciés en termes de qualité.

Le degré de succès de cette politique a été souligné lors de l'examen par la Commission européenne (CE) en mai 2012 du profil commercial agricole de l'UE en pleine mutation. Depuis 2012, l'UE a inversé son traditionnel déficit commercial agricole, pour devenir un exportateur net de produits alimentaires et agricoles en pleine croissance.

« Depuis 2012, l'UE a inversé son traditionnel déficit commercial agricole, pour devenir un exportateur net »

En 2012, la valeur des exportations agroalimentaires de l'UE a atteint un niveau record de 114 milliards €, soit une croissance de 12 % par rapport à 2011 (après une augmentation de 17 % en 2011). Cela a traduit « la forte croissance de la demande pour les exportations alimentaires et agricoles de l'UE (en particulier dans les pays en développement), les marchés d'exportation s'en sortant bien mieux que les marchés nationaux de l'UE déprimés ». Fait significatif, la majorité des exportations agroalimentaires de l'UE sont des produits finaux prêts à la consommation.

Cette augmentation de l'excédent commercial est intervenue malgré le fait que l'UE reste de loin le plus gros importateur mondial de produits agricoles (les importations vers l'UE ont atteint 102 milliards € en 2012, contre 85 milliards € vers les États-Unis), ainsi que le plus gros importateur de produits en provenance des pays en développement, avec 72 % des importations agroalimentaires de l'UE issues des pays en développement entre 2009 et 2011. Cette part est substantiellement plus élevée que chez les cinq autres grands importateurs

de l'OCDE, pour lesquels seuls 43 % des importations agricoles totales proviennent des pays en développement (voir article *Agritrade* « [Le profil changeant du commerce alimentaire et agricole de l'UE](#) », 24 juin 2013).

Cet aspect reflète un élément sous-jacent important du processus de réforme de la PAC, à savoir l'accent croissant mis sur les exportations de produits alimentaires et de boissons à plus forte valeur ajoutée fabriqués à partir de matières premières nationales et étrangères. Potentiellement, cela va à l'encontre des aspirations ACP à progresser dans la filière agroalimentaire. Bien que les exportations de l'UE se soient largement concentrées sur les marchés non ACP (par ex. les États-Unis, la Russie, la Chine et le Moyen-Orient), plus particulièrement les segments de marché tels que la viande de volaille et les préparations à base de céréales, les marchés ACP sont de plus en plus importants (voir articles *Agritrade* « [Les problèmes du secteur de la volaille sud-africain aggravés par la hausse des exportations de l'UE](#) », 15 avril 2013, et « [Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012). En outre, compte tenu du volume des exportations de l'UE (par ex. dans le secteur laitier), même des volumes d'exportations de l'UE relativement faibles peuvent avoir des effets commerciaux importants dans les pays ACP.

Réponse des entreprises de l'UE à la réforme de la PAC

« Les entreprises du secteur agroalimentaire européen se sont tournées vers le marché mondial »

L'orientation de la PAC ayant été modifiée, les entreprises du secteur agroalimentaire européen se sont tournées vers le marché mondial. Depuis le

lancement des réformes du secteur sucrier, les entreprises européennes de sucre de betterave ont élargi leurs opérations au niveau international (notamment dans les pays ACP) pour garantir un approvisionnement de sucre brut à leurs nouvelles opérations de co-raffinage de sucre (1,85 million de tonnes de nouvelles capacités de raffinage de la canne) – voir article *Agritrade* « [L'avenir des quotas de production sucriers de l'UE](#) », 23 septembre 2012. Cela a été plus prononcé en Afrique orientale et australe, où British Sugar, par le biais de ses investissements dans Illovo, détient une part majoritaire dans la production de sucre de canne en Afrique du Sud, au Swaziland, en Zambie, au Malawi et au Mozambique. Ces pays ont approvisionné pas moins de 45 % des exportations de sucre ACP vers l'UE entre octobre 2011 et septembre 2012. L'entreprise française Tereos détient également des intérêts au Mozambique, tandis que la sucrerie allemande Südzucker a conclu un accord d'approvisionnement à long terme avec Maurice pour la commercialisation de sucre raffiné de Maurice (18,4 % des exportations ACP vers l'UE en 2011/12) – pour plus de détails sur la restructuration des entreprises de l'UE, voir rapport spécial *Agritrade* « [Restructuration des entreprises dans le secteur sucrier de l'UE : implications pour les pays ACP](#) », 30 avril 2010.

Avec l'abolition imminente des quotas de production laitiers de l'UE, un certain nombre d'entreprises laitières de l'UE (notamment Arla et Friesland Campina) montrent un intérêt croissant pour les opportunités commerciales et d'investissement dans les secteurs laitiers aussi bien en Afrique occidentale qu'orientale (voir articles *Agritrade* « [La fin des quotas laitiers génère un intérêt plus marqué des laiteries européennes pour les marchés étrangers](#) », 4 mars 2013, « [Développer la participation des entreprises néerlandaises](#)

[dans l'approvisionnement local de lait au Nigeria](#) », 15 avril 2013, et interview *Agritrade*, « [Perspective danoise sur l'investissement dans le développement du secteur laitier africain](#) », 24 février 2013).

La politique commerciale agricole changeante de l'UE

Comme le montre l'examen de la politique commerciale de l'UE réalisé par l'OMC en 2013, les changements dans la politique agricole de l'UE n'ont pas mené à des réductions significatives des tarifs NPF.

« L'UE a conservé un régime commercial agricole sophistiqué »

L'UE a conservé un régime commercial agricole sophistiqué, conçu pour faire face aux importations pouvant perturber le marché, alors qu'une réorientation fondamentale du secteur agroalimentaire de l'UE a lieu (voir article *Agritrade* « [L'examen des politiques commerciales offre un résumé utile de la situation de la politique agricole de l'UE](#) », 26 août 2013). Par conséquent, dans le secteur des céréales, où les réformes ont initialement été introduites en 1992, l'UE conserve une flexibilité considérable dans les droits de douane appliqués, lui permettant de répondre efficacement à la volatilité des prix mondiaux en jouant sur le droit d'importation. Les droits d'importation peuvent même être annulés lorsque les cours céréaliers mondiaux sont très élevés.

L'OMC a identifié 117 contingents tarifaires séparés notifiés par l'UE. Cela permet à l'UE d'utiliser les contingents tarifaires pour gérer l'accès au marché dans les secteurs sensibles (par ex. la viande de volaille), protégeant les producteurs de l'UE tout en répondant efficacement à la demande croissante

des consommateurs (voir *Agritrade*, « [Note de synthèse – mise à jour 2012 : Secteur de la volaille](#) », 1er août 2012). L'UE s'est « réservé le droit de recourir à la sauvegarde spéciale (SGS) pour l'agriculture en rapport avec 539 lignes tarifaires », mais « la SGS n'a été invoquée que pour une gamme limitée de produits ». Néanmoins, « la SGS fondée sur les prix a été mise en œuvre pour les poulets, les dindes et les produits sucriers presque sans interruption ».

Bien que les droits NPF moyens soient plus élevés pour les produits agricoles que pour les produits non agricoles (en moyenne 8,6 %, contre 6,5 %), cela masque une variation considérable entre les produits, dont certains sont sujets à des droits non ad valorem élevés ou à des droits saisonniers. Cependant, relativement peu de partenaires commerciaux agricoles de l'UE exportent au titre des conditions NPF. Des changements dans les accords d'accès au marché sont principalement intervenus au travers d'accords bilatéraux et de réformes du SPG (notamment l'initiative « Tout sauf les armes »).

Contraintes fiscales et réforme de la PAC

Un facteur contextuel important dans les discussions sur la réforme de la PAC de 2012/13 a été la crise fiscale sévissant dans un certain nombre d'États membres de l'UE. Si cet aspect occupait une place importante dans les discussions, on ne sait pas vraiment dans quelle mesure il a influencé véritablement l'issue des négociations de la réforme de la PAC en 2012/13.

L'analyse du Secrétariat du Parlement européen (PE) des perspectives financières 2014-2020 dans le secteur de l'agriculture affirmait que « les enveloppes allouées aux paiements directs et aux mesures de marché en 2020 sont inférieures de 13 % à celles de

2013, tandis que les dépenses allouées aux mesures de développement rural sont inférieures de 18 % » (sur la base des prix réels en 2011). Cependant, certains analystes ont suggéré que si une référence alternative pour mesurer les changements dans l'affectation financière est utilisée – par exemple les affectations budgétaires agricoles 2013, multipliées par les sept années du prochain cadre financier – les « dépenses du Pilier 1 chutent de 6,4 % et les dépenses du Pilier 2 de 7,5 % », soit un déclin bien plus faible, et qui tient compte des réductions des dépenses déjà en cours sur la période 2007-2013 (c'est-à-dire la période de planification avant le début de la crise financière). Dans ce contexte, les perspectives financières pour la période 2014-2020 démontrent une cohérence remarquable avec la tendance 2007-2013 vers la réduction des dépenses agricoles. C'est dans ce contexte que l'accord politique de juin 2013 sur les réformes de la PAC a été décrit comme « un triomphe pour la stratégie de Cioloș visant à légitimer les paiements du Pilier 1 », à l'heure d'une pression financière intense sur certains gouvernements des États membres.

Les instruments politiques changeants et leur utilisation

Évolution du niveau global du soutien agricole de l'UE

Un certain nombre d'examen ont été publiés sur la structure changeante du soutien agricole de l'UE (voir articles *Agritrade* « [Les subventions agricoles de l'OCDE diminuent](#) », 5 octobre 2012, et « [La volatilité des prix, les contraintes financières et les niveaux déclinants du soutien offrent le contexte du débat de la PAC](#) », 15 octobre 2012). D'après l'examen des politiques commerciales de l'UE réalisé par l'OMC en juillet 2013, « en raison des réformes antérieures et

de la hausse des cours mondiaux des produits agricoles, le niveau total du soutien apporté au secteur agricole a diminué ces dernières années » : l'estimation du soutien à la production (ESP) de l'UE – calculé par l'OCDE – a chuté d'un niveau record de 105 milliards € en 1999 (38 % des recettes agricoles brutes) à 74 milliards € en 2011 (17,5 % des recettes agricoles brutes). La CE affirme que cela est « proche de la moyenne de l'OCDE (19 %) », tandis que l'estimation du soutien total (EST) de l'UE, à 0,7 % du PIB, est inférieure à la moyenne de l'OCDE de 1 %.

« La majeure partie du soutien interne de l'UE est découplée de la production de certaines denrées spécifiques, mais le soutien de l'UE pour des denrées individuelles varie largement »

Il apparaît également que la majeure partie du soutien interne de l'UE est découplée de la production de certaines denrées spécifiques, tandis que l'utilisation des subventions à l'exportation – la forme de soutien ayant le plus d'effets de distorsion des échanges – a chuté de 87,6 % entre 2007 et 2011. L'UE affirme que le soutien agricole restant a ainsi moins d'effets de distorsion des échanges. Cependant, comme noté dans l'Examen des politiques commerciales de l'OMC, le soutien de l'UE pour des denrées individuelles varie largement – un soutien considérable est accordé aux producteurs de bœuf et de volaille, et les niveaux de soutien aux producteurs de sucre et de lait restent importants, malgré les baisses récentes.

L'impact des mesures de soutien agricole radicalement modifiées dans le secteur des céréales

Dans le courant de 2012/13, la CE a publié un certain nombre d'évalua-

tions qui mettent en lumière l'impact des changements dans la structure et l'utilisation des instruments de la PAC. La plus révélatrice était l'examen des réformes du secteur des céréales de l'UE publié en mars 2012. Celui-ci soulignait la structure « radicalement modifiée » du soutien de l'UE au secteur des céréales depuis 1992 et la « nette réduction des coûts » pour le budget de l'UE. Cependant, il notait aussi que « la valeur nominale de la somme des aides couplées et découplées par hectare a à peine changé entre l'avant et l'après-réforme ».

Le niveau des revenus totaux des producteurs a également évolué du fait des niveaux élevés des cours céréaliers mondiaux. Néanmoins, malgré ces cours céréaliers mondiaux élevés, « il subsiste des États membres dans lesquels les producteurs (...), en moyenne, auraient perçu des revenus très faibles si les aides couplées et découplées n'avaient pas été versées ». Cela implique fortement que, en l'absence de la combinaison d'aides couplées et découplées, certains producteurs céréaliers de l'UE auraient abandonné le secteur (voir article *Agritrade* « [Impact des réformes sur le secteur céréalier de l'UE](#) », 12 mai 2013).

L'analyse présentée dans l'examen de mars 2012 relevait également que « la décision de ne pas offrir de restitutions à l'exportation a permis de résoudre les contraintes de l'OMC liées aux exportations subventionnées, et ceci a été à l'origine d'une augmentation de la part des exportations nettes de l'UE dans les exportations mondiales de céréales entre 2000-2003 et 2007-2010 ». De plus, « l'UE maintient, voire augmente, sa part sur les marchés des pays importateurs traditionnellement clients, proches de l'UE (...) principalement ceux d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne et du Proche-Orient ». Ceci suggère que malgré les effets de

distorsion moindres des instruments réformés de la PAC, ces instruments ont néanmoins d'importantes conséquences pour la compétitivité commerciale extérieure de l'UE et les structures du commerce.

« Malgré les effets de distorsion moindres des instruments réformés de la PAC, ces instruments ont d'importantes conséquences pour la compétitivité commerciale extérieure de l'UE »

Défaillances dans la transmission des prix depuis les réformes du secteur sucrier

En octobre 2012, la CE a publié un examen de la transmission des prix dans le secteur du sucre depuis les réformes de 2006. Les effets de la transmission des prix n'ont pas été conformes aux prévisions. Les prix sont restés supérieurs au prix de référence à compter d'octobre 2009, tandis que les prix de détail « semblaient ne pas être influencés par les événements politiques », le comportement des détaillants pour la fixation des prix semblant « indépendant (...) de la dynamique du prix du sucre départ usine ». En outre, la « convergence dans la transmission des prix entre les marchés sucriers internes de l'UE et le marché sucrier international ne s'est pas encore concrétisée ». Le document identifie clairement « l'accélération du processus actuel de concentration de l'industrie sucrière » – il a été suggéré que « les producteurs de sucre de l'UE pourraient une fois encore exercer un pouvoir commercial remarquable » (pour plus de détails, voir article *Agritrade* « [Examen par la CE de l'impact des réformes de 2006 sur la transmission des prix dans le secteur sucrier](#) », 7 juillet 2013). Ceci semble avoir influencé à la fois la décision d'abolir les quotas de production de sucre de l'UE à compter du 1er octobre 2017, et

également les mesures d'accompagnement mises en place pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre de l'UE.

L'impact de la différenciation des produits en termes de qualité et les tendances actuelles

Un élément central du processus de réforme de la PAC a été l'accent mis sur la « qualité » et la sécurité de la production alimentaire de l'UE.

« Un élément central du processus de réforme de la PAC a été l'accent mis sur la « qualité » et la sécurité de la production alimentaire de l'UE »

La politique de qualité des produits agricoles de l'UE, un élément clé du processus de réforme de la PAC, est explicitement conçue pour différencier à la fois les produits alimentaires et agricoles de l'UE des produits des pays tiers et pour générer des primes sur les prix importantes pour les producteurs de l'UE. Cela revêt des formes différentes, depuis les stratégies de marque des entreprises jusqu'aux indications géographiques (IG), en passant par la différenciation de la qualité liée aux processus de production (par ex. certification biologique, commerce équitable ou de durabilité) – pour plus de détails, voir Note de synthèse *Agritrade* « [Différenciation des produits](#) », à venir 2013.

L'importance économique du soutien aux stratégies de différenciation des produits a été soulignée par le rapport de la CE d'octobre 2012 sur les bénéfices de l'étiquetage des IG. On estime que « la valeur moyenne de la prime » pour les produits agricoles et les denrées alimentaires » dans l'UE-27 était de 1,55. Cela signifie que les produits agricoles et les denrées alimentaires protégés par une IG attirent en moyenne une fois et demie le prix

du même volume de produits non protégés par une IG. La valeur totale des primes liées aux IG de l'UE-27 pour « les produits agricoles et les denrées alimentaires » a été estimée à 5,6 milliards d'euros en 2010, la valeur des ventes des produits agricoles protégés par une IG ayant enregistré une croissance de 19 % entre 2005 et 2010.

Le 15 janvier 2013, la CE a lancé une consultation publique sur l'avenir du régime des produits biologiques. Ces consultations alimenteront des « propositions en faveur d'un cadre politique et juridique renouvelé pour l'agriculture biologique en Europe », prévu pour la fin 2013 (voir article *Agritrade* « [L'UE lance une consultation publique sur la production biologique](#) », 24 février 2013). Dans le cadre du processus de réforme de la PAC, en juin 2013, il a été convenu que les producteurs biologiques seraient automatiquement éligibles à 30 % des paiements de l'aide directe qui sont liés aux exigences de « verdissement ».

L'influence croissante des mesures non tarifaires sur les flux commerciaux

La question de la qualité et de la sécurité des produits importés est de plus en plus à l'avant-plan, l'UE cherchant à renforcer les contrôles de l'alimentation humaine et animale au travers d'une nouvelle réglementation sur ces contrôles. Cela inquiète les producteurs ACP pour deux raisons. Tout d'abord, parce que les producteurs ACP ne bénéficient pas du soutien du secteur public accordé aux producteurs européens pour financer les investissements dans la mise en conformité avec les exigences de l'UE. Ensuite, parce que l'UE augmente le nombre de contrôles obligatoires et amorce une transition vers le recouvrement complet des coûts des inspections réalisées. Cela pourrait potentiellement augmenter

les coûts d'accès au marché de l'UE pour toute une série d'exportateurs ACP, le fardeau étant particulièrement lourd pour les producteurs à petite échelle. Si au sein de l'UE certaines dispositions prévoient d'exempter les micro-entreprises du recouvrement total des coûts des inspections, il n'existe actuellement pas de plans pour élargir cela aux fournisseurs ACP (voir article *Agritrade* « [Les nouveaux contrôles des denrées alimentaires et de l'alimentation animale incluront le plein recouvrement des coûts](#) », 7 juillet 2013). Ceci malgré les conséquences profondes que les changements dans l'application des mesures de sécurité des denrées alimentaires et SPS de l'UE peuvent avoir pour les exportateurs ACP (voir articles *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013, « [L'approbation SPS ouvre le marché américain aux exportations kényanes de haricots verts](#) », 19 août 2013, et « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013).

Des contraintes financières étant éprouvées en termes de niveau de soutien agricole de l'UE, les agriculteurs européens se sont montrés particulièrement insistants en réclamant une application plus stricte des contrôles SPS et de sécurité des denrées alimentaires pour établir des « règles du jeu équitables » entre les producteurs de l'UE et des pays tiers. Cela peut être considéré comme une extension logique de l'orientation politique de la PAC vers la qualité des produits agricoles.

Le processus de réforme de la PAC et les résultats

Les discussions sur la réforme de la PAC 2012/13 ont été les premières à intervenir dans le cadre des nouveaux

accords institutionnels établis au titre du traité de Lisbonne. Celui-ci a donné un rôle plus important au PE dans la formulation des politiques. Au cours du premier trimestre 2013, il est devenu évident qu'il y avait un manque de consensus sur les détails des propositions de la CE. Cela a débouché sur un processus difficile de dialogues trilatéraux (aussi appelés « trilogues ») – entre la CE, le PE et le Conseil de l'UE. Ces négociations sur les détails des propositions de réforme de la PAC ont été compliquées par l'absence d'accord sur le cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'ensemble du budget de l'UE pour la période 2014-2020 (voir article *Agritrade* « [L'état d'avancement actuel des négociations pour la réforme de la PAC](#) », 17 juin 2013).

Le 26 juin 2013, un accord politique sur le cycle 2013 de réformes de la PAC a pu être dégagé de ce processus de trilogie. Globalement, cet accord portait sur :

- une répartition plus équitable des paiements de l'aide directe entre les États membres et entre les agriculteurs ;
- l'éligibilité des paiements de l'aide directe limitée aux « agriculteurs actuellement actifs » ;
- le lien entre les 30 % de paiements directs et les mesures de « verdissement » convenues, et la reconnaissance de l'équivalence de certains systèmes nationaux avec les mesures de verdissement requises (les 30 % seront automatiquement mis à la disposition des agriculteurs biologiques certifiés), avec des sanctions pour non-conformité à l'exigence de verdissement ;
- un élargissement modéré du soutien « couplé » ;

- une révision du système existant d'intervention publique et du stockage privé pour le rendre plus réactif et plus efficace ;
- la mise en place d'une nouvelle clause de sauvegarde assortie d'une « réserve de crise » de 400 millions €, à utiliser en réponse aux perturbations du marché, financée à partir des déductions des paiements de l'aide directe (ceux-ci étant remboursés l'année suivante s'ils ne sont pas utilisés pendant l'année) ;
- un soutien plus important aux organisations de producteurs – allant au-delà du secteur des fruits et légumes ;
- des mesures supplémentaires pour renforcer la position des organisations de producteurs dans la chaîne d'approvisionnement (en particulier dans le secteur laitier), avec certaines exceptions spécifiques aux règles de concurrence de l'UE ;
- l'abolition des quotas de production de sucre à compter du 1er octobre 2017 et l'introduction de mesures pour renforcer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du sucre ;
- un élargissement des outils mis à la disposition des régions et des États membres au titre du budget alloué au développement rural (y compris certains nouveaux outils de gestion des risques), sans aucune stipulation d'affectation minimale liée à certains types d'activités.

L'accord politique a « réservé » un certain nombre de questions qui seront débattues ultérieurement, celles-ci étant largement liées à l'affectation et au déploiement des fonds. En outre, la CE doit encore préparer des textes législatifs détaillés opérationnalisant

l'accord (voir article *Agritrade* « [Accord politique sur la réforme de la PAC](#) », 11 août 2013).

Les analystes ont suggéré que l'accord politique de juin 2013 n'est qu'« un réglage mineur apporté aux règlements inchangés de la PAC, offrant une plus grande flexibilité, mais au prix d'une complexité administrative accrue ». Bien que le paquet de réformes 2013 n'ait pas mené à un « changement de paradigme décisif », il a résisté avec succès aux pressions visant à réintroduire une réglementation de marché plus importante.

« Le paquet de réformes 2013 n'a pas mené à un changement de paradigme décisif, mais il a résisté aux pressions visant à réintroduire une réglementation de marché plus importante »

Un certain nombre des changements introduits a des incidences potentielles pour les producteurs agricoles et les transformateurs agroalimentaires ACP.

3. Implications pour les pays ACP

L'impact de l'abolition des quotas de production de sucre de l'UE

D'après la CE, l'abolition des quotas de production de sucre de l'UE « permettra aux producteurs de l'Union d'accroître leur compétitivité tant sur le marché intérieur que mondial ». Un rapport de la CE de décembre 2012 a affirmé que « l'abolition des quotas sucriers mènera à une réduction du prix du sucre intérieur dans l'UE, et rendra les importations moins attrac-

tives ». En effet, sachant qu'il est prévu que l'UE « se rapproche encore plus de l'autosuffisance et de fait devienne de temps en temps un exportateur net », globalement, les importations de sucre de l'UE devraient nettement décliner, passant d'une moyenne de 3,63 millions de tonnes par an entre 2009 et 2011 à 1,55 million de tonnes par an à l'horizon 2020-2022 (pour plus de détails, voir article *Agritrade* « [Développements et prévisions relatifs au secteur sucrier de l'UE](#) », 7 avril 2013). Le report de l'abolition des quotas à octobre 2017 ne fera que légèrement retarder l'introduction de ces changements prévus dans les volumes d'importations de sucre de l'UE.

« La réduction de la demande de l'UE pour des importations aura des incidences importantes pour les exportateurs de sucre ACP »

Cela aura des incidences importantes pour les exportateurs de sucre ACP, en particulier compte tenu de l'élargissement en cours des contingents tarifaires sucriers de l'UE dans le cadre des nouveaux ALE de l'UE. Ce qui renforce la tendance à long terme d'un déclin significatif des préférences du secteur sucrier de l'UE pour les exportateurs de sucre ACP.

Étant donné la transition vers des prix déterminés par le marché dans le commerce sucrier ACP-UE ainsi que les inégalités dans les relations de pouvoir le long de nombreuses chaînes d'approvisionnement du sucre ACP-UE, les pays ACP qui continuent à exporter du sucre vers l'UE constateront que les bénéfices obtenus seront de plus en plus déterminés par la nature spécifique des relations contractuelles établies entre les exportateurs ACP et les importateurs de l'UE. L'orientation de plus en plus marquée de la CE vers le développement du cadre réglemen-

taire pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre pourrait donc gagner en importance pour les gouvernements ACP. Ceci concerne à la fois la régulation du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre au sein des pays ACP et le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre ACP-UE.

Dans le cadre des réformes de juin 2013, la CE a annoncé « l'organisation du secteur sur la base de contrats et d'accords interprofessionnels obligatoires » (pour plus de détails sur l'importance des accords interprofessionnels dans le secteur sucrier, voir article *Agritrade* « [L'importance des accords interprofessionnels dans la gestion des relations inégales de pouvoir est soulignée](#) », 28 octobre 2012). Ceci inclura des « dispositions-cadres régissant les accords entre les entreprises sucrières et les producteurs de sucre » (voir article *Agritrade* « [Impact de l'accord sur la réforme de la PAC relatif au secteur sucrier](#) », 6 août 2013).

Des dispositions réglementaires similaires pourraient s'avérer précieuses dans les pays producteurs de sucre ACP, étant donné l'expérience très différente dans les pays ACP en matière de mise en commun et de partage entre les cultivateurs et les broyeurs des revenus issus des produits non traditionnels de la production de canne à sucre (électricité cogénérée, éthanol, ventes d'alcool commercial, etc.). Des dispositions réglementaires pourraient également s'avérer très utiles pour promouvoir une plus grande transparence dans les accords commerciaux internationaux sur le sucre, dans un contexte de liens d'entreprise plus fréquents entre les sucreries/broyeurs d'État des pays ACP et les raffineries dans les marchés d'exportation.

S'agissant du commerce d'exportation de sucre de l'UE, une conséquence

importante du retrait des quotas de production de l'UE est l'abolition des contraintes de l'OMC sur les exportations de sucre de l'UE. Des représentants d'entreprise ont évoqué de nouvelles opportunités majeures pour l'exportation de sucre raffiné et à plus forte valeur ajoutée de l'UE (bien que cela ne se reflète pas encore dans les prévisions de la CE relatives aux exportations de sucre de l'UE jusqu'en 2020).

L'impact des changements apportés aux paiements de l'aide directe

Un deuxième domaine d'inquiétude a trait à l'impact des structures changeantes de l'aide directe de l'UE. Une plus grande flexibilité étant introduite dans la manière dont les États membres peuvent déployer les fonds de la PAC, certains se sont inquiétés du « potentiel de distorsion des échanges » dans le fonctionnement du marché unique de l'UE. Il semble, par exemple, que, si certains États membres augmentent les paiements spécifiques aux produits (« paiements couplés ») alors que d'autres membres ne le font pas, cela pourrait donner aux bénéficiaires des paiements couplés un avantage concurrentiel sur le marché de l'UE.

Cet aspect soulève implicitement la question de l'impact des paiements de l'aide directe de l'UE sur la position concurrentielle relative des agriculteurs de l'UE et des agriculteurs de pays qui ne reçoivent pas des aides directes (par ex. dans les pays ACP).

« Les paiements de l'aide directe de l'UE soutiennent la production agricole de l'UE à un niveau supérieur à celui qu'elle atteindrait en l'absence de cette aide directe »

Le moins que l'on puisse dire est que, quel que soit le prix du marché, les

paiements de l'aide directe de l'UE soutiennent la production agricole de l'UE à un niveau supérieur à celui qu'elle atteindrait en l'absence de cette aide directe. Le système des paiements de l'aide directe de l'UE est totalement compatible avec l'OMC.

Il existe cependant d'autres effets des changements introduits. Les possibilités accrues pour les États membres de l'UE d'effectuer des paiements « couplés », si ces derniers sont largement utilisés dans le secteur du coton, sont susceptibles de reporter encore les efforts des pays africains producteurs de coton à l'OMC pour éliminer le soutien au secteur du coton.

En outre, la nature automatique de l'aide directe versée aux producteurs biologiques, qui offrirait un coup de fouet financier important aux producteurs biologiques de l'UE, doit être envisagée au regard des efforts de la CE pour à la fois augmenter les contrôles obligatoires sur les importations d'alimentation humaine et animale et amorcer une transition vers le recouvrement total des coûts pour toutes les inspections de l'alimentation humaine et animale réalisées par le secteur public. Le double effet de ces mesures politiques pourrait aboutir à une distorsion de la concurrence entre les producteurs biologiques UE et non UE, au détriment des efforts ACP pour développer la production à l'exportation afin de desservir ce segment de marché en pleine croissance.

Élargir les exemptions au recouvrement total des coûts des mesures de contrôle de l'alimentation humaine et animale

Étant donné la nécessité de développer des réponses politiques au défi de l'érosion des préférences à laquelle est confrontée la relation commerciale agri-

cole ACP-UE, il semblerait utile d'élargir aux fournisseurs ACP les exemptions prévues pour les micro-entreprises de l'UE à l'application du recouvrement total des coûts pour les inspections de l'alimentation humaine et animale. Cette décision pourrait s'appliquer de manière collective ou sur la base de critères clairement définis liés au statut de développement du pays (par ex. les pays moins avancés, les petites économies insulaires) ou dans le cadre d'une coopération dans des initiatives de restructuration du secteur.

Surveiller les effets externes sur les pays ACP des politiques filets de sécurité de l'UE

L'examen de l'utilisation de l'intervention publique et du soutien au stockage privé pour fournir des filets de sécurité en temps de crise, ainsi que la création d'une nouvelle réserve de crise annuelle de 400 millions d'euros, visent en partie à protéger les producteurs de l'UE des pires effets de la volatilité des prix mondiaux. Bien que cette réserve soit inférieure de 20 % à celle initialement proposée et qu'elle puise dans les enveloppes existantes de l'aide directe, son utilisation pourrait néanmoins poser des problèmes à certains pays tiers à des moments particuliers de perturbation du marché et dans des secteurs spécifiques, en déplaçant le fardeau de l'ajustement aux prix de marché plus bas sur les producteurs non UE, y compris dans les pays ACP.

Dans ce contexte, un défi politique clé qui se pose à l'UE est d'établir des mesures de type filet de sécurité efficaces pour les producteurs agricoles européens qui évitent de déplacer le fardeau de l'ajustement vers les producteurs ACP. Ceci suggère qu'il est nécessaire de surveiller de près les effets externes du déploiement des

mesures de l'UE de ce type dans les pays ACP désireux de développer les industries dans ces secteurs où des mesures sont introduites (par ex. dans le secteur laitier).

En effet, étant donné que les processus de réforme agricole dans les pays de l'OCDE interagissent avec de nombreux autres facteurs et développements en termes d'impact sur les pays ACP, il semble nécessaire de surveiller en permanence les effets externes de l'application des instruments politiques sur des sous-catégories spécifiques de producteurs, si l'on veut minimiser les effets externes négatifs sur les producteurs agricoles ACP.

« Les effets externes de l'application des instruments politiques sur des sous-catégories spécifiques de producteurs doivent être en permanence surveillés »

L'enjeu est d'établir des mécanismes institutionnels indépendants adaptés à cette tâche. À ce jour, on peut affirmer qu'une attention insuffisante a été accordée à cette dimension du processus de réforme agricole dans les pays de l'OCDE.

L'élargissement possible de l'utilisation des nouveaux instruments politiques de l'UE au contexte ACP

Un domaine d'intérêt potentiel pour les gouvernements ACP dans le processus de réforme de la PAC a trait à l'application possible dans un contexte ACP de certains des nouveaux instruments politiques de l'UE, développés pour renforcer le fonctionnement des marchés à l'heure de la libéralisation commerciale. Dans l'UE, il a été reconnu qu'avec la libéralisation du marché les inégalités dans les relations de pou-

voir le long des chaînes d'approvisionnement peuvent déboucher sur des pratiques commerciales déloyales, qui avec le temps peuvent miner la base de la production dans certains secteurs agricoles. Dans un contexte de hausse des coûts des intrants, et de hausse mais aussi de volatilité des prix des denrées agricoles, mettre fin aux pratiques déloyales et abusives dans les chaînes d'approvisionnement alimentaires est considéré par les organisations d'agriculteurs de l'UE comme un élément crucial du processus de réforme de la PAC. Cela a incité la CE à développer des mesures politiques conçues pour renforcer le fonctionnement de chaînes d'approvisionnement spécifiques, afin de mieux protéger les parties prenantes des effets adverses de la volatilité des prix.

Les réponses politiques de l'UE vont des initiatives visant à augmenter le soutien aux organisations de producteurs et à assouplir les règles de concurrence (voir article *Agritrade* « [Publication du rapport sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire](#) », 11 mars 2013) jusqu'à l'adoption le 31 janvier 2013 d'un Plan d'action européen pour le commerce de détail et d'un livre vert sur les pratiques commerciales déloyales (voir article *Agritrade* « [Développements politiques de la CE pour aborder les pratiques commerciales déloyales](#) », 4 mars 2013, en passant par la mise en place de cadres réglementaires pour les relations le long de la chaîne d'approvisionnement et la rédaction de contrats-cadres pour les relations entre producteurs et transformateurs (voir articles *Agritrade* « [Un consensus possible sur de nouvelles règles de l'UE pour encadrer les relations au sein du secteur laitier](#) », 16 janvier 2012, et « [Des marchés laitiers européens sous pression révèlent des défaillances dans le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement](#) », 18 juin 2012).

À l'heure de la libéralisation du marché agricole, ceci constitue un riche ensemble d'expériences réglementaires dont les gouvernements ACP pourraient s'inspirer pour renforcer le fonctionnement de chaînes d'approvisionnement agricoles spécifiques, où des inégalités de pouvoir sapent potentiellement le développement et la consolidation d'une production agricole nationale et le développement du secteur agroalimentaire. Il s'agit là d'un domaine où les pays ACP et l'UE gagneraient à coopérer. Cela concerne aussi bien les mesures politiques requises pour renforcer le fonctionnement interne des chaînes d'approvisionnement agricoles dans les pays ACP que le renforcement du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement agricoles ACP-UE.

Reconnaître et gérer les tendances changeantes dans l'intérêt du développement structurel ACP

Dans le contexte des négociations commerciales et de la formulation des politiques commerciales agricoles nationales et régionales, une attention particulière devra être accordée à la surveillance des tendances dans les exportations alimentaires et agricoles de l'UE et au processus d'expansion global des entreprises du secteur agroalimentaire de l'UE, ainsi qu'à l'évaluation des implications de ces

tendances pour les aspirations des gouvernements ACP à transformer structurellement la base de l'engagement de leurs secteurs agroalimentaires dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Des politiques sectorielles spécifiques minutieusement définies seront nécessaires pour que l'intérêt croissant des entreprises de l'UE pour des secteurs agroalimentaires ACP spécifiques se traduise par un développement structurel de secteurs agroalimentaires ACP individuels.

La formulation de stratégies régionales pour le développement sectoriel est susceptible d'être compliquée, lorsque les gouvernements et les acteurs des entreprises dans les pays ACP voisins ont des intérêts divergents en termes de structures d'importation développées et d'engagement souhaité vis-à-vis des entreprises du secteur agroalimentaire de l'UE. (Par exemple, ces dernières années, les entreprises du secteur laitier en Afrique du Sud ont utilisé les importations de poudre de lait écrémé de l'UE pour augmenter leur commerce régional de produits laitiers à plus forte valeur ajoutée, au détriment des secteurs laitiers des pays voisins.)

La mise en place d'une structure de dialogue visant à aborder ces questions pourrait alors aider les autres régions ACP à développer leur propre cadre régional de politique agricole.

Autoriser les gouvernements ACP à utiliser les instruments de politique commerciale agricole à la disposition de l'UE

L'UE conserve le droit d'utiliser toute une série d'instruments de politique commerciale agricole pour gérer les marchés et protéger les secteurs agricoles sensibles de l'UE des effets adverses de la volatilité des cours mondiaux.

« L'UE conserve le droit d'utiliser toute une série d'instruments de politique commerciale agricole »

Plusieurs gouvernements ACP ont un intérêt à conserver des droits similaires, et ainsi déployer de manière flexible des instruments de politique commerciale agricole (sauvegardes agricoles spéciales, licences d'importation, contingents tarifaires, etc.). Certains gouvernements ACP ont réclamé le droit d'utiliser ces types d'instruments de politique commerciale agricole que l'UE a encore le droit de déployer : il s'agit là d'une véritable mise à l'épreuve de l'engagement de l'UE à favoriser la cohérence des politiques pour le développement.

Principales sources

1. Parlement européen, Direction générale des politiques internes, « European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP », 2013
<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=94213>

2. Organisation mondiale du commerce, « Examen des politiques commerciales : Union européenne », 28 mai 2013
http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s284_f.pdf

3. *Capreform.eu*, page d'accueil « Reform the CAP »

http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s284_f.pdf

4. Commission européenne (CE), « Accord politique sur une nouvelle orientation pour la Politique agricole commune », IP/13/613, 26 juin 2013

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_fr.htm

5. CE, « Réforme de la PAC – explication des principaux éléments », MEMO/13/621, 26 juin 2013

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_fr.htm

6. LMC International (pour la DG Agriculture de la CE), « Evaluation of measures applied under the Common Agricultural Policy to the cereals sector, Final Report, December 2012 », 12 mars 2013

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/cereals-2012_en.htm

7. Areté (commandé par la CE), « Study on price transmission in the sugar sector: Final report », octobre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/sugar-price-transmission/fulltext_en.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juin 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP–UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP–EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements politiques dans les Caraïbes

Développements dans la mise en œuvre de l'APE en 2012/13

Développements dans les négociations et relations commerciales entre les Caraïbes et les pays tiers en 2012/13

3. Enjeux et débats politiques actuels

Intégrer l'utilisation des instruments de politique commerciale dans les stratégies visant à renforcer les chaînes d'approvisionnement locales

La coopération des pays ACP pour promouvoir l'utilisation novatrice de céréales locales dans les produits à plus forte valeur ajoutée

Intensifier le dialogue sur l'application des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS de l'UE

Leçons plus générales des défis relevés dans le secteur de la volaille

Les implications du non-respect des engagements d'accès au marché

Caraïbes : enjeux liés au commerce agricole

1. Contexte et principaux enjeux

Malgré une plus grande attention politique portée à la question de la facture croissante des importations alimentaires et la promotion du développement de l'agriculture à l'échelle locale, la performance globale du secteur agricole dans les Caraïbes reste un sujet de préoccupation. La plupart des pays de la région sont confrontés à des déficits commerciaux de plus en plus importants (les exceptions étant le Belize et le Guyana). L'érosion des préférences et les normes plus strictes sur les marchés d'exportation contribuent à mettre l'accent sur la production à destination des marchés locaux et régionaux.

Les pays de la région des Caraïbes sont confrontés à des enjeux spécifiques :

- redéfinir le rôle de l'agriculture à la lumière de la hausse des prix mondiaux, de la plus forte volatilité des prix et des aspirations en matière de valeur ajoutée ;
- déterminer le rôle des matières premières importées dans les produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée ;

- repositionner les exportations agricoles au sein des marchés mondial et régional en plein essor ;
- articuler plus clairement le rôle des mesures de politique commerciale à l'appui des stratégies de développement agricole ;
- définir plus clairement le rôle du secteur public dans l'appui aux processus conduits par le secteur privé pour repositionner l'industrie agroalimentaire, y compris par les réformes réglementaires ;
- établir des règles communément admises sur les mesures de soutien au secteur agroalimentaire, dans le cadre de la création de l'espace économique régional et du marché commun ;
- harmoniser progressivement les politiques agricoles (y compris l'utilisation d'instruments modernes de régulation du marché dans les secteurs traditionnellement dirigés par l'État) et instaurer une coopération fonctionnelle effective.

Pour aborder ces défis, un certain nombre d'initiatives ont été prises, notamment :

- l'approbation en octobre 2010 d'une Politique régionale caribéenne de sécurité alimentaire et nutritionnelle (RFNSP), dans le but d'atteindre un « degré optimal d'autosuffisance (...) [en utilisant] des matières premières, des ressources humaines et naturelles locales » ;
- l'adoption en octobre 2011 d'un document de Politique agricole de la Communauté des Caraïbes (CARICOM), visant à créer « un espace régional pour la production, la transformation, le commerce et les investissements » dans le secteur agroalimentaire (voir Rapport spécial Agritrade « [Rapport à la une : La Politique agricole de la Communauté des Caraïbes : les défis de demain](#) », 16 décembre 2012)
- la révision du plan d'action sur l'agriculture de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale, achevée en 2012.

L'élément central de ces diverses initiatives est l'adoption d'une approche axée sur les filières, l'accent étant mis sur les stratégies conduites par le secteur privé dans le cadre de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Le développement des filières de l'agrotourisme et l'intégration des questions sociales, notamment la pauvreté et les considérations liées au genre, dans le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement commerciales sont également au rang des priorités. La modernisation du cadre institutionnel et réglementaire pour les contrôles sanitaires et phytosanitaires et de sécurité des denrées alimentaires est aussi jugée importante.

Bien que les pays ACP des Caraïbes s'inscrivent dans le mouvement mondial vers la libéralisation commerciale, les produits alimentaires et agricoles bénéficient encore d'une protection tarifaire et para-tarifaire plus élevée que la moyenne, principalement sous la forme d'« autres droits et taxes » conformes à l'OMC. Des efforts sont en cours pour harmoniser ces mesures dans le cadre du tarif extérieur commun (TEC) de la CARICOM et pour créer le Marché et l'économie uniques des Caraïbes.

« Il existe de nombreuses exceptions à l'application du TEC, en particulier pour les produits agricoles »

Actuellement, il existe de nombreuses exceptions à l'application du TEC, en particulier pour les produits agricoles, pour lesquels une série de surtaxes et prélèvements sont également appliqués. En outre, l'application d'une approche différenciée de la libéralisation commerciale intra-régionale, qui permet à Haïti, à l'OECS et au Belize de maintenir des restrictions sur les importations de produits sensibles en provenance des pays de la CARICOM plus développés, met en lumière les différences dans les régimes politiques commerciaux qui affectent le secteur agricole au sein de la CARICOM.

Dans ce contexte, il a été fait état de certains États membres de la CARICOM qui utilisent des restrictions quantitatives pour contrôler le volume des importations agricoles et alimentaires extra-régionales et régionales.

Bien qu'un accord de partenariat économique (APE) complet entre le CARIFORUM et la Communauté européenne soit en place depuis 2008, plusieurs pays caribéens sont confrontés à des défis pour sa mise en œuvre en raison de l'érosion progressive de la valeur

des relations traditionnelles avec l'UE, aussi bien dans le domaine du commerce que de l'aide au développement.

Les négociations commerciales avec les partenaires non UE, plus particulièrement le Canada, abordent une étape cruciale.

2. Récents développements

Développements politiques dans les Caraïbes

Des prix en hausse et une priorité renouvelée de la production pour les marchés intérieurs

Face à la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, les gouvernements des Caraïbes s'emploient à stimuler la production alimentaire locale.

« Face à la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, les gouvernements des Caraïbes s'emploient à stimuler la production alimentaire locale »

Cela se manifeste de plusieurs manières. En 2012, le fabricant de la bière jamaïcaine Red Stripe a passé des contrats directs avec les agriculteurs chargés de produire du manioc et du sorgho pour remplacer l'orge importée dans la production de bière. L'objectif est de remplacer 15 % à 20 % de l'orge utilisée d'ici 2014 et 70 % d'ici 2020. En janvier 2013, la Barbados Agricultural Development and Marketing Corporation (BADMC) a lancé une étude de marché pour examiner la faisabilité du remplacement de la farine de blé par la farine de manioc dans les produits de boulangerie. En 2012, le gouvernement jamaïcain et Jamaican Broilers ont relancé leur

initiative conjointe visant à développer la production locale de maïs pour l'alimentation des volailles et à élargir leurs accords régionaux pour l'achat d'alimentation des volailles. Le Belize a fourni 5 227 tonnes d'alimentation à base de maïs au Guyana en mars 2013, et cela a stimulé de nouveaux investissements dans la production de maïs au Belize (voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Secteur des céréales », à venir en 2013). En juillet 2012, des consultations ont été engagées en Jamaïque sur les possibilités de relancer l'industrie de la viande de bœuf, tandis que, début 2013, les gouvernements de la République dominicaine et du Belize intensifiaient leurs efforts pour renforcer les contrôles sur les maladies animales et la sécurité des denrées alimentaires dans le secteur de la viande de bœuf (voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Secteur de la viande de bœuf », à venir en 2013).

Par ailleurs, les efforts se poursuivent pour développer la production de riz, l'USDA annonçant, en août 2012, les plans du gouvernement jamaïcain en vue de développer la production de riz pour satisfaire 15 % des besoins nationaux (les plans antérieurs annoncés en 2008 avaient fixé un objectif de 25 %). Cela s'inscrit dans le cadre des efforts plus généraux dans les Caraïbes visant à développer la production de riz pour les marchés locaux et régionaux, y compris les marchés latino-américains. Entre 2010 et 2013, environ 60 % des exportations de riz du Guyana étaient destinées au Venezuela. Des efforts continuent aussi d'être déployés pour accroître les exportations de riz vers la Jamaïque et Trinité-et-Tobago. Après les réformes du secteur rizicole de l'UE, la disparition des primes sur les prix a provoqué une chute des exportations vers l'UE. Le marché européen est maintenant essentiellement intéressant pour les variétés spéciales de riz,

qui sont progressivement introduites et peuvent attirer des prix élevés (voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Secteur du riz », à venir en 2013).

Au-delà des secteurs des céréales et du bétail, l'initiative des « parcs agricoles » du gouvernement jamaïcain semble davantage mettre l'accent sur la promotion de la production à destination des marchés locaux. Après le succès rencontré par la République dominicaine dans le développement de sa production de légumes (qui est passée de 3 millions £ en 2004 à 64 millions £ en 2011) (voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Secteur des fruits et légumes », à venir en 2013), la région s'intéresse de plus en plus aux systèmes de production agricole protégée (serres à faible coût).

Dans certains pays, même les secteurs d'exportation traditionnels tels que le sucre et les bananes préfèrent desservir les industries locales et régionales de transformation à plus forte valeur ajoutée. Il existe là des « facteurs d'attraction », liés à la hausse de la facture des importations, et des « facteurs d'impulsion », liés aux processus actuels d'érosion des préférences (qui sont eux-mêmes liés aux réformes de la politique agricole commune de l'UE et à la conclusion de nouveaux accords de ZLE de l'UE). Par conséquent, le secteur jamaïcain de la banane cherche à introduire des variétés plus résistantes aux maladies et mieux adaptées aux besoins du marché intérieur, en particulier la production de produits à base de bananes à plus forte valeur ajoutée (voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Secteur de la banane », à venir en 2013).

De la même façon, dans le secteur du sucre, d'après le président de l'Autorité de l'industrie du sucre, à compter de 2012/13, « tout le sucre brut destiné à la consommation locale sera fourni

par la production locale », éliminant le besoin d'importer environ 60 000 tonnes (voir article *Agritrade* « [Derniers développements dans les exportations sucrières caribéennes](#) », 4 mai 2013). Même si les importations de sucre raffiné se poursuivront (environ 65 000 tonnes), le pays entend éliminer une partie de ces importations à mesure que des investissements seront réalisés dans les raffineries locales, mais cela dépendra des investissements du secteur privé.

Dans le cas du sucre, l'investissement dans la transformation à plus forte valeur ajoutée a été implicitement lié au démantèlement des accords de commercialisation par le biais d'un canal unique encadré par l'État. Dans le secteur de la banane, les investissements dans la production de chips de bananes en 2012 étaient en lien avec une augmentation de 15 % du droit de timbre sur ces mêmes chips. Cette utilisation des instruments de politique commerciale a également entraîné l'imposition de droits de timbre supplémentaires sur la viande, le poisson, le jambon et le bacon importés. Cela s'inscrit dans le cadre d'un examen plus général des dispenses tarifaires en usage dans ces domaines où il existe un potentiel de production local.

« Un examen des instruments de politique commerciale a été mené, avec l'objectif de donner au secteur agricole une opportunité de croître et de se développer »

D'après le ministère jamaïcain de l'Agriculture, l'objectif de cet examen est de donner « au secteur agricole une opportunité de croître et de se développer » (voir article *Agritrade* « [Le paquet fiscal révisé va faire baisser les importations alimentaires annoncées en Jamaïque](#) », 3 septembre 2012).

Cette utilisation des mesures de politique commerciale ne se limite pas à la Jamaïque. Dans le cadre de la protection actuelle dans le secteur de la volaille (le plus gros secteur agricole dans les Caraïbes), le gouvernement de Trinité-et-Tobago a introduit une surtaxe de 15 % sur les importations extra-régionales de viande de volaille, tandis que le gouvernement de la Barbade faisait passer les droits de douane sur la volaille crue marinée de 20 % à 184 %, dans la lignée du traitement des autres produits de la volaille. Malgré ces mesures, les importations extra-régionales de viande de volaille ont continué à augmenter au sein de la CARICOM en général (pour plus de détails, voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Secteur de la volaille », à venir en 2013).

L'utilisation de mesures de restrictions commerciales a conduit le représentant jamaïcain de la Banque interaméricaine de développement à réclamer un soutien financier plus important en faveur des infrastructures dans les régions agricoles et des installations de transformation, et que davantage d'attention soit accordée au renforcement des chaînes d'approvisionnement. Bien qu'un tel élargissement d'approche soit une caractéristique de plus en plus fréquente des engagements politiques des gouvernements, des problèmes sont rencontrés pour opérationnaliser ces engagements (voir, par exemple, article *Agritrade* « [Des instruments de politique commerciale feront partie de la réponse politique jamaïcaine pour doper la production et réduire les importations alimentaires](#) », 28 octobre 2012).

Le secteur privé continue dans certains cas à pousser les gouvernements à utiliser les instruments de politique commerciale dans des domaines où la production intérieure doit être promue, car ce sont là des mesures rela-

tivement simples et peu coûteuses à mettre en œuvre (voir article *Agritrade* « [L'initiative alimentaire des "parcs agricoles" de la Jamaïque](#) », 21 janvier 2013). L'utilisation des instruments de politique commerciale au sein de cette combinaison de politiques devrait par conséquent susciter de larges débats dans le contexte national, régional et inter-régional au cours des prochaines années.

Importations de produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée et commerce intra-régional

Les Caraïbes se focalisent tout particulièrement sur le développement des industries de produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée.

« Les Caraïbes se focalisent tout particulièrement sur le développement des industries de produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée »

Cependant, ceci doit être envisagé au regard des contraintes sérieuses qui pèsent sur la compétitivité de la production agricole locale, découlant de la disponibilité limitée des terres. Dans certains pays, ces contraintes sont aggravées par un travail agricole dont l'attrait est en déclin. Ce qui soulève des questions importantes quant au rôle des matières premières importées dans la production de produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée. Il est évident que, dans la CARICOM, vu les contraintes liées à la capacité d'approvisionnement, des règles d'origine permettant l'utilisation de matières premières extra-régionales sont nécessaires. Cependant, certains gouvernements/secteurs privés régionaux se sont montrés plus habiles à exploiter ces dispositions que d'autres (voir article *Agritrade* « [Les exportations agricoles continuent de décliner à Trinité-et-Tobago](#) », 8 avril 2012).

En avril 2013, les fabricants jamaïcains ont accusé les exportateurs de Trinité-et-Tobago « d'enfreindre les règles commerciales avec de fausses déclarations concernant l'origine CARICOM de certains produits », leur permettant de bénéficier de droits de douane inférieurs. Les fabricants de Trinité-et-Tobago ont rejeté ces accusations, affirmant que les produits subissaient une transformation suffisante pour transférer le produit d'une rubrique tarifaire à une autre au titre des règles d'origine de la CARICOM (voir article *Agritrade* « [Des accusations de pratiques d'exportation déloyales soulèvent la question politique de l'équilibre entre production agricole et transformation à plus forte valeur ajoutée](#) », 13 juin 2013). De nombreux différends ont « mis à rude épreuve les relations commerciales entre les deux pays ces dernières années ».

Cela pose des problèmes qui dépassent la question des règles d'origine, et sont liés aux stratégies nationales pour la promotion du développement du secteur agroalimentaire, dans un contexte où la transformation à plus forte valeur ajoutée peut souvent générer davantage d'emplois et de valeur ajoutée que les activités agricoles plus élémentaires. D'où des dilemmes politiques pour les gouvernements s'interrogeant sur l'opportunité de promouvoir la production agricole locale ou la transformation à plus forte valeur ajoutée à partir de matières premières importées. Ce problème est en outre plus compliqué dans les Caraïbes avec les perturbations périodiques de la production agricole par les ouragans, nécessitant des importations de matières premières pour soutenir la transformation à plus forte valeur ajoutée intérieure après la perte de la récolte nationale.

Les questions plus générales soulevées par le rôle dominant des entre-

prises d'agro-transformation de Trinité-et-Tobago sur les marchés régionaux ont trait à l'impact de la concurrence des politiques nationales et des programmes de soutien qui privilégient la transformation agroalimentaire des intrants importés. Les fabricants jamaïcains déplorent depuis longtemps que les subventions de Trinité-et-Tobago pour l'énergie et le transport constituent un énorme avantage concurrentiel (déloyal) dans le cadre de la transformation des matières premières importées.

L'utilisation de matières premières importées est très fréquente dans le secteur laitier, étant donné que la production laitière dans les Caraïbes ne parvient toujours pas à répondre à la consommation croissante de produits laitiers. Le rôle de la production de lait dans le développement local du secteur laitier caribéen requiert une définition précise. Il s'agit là d'une question délicate, puisqu'il est largement reconnu que l'autosuffisance est un objectif irréalisable, mais plusieurs gouvernements continuent d'accorder la priorité au développement de la production de lait frais pasteurisé tout en renforçant la capacité à produire un mélange d'autres produits laitiers. Ceci place la politique commerciale dans le secteur laitier caribéen au centre des préoccupations. La situation est compliquée par le rôle dominant des compagnies laitières multinationales dans la région : la manière dont les laiteries internationales s'associent avec les producteurs de lait locaux et s'engagent vis-à-vis des objectifs du gouvernement est cruciale pour le développement du secteur laitier.

La période 2012/13 a connu toute une série de développements en la matière. En septembre 2012, Nestlé a investi 8 millions \$US dans une nouvelle ligne de production de son usine en Jamaïque, et le 7 mars 2013 il a signé

un mémorandum d'entente avec le gouvernement de Trinité pour améliorer la qualité des cheptels. Des efforts similaires visant à améliorer la qualité du cheptel laitier national semblent être en cours au Guyana, dans le but de réduire l'importation de produits laitiers de 10 % d'ici 2015.

Le Guyana dépend fortement de l'importation de poudre de lait en vrac qui est reconditionnée et reconstituée afin de satisfaire la demande locale. Cette reconstitution de poudre de lait importée destinée à être utilisée dans toute une gamme de produits laitiers peut aggraver les défis auxquels font face d'autres producteurs régionaux pour maintenir des profits et optimiser les retours sur les investissements orientés vers l'utilisation de lait produit localement.

À la fin 2012, Pine Hill Dairies, à la Barbade, a fait état d'une situation financière périlleuse due à la hausse des coûts des intrants et à la concurrence des yaourts et du lait concentré importés. Un système de quotas de production de lait a été réinstauré à compter du 1er juillet 2012, et à la fin décembre 2012 l'usine de yaourts de l'entreprise fermait ses portes. Des défis similaires liés aux importations se posent au Belize, où des politiques commerciales encourageant les importations et l'absence de politique laitière nationale sont jugées comme décourageant l'industrie laitière locale (voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Secteur laitier », à venir en 2013).

L'accent mis sur le développement de la transformation à plus forte valeur ajoutée dans le contexte caribéen semble soulever deux questions politiques importantes qui sont liées. La première a trait au rôle précis des matières premières importées dans la production de produits à plus forte valeur ajoutée destinés aux marchés

intérieurs et vendus sur les marchés régionaux en vertu de conditions tarifaires préférentielles. La seconde concerne la nécessité d'avoir des règles communes sur le soutien public à l'agriculture et à l'agro-transformation de façon à éviter une concurrence déloyale sur les marchés régionaux de produits agroalimentaires.

« Il est nécessaire d'avoir des règles communes sur le soutien public à l'agriculture et à l'agro-transformation de façon à éviter une concurrence déloyale sur les marchés régionaux de produits agroalimentaires »

Il s'agit là d'une question importante, étant donné les liens avec les structures d'investissement. Elle n'a cependant pas encore été abordée par la Politique agricole de la Communauté des Caraïbes. Sans ces règles communément admises sur le soutien national, les tensions du type de celles survenues en avril 2013 entre la Jamaïque et Trinité-et-Tobago sont susceptibles de se répéter.

Cela pourrait exacerber les tensions découlant de l'application de différentes normes de produits, qui donnent lieu régulièrement à des restrictions commerciales.

La sécurité des denrées alimentaires et les normes de produits : une question commerciale intra-régionale et extra-régionale

À la mi-2012, les importations de produits laitiers et de farine moulue provenant de la Barbade ont été rejetées par les autorités de Trinité-et-Tobago pour des raisons de sécurité des denrées alimentaires (voir article *Agritrade* « [Le différend sur le commerce alimentaire entre la Barbade et Trinité-et-Tobago se poursuit](#) », 3 septembre 2012). Bien

qu'un accord ait finalement été conclu, évitant l'escalade du conflit, l'incident a mis en lumière la nécessité d'harmoniser les normes de produits au sein de la région de la CARICOM.

« Il est nécessaire d'harmoniser les normes de produits au sein de la région de la CARICOM »

L'Organisation régionale pour les normes et la qualité de la CARICOM (CROSQ), lancée en juillet 2012, pourrait potentiellement contribuer au processus, en particulier si une liaison étroite avec les organismes de normalisation est instaurée, ainsi qu'un programme de réformes législatives pour transposer l'harmonisation des normes dans la législation nationale.

Il s'agit là d'un domaine on ne peut plus important. Le déclin du commerce intra-régional de produits alimentaires et agricoles a en grande partie été attribué à des normes de produits divergentes. Cela a freiné les investissements dans des installations plus importantes desservant les marchés régionaux.

La nécessité de relever les défis de la sécurité des denrées alimentaires, de l'harmonisation des normes de produits et SPS est mise en exergue par les difficultés croissantes rencontrées sur les marchés d'exportation traditionnels. Le succès des pays ACP des Caraïbes face à ces défis varie considérablement. En République dominicaine (RD), bien que des craintes aient été initialement exprimées concernant les capacités du pays à se conformer aux normes de sécurité des denrées alimentaires, la fréquence des inspections des exportations de la RD a en réalité été réduite dans le courant de 2012/13 (voir article *Agritrade* « [Réduction de la fréquence des inspections sur les importations de la République dominicaine](#) », 16 juillet 2012). À la

mi-2013, cependant, de nouveaux problèmes sont apparus concernant les niveaux autorisés de résidus de pesticides dans certains produits horticoles. Le Suriname, en revanche, a été confronté à de nouveaux défis, avec l'imposition d'inspections plus fréquentes par l'autorité néerlandaise de sécurité alimentaire en mai 2012, après la détection de niveaux bien supérieurs aux niveaux autorisés de résidus de pesticides dans les fruits et légumes importés (voir Note de synthèse *Agritrade* – Mise à jour : « Sécurité des denrées alimentaires », à venir en 2013).

Des craintes majeures se font jour également sur la capacité des exportateurs régionaux à se conformer à la loi américaine sur la modernisation de la sécurité des denrées alimentaires de 2011. Ces craintes ont été attisées par l'annonce en janvier 2013 d'une révision supplémentaire de la loi américaine sur la sécurité des denrées alimentaires en ce qui concerne les fruits et les légumes essentiellement (voir article *Agritrade* « [De nouvelles règles de sécurité des denrées alimentaires américaines pourraient poser de nouveaux défis aux exportateurs caribéens](#) », 11 mars 2013).

Le caractère spécifique au pays et au produit des défis SPS et de sécurité des denrées alimentaires soulève la question de l'équilibre à établir entre la coordination régionale des initiatives de sécurité alimentaire et le renforcement des systèmes nationaux de sécurité des denrées alimentaires. Il conviendra de veiller tout particulièrement au rôle de l'institution régionale, à savoir l'Agence caribéenne de santé agricole et de sécurité sanitaire des aliments (CAHFSA), dans le développement et la coordination des programmes opérationnels des institutions nationales de sécurité des denrées alimentaires. La CAHFSA,

lorsqu'elle sera opérationnelle, devrait compléter les efforts nationaux plutôt que les déplacer. En attendant, le rôle de la nouvelle Agence caribéenne de santé publique (CARPHA) devra être examiné et clarifié sur ce point.

Le renforcement des capacités nationales au sein d'un cadre commun convenu au niveau régional jouera un rôle important pour améliorer le respect mutuel des contrôles nationaux de la sécurité des denrées alimentaires. Il s'agit d'une condition préalable essentielle pour lever les barrières normatives au commerce intra-régional. Des progrès sont également réalisés sur cette question au niveau sectoriel : les gouvernements caribéens ont convenu en décembre 2012 de normes régionales pour les produits de la volaille. Ces normes ont tenu compte des nombreuses requêtes précédentes de l'Association caribéenne de la volaille (CPA) en matière de reconditionnement et d'étiquetage des morceaux de volaille congelés. Elles sont conçues à la fois pour empêcher les abus courants qui surviennent avec les morceaux de volaille importés et pour faciliter le commerce intra-régional.

Le débat sur l'inflexion de la politique d'exportation du secteur agroalimentaire

En passant en revue les perspectives pour les exportations agricoles des pays ACP des Caraïbes, il convient de faire une distinction entre la République dominicaine et les pays de la CARICOM. Les perspectives pour les exportations agricoles compétitives en provenance de RD, avec sa capacité agricole bien plus importante, sont qualitativement différentes de celles de la plupart des économies insulaires de la CARICOM. Cela est illustré de manière éclatante par les expériences divergentes dans le secteur de la banane. Les exportations de

bananes des îles sous-le-vent vers l'UE ont chuté de 89 % entre 2004 et 2011, alors que les exportations de la République dominicaine ont plus que triplé.

Dans les différents pays ACP des Caraïbes, cependant, de plus en plus de voix du secteur privé réclament que l'accent soit mis sur les marchés de produits à plus forte valeur ajoutée et différenciés en termes de qualité.

« De plus en plus de voix du secteur privé réclament que l'accent soit mis sur les marchés de produits à plus forte valeur ajoutée et différenciés en termes de qualité »

Dans ce contexte, les exportations de bananes de la République dominicaine sont dominées par les exportations de fruits certifiés biologiques et commerce équitable. Un programme régional pour la promotion du rhum en bouteille différencié en termes de qualité a été mis en œuvre avec succès sur ces dix dernières années, tandis que dans le secteur du cacao des efforts sont en cours pour développer une meilleure commercialisation du cacao fin/aromatisé et promouvoir la production locale de chocolat à plus forte valeur ajoutée. La Barbade a développé le sucre haut de gamme Plantation Reserve, tandis que le Guyana introduit de nouvelles variétés de riz aromatique à destination des segments de marché les plus rémunérateurs, et la Jamaïque exporte depuis longtemps le café haut de gamme Blue Mountain ainsi qu'une gamme de sauces et condiments jamaïcains spéciaux.

Se concentrer sur les marchés de niche à travers le monde – cela est de plus en plus reconnu – requiert une compréhension très fine des besoins des clients ainsi que des stratégies de commercialisation correctement ciblées. Le principal défi est de conso-

lider et généraliser cette stratégie au-delà du nombre limité de secteurs qui ont remporté un certain succès à ce jour, et d'assurer un suivi dynamique à la lumière des conditions de marché changeantes. L'expérience du café jamaïcain Blue Mountain met en évidence les limites de la poursuite passive de ces types de stratégies, tandis que la menace concurrentielle croissante des exportations de bananes biologiques péruviennes vers l'UE démontre l'importance pour les exportateurs de bananes de la RD de devancer les tendances du marché (pour plus de détails, voir article Agritrade « [Signature des accords d'association d'Amérique centrale et du Pacte andin](#) », 12 août 2012). Ce défi concurrentiel nécessitera des ajustements dynamiques tirant profit des changements considérables dans le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement de la banane (par ex. une hausse des achats directs par les chaînes de supermarchés, en utilisant le transport par conteneur des bananes).

Ceci soulève des questions importantes ayant trait :

- au rôle des politiques publiques pour aider le secteur privé à mettre en œuvre des stratégies de transformation à plus forte valeur ajoutée spécifiques au produit et différenciées en termes de qualité ;
- aux instruments politiques les plus appropriés pour soutenir ces stratégies spécifiques aux produits ;
- au futur rôle des organes parapublics, et à la redéfinition du cadre réglementaire pour les stratégies du secteur agroalimentaire conduites par le secteur privé, y compris le rôle des nouveaux instruments politiques.

Politiques publiques, croissance impulsée par le secteur privé, réforme parapublique et nouveaux instruments politiques réglementaires

L'accent de plus en plus marqué qui est mis sur le développement du secteur agroalimentaire impulsé par le secteur privé invite à examiner le rôle des conseils de produits de base et les modifications apportées aux accords commerciaux externes. De manière plus générale, un débat semble s'ouvrir sur le renforcement du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement agricoles locales.

« Un débat s'ouvre sur le renforcement du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement agricoles locales »

L'illustration la plus flagrante de ces changements se trouve dans le secteur sucrier jamaïcain : en effet, en mai 2012, un accord a été conclu avec la Pan Caribbean Sugar Company (PCSC), lui permettant d'exporter du sucre pour son propre compte. Cette décision a mis fin au rôle monopolistique en matière d'exportation de la Sugar Industry Authority. Ce changement était intimement lié aux engagements d'investissement de l'entreprise. Après l'accord, la PCSC a annoncé un contrat avec Sucden pour l'approvisionnement de 40 000 tonnes de sucre en 2012/13, réduisant ainsi les liens traditionnels avec Tate & Lyle Sugars (voir article Agritrade « [Derniers développements dans les exportations sucrières caribéennes](#) », 4 mai 2013).

Le rachat de Belize Sugar Industries (BSI) par American Sugar Refiners (les propriétaires de Tate & Lyle Sugars – TLS), en revanche, s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie visant à garantir l'approvisionnement futur de sucre certifié commerce équitable, dans la

lignée de la stratégie sucrière axée sur le commerce équitable de TLS (pour plus de détails, voir Rapport à la une *Agritrade* « [Développements régionaux dans les secteurs sucriers des pays ACP en 2012/13](#) », 13 septembre 2013).

En Jamaïque, le processus de réforme inclut la consolidation des fonctions réglementaires des conseils de produits de base et un désengagement progressif de la part de ces entités des responsabilités de commercialisation directe. Dans le secteur du cacao, le Cocoa Industry Board (Conseil de l'industrie du cacao) et la Jamaican Cocoa Farmers Association (Association jamaïcaine des producteurs de cacao) ont coopéré pour améliorer à la fois la commercialisation et la productivité. Le monopole sur les accords de commercialisation a également été supprimé.

Dans l'ensemble de la région, on s'emploie à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du cacao existantes, au bénéfice des producteurs primaires. Il s'agit là d'une question revêtant une importance capitale puisque, dans le plus grand pays producteur de cacao de la région, à savoir la République dominicaine, la volatilité des prix et les accords de paiement menacent l'avenir à long terme du secteur (voir article *Agritrade* « [Renforcer la chaîne d'approvisionnement interne est essentiel pour assurer l'avenir du secteur du cacao de la République dominicaine](#) », 1 July 2013). Cependant, cet accent mis sur le renforcement des chaînes d'approvisionnement existantes cadre mal avec les aspirations régionales à développer les activités de transformation à plus forte valeur ajoutée pour le cacao.

S'exprimant lors de la troisième Conférence annuelle caribéenne sur le cacao fin en juin 2012, le ministre jamaïcain de l'Agriculture a appelé au développe-

ment d'« activités de transformation à plus forte valeur ajoutée afin de bénéficier des primes sur les prix payées pour le produit sur le marché mondial ». Il a fait valoir que « le développement du secteur dans les Caraïbes devra s'appuyer sur « des alliances stratégiques avec ceux à qui nous vendons notre cacao », afin de réaliser une transformation à plus forte valeur ajoutée localement dans les Caraïbes (voir article *Agritrade* « [Une réorganisation structurelle et une nouvelle stratégie nécessaires au secteur caribéen du cacao](#) », 20 août 2012).

L'attention croissante portée aux possibilités d'utilisation des instruments de politique publique pour renforcer les chaînes d'approvisionnement transparaît dans le parrainage par le gouvernement jamaïcain des contrats à terme conclus entre producteurs et transformateurs de bananes, ainsi que dans l'augmentation du droit de douane sur les chips de bananes. De nouvelles approches sont également explorées. En mars 2013, le PDG de la Barbados Agricultural Society a appelé les opérateurs des nouvelles franchises de restaurants à informer plus tôt les producteurs locaux de volaille de leurs plans d'investissement et de leurs exigences en matière de produits. Cette information fournie à un stade plus précoce permettrait aux producteurs locaux d'investir dans des modernisations technologiques en vue de satisfaire aux exigences en termes de produits de ces chaînes de restauration rapide, plutôt que de favoriser la dépendance à l'égard des produits importés (voir article *Agritrade* « [Appel à une meilleure information sur les plans des distributeurs afin de stimuler le développement du secteur](#) », 18 mai 2013).

Ce type d'initiative a une applicabilité potentielle bien plus large liée au renforcement des dialogues entre produc-

teurs, détaillants, négociants, transformateurs et entreprises de l'industrie de la restauration sur les normes et exigences en matière de production. La mise en place de systèmes d'information dans ce domaine, conjuguée à une meilleure organisation des associations de producteurs et à un cadre de politique commerciale favorable, pourraient potentiellement ouvrir un éventail de nouvelles opportunités pour les producteurs locaux sur les marchés locaux.

Certains éléments tendent à démontrer que ce dialogue a été efficace dans les Caraïbes, les franchises de restauration rapide étrangères à Trinité achetant régulièrement leur volaille, leur manioc et leurs jus de fruits auprès des fournisseurs locaux. Mais surtout, ces dialogues pourraient potentiellement surmonter certaines des contraintes financières liées aux investissements à la ferme, puisque les contrats d'approvisionnement permettent d'obtenir des crédits meilleur marché auprès des institutions financières locales. Dans ce contexte, les gouvernements pourraient envisager de conditionner l'autorisation d'investissement à l'adoption de politiques et pratiques conçues pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire locales.

Les problèmes liés au fonctionnement des chaînes d'approvisionnement dans les secteurs d'exportation traditionnels devront être abordés lors des réformes réglementaires en cours. Bien que la nature de ces problèmes varie d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, la priorité est d'éviter les abus dans les relations de pouvoir au sein des chaînes d'approvisionnement. Veiller à ce que les producteurs primaires reçoivent une juste part des revenus, garantissant la viabilité financière de la production future, peut être considéré comme un objectif central des

politiques publiques conçues pour soutenir les stratégies de transformation à plus forte valeur ajoutée du secteur agroalimentaire conduites par le secteur privé.

Développements dans la mise en œuvre de l'APE en 2012/13

Les pays du CARIFORUM font face à des défis dans la mise en œuvre des engagements d'APE.

« Les pays du CARIFORUM font face à des défis dans la mise en œuvre des engagements d'APE »

D'après le South Centre, en mars 2013, seuls huit pays avaient instauré les réductions tarifaires initiales prévues pour janvier 2011. Ces retards avaient poussé la Commission européenne (CE) à faire part, dans une déclaration officielle en juin 2012, d'une certaine frustration à l'égard de la non-mise en œuvre des réductions tarifaires convenues. Dans ce contexte, le 18 décembre 2012, la CE a publié des propositions pour renforcer la capacité de l'UE à faire respecter les règles commerciales par ses partenaires commerciaux. La proposition donnerait à l'UE plus de latitude pour prendre des dispositions afin d'« encourager le pays contrevenant à lever les mesures illégales », notamment « la suspension des concessions tarifaires (...) [et] l'imposition de droits de douane nouveaux ou accrus », ou l'utilisation de restrictions quantitatives (voir article *Agritrade* « [La CE entend renforcer la conformité des pays tiers avec les engagements commerciaux](#) », 21 janvier 2013).

Tout au long de 2012, les dirigeants caribéens ont souligné les difficultés à mettre en œuvre les engagements d'APE (voir article *Agritrade* « [Madagascar et St Kitts & Nevis essaient](#)

[d'obtenir un moratoire pour la mise en œuvre de l'APE](#) », 15 octobre 2012). Un appel a été lancé pour que l'UE « s'engage dans un dialogue constructif qui dispenserait des réductions tarifaires pour le moment ». La possibilité de renégocier les engagements d'APE dans le cadre du processus de révision de 2013 a également été évoquée (voir article *Agritrade* « [La mise en œuvre des réductions tarifaires des Caraïbes sous les projecteurs](#) », 27 août 2012).

Ces points de vue doivent être envisagés dans le contexte :

- de la valeur déclinante des préférences commerciales agricoles de la CARICOM ;
- des menaces nouvelles et en cours pour la valeur des préférences (voir article *Agritrade* « [Le secteur caribéen du rhum confronté à de sérieux défis sur les marchés américain et européen](#) », 16 décembre 2012);
- des préoccupations croissantes concernant la politique européenne différenciée d'allocation de l'aide, qui pourrait nuire aux flux d'aide futurs vers la région des Caraïbes.

En octobre 2012, lors du Conseil conjoint CARIFORUM-UE, les deux parties « ont réaffirmé leur engagement à mettre en œuvre l'accord », et ont échangé leurs points de vue sur une série de questions litigieuses liées aux engagements d'élimination tarifaire. Les discussions se sont focalisées sur la « mise en place d'un système de surveillance conjoint visant à surveiller en permanence le fonctionnement de l'accord afin d'évaluer son impact sur les États du CARIFORUM ». Dans ce contexte, aucune mesure concrète n'avait été prise en juin 2013 pour sanctionner un pays du CARIFORUM pour non-respect des engagements de mise en œuvre de l'APE.

Tout au long de 2012/13, un programme d'ateliers a été mis en place pour familiariser les opérateurs caribéens avec les exigences et les opportunités de l'APE. On y ajoutera également le programme de renforcement des capacités en matière d'APE de 46,5 millions €, le programme d'aide au Marché et économie uniques des Caraïbes (27,5 millions €) et le programme de soutien à l'intégration économique à l'OECS (8,6 millions €), lancé au titre de l'accord de financement paraphé en mars 2012. En mars 2013, le personnel chargé de la mise en œuvre des principales composantes de ces programmes était en cours de recrutement.

Développements dans les négociations et relations commerciales entre les Caraïbes et les pays tiers en 2012/13

Le différend CARIFORUM-États-Unis sur le rhum

Outre l'introduction de règlements supplémentaires en matière de sécurité des denrées alimentaires, le seul bémol dans les relations CARIFORUM-États-Unis est le différend sur l'utilisation des abattements fiscaux par les États-Unis pour soutenir le développement de la production de rhum à Puerto Rico et dans les îles Vierges.

« L'utilisation des abattements fiscaux par les États-Unis semble représenter une menace sérieuse pour l'avenir de la production de rhum des pays ACP des Caraïbes »

Le développement de la production équivaut à 80 % de la consommation annuelle américaine actuelle, tandis que les subventions diminuent sensiblement les coûts d'acquisition des mélasses. Ceci est considéré comme

représentant une menace sérieuse pour l'avenir de la production de rhum des pays ACP des Caraïbes. En novembre 2012, on faisait état de contrats annulés avec des fournisseurs caribéens vu les prix bien plus bas proposés par les producteurs dans les territoires américains (voir article *Agritrade* « [Le secteur caribéen du rhum confronté à de sérieux défis sur les marchés américain et européen](#) », 16 décembre 2012). Le problème est en outre compliqué par l'engagement des producteurs de rhum internationaux dans les pays ACP des Caraïbes, qui ont mis en garde contre le fait que toute contestation judiciaire des subventions américaines pourrait mener à une réévaluation des investissements dans les pays ACP des Caraïbes.

Malgré le lancement de consultations bilatérales, la situation s'est aggravée en janvier 2013 lorsque le Congrès américain a prorogé les concessions fiscales controversées pour deux années supplémentaires. Les ministres de la CARICOM ont formellement convenu en mai 2013 de porter la question devant l'organe de règlement des différends de l'OMC (voir article *Agritrade* « [La CARICOM dénonce les subventions américaines au rhum à l'OMC](#) », 1er juillet 2013).

Finaliser les accords Caraïbes-Canada

D'après des informations de presse de février 2013, les exportateurs jamaïcains craignent que l'accès préférentiel actuel au marché canadien ne soit supprimé si un nouvel accord commercial réciproque entre la CARICOM et le Canada n'est pas conclu. Cela affecterait non seulement les exportateurs existants de rhum, de sauces et condiments, mais ruinerait les opportunités de nouvelles exportations dans des domaines où des droits de douane élevés sont toujours appliqués. D'après le Secré-

tariat de la CARICOM, quatre cycles de négociations avaient été organisés en février 2013. Cependant, des informations de presse indiquaient que le gouvernement canadien était « en quête d'une réciprocité importante » et d'un renforcement des exigences de conformité à la sécurité des denrées alimentaires. La dimension de la sécurité des denrées alimentaires dans les négociations semble exiger un niveau élevé de participation et d'encadrement par le secteur privé, pour garantir que les accords conclus ont pu être mis en œuvre par les opérateurs privés (voir article *Agritrade* « [Les entreprises jamaïcaines s'inquiètent d'une perte possible des préférences sur le marché canadien](#) », 26 mai 2013). Par ailleurs, les négociations d'ALE ont repris entre la RD et le Canada en août 2012. Bien que les détaillants en RD aient salué la décision, les industriels ont attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité de « doper la compétitivité » afin de retirer des bénéfices de ces accords commerciaux.

3. Enjeux et débats politi- ques actuels

Intégrer l'utilisation des instruments de politique commerciale dans les stratégies visant à renfor- cer les chaînes d'approvi- sionnement locales

L'utilisation des instruments de politique commerciale agricole à l'appui des aspirations nationales pour une meilleure sécurité des denrées alimentaires devrait être envisagée au regard de la nécessité de renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaires et agricoles locales. Au vu de la tendance vers une plus

grande libéralisation commerciale et le démantèlement des conseils de produits de base, les gouvernements caribéens devront adopter une approche plus sophistiquée de la régulation du marché. Ce qui pourrait exiger de se pencher sur la définition du cadre réglementaire général et d'établir des forums pour les producteurs, les détaillants et les négociants afin de discuter de leurs besoins respectifs et parvenir à un accord sur la meilleure manière de contribuer à la sécurité alimentaire nationale et régionale.

Cela suggère la nécessité d'un cadre politique axé sur :

- la mise en place d'un cadre commercial favorable qui encourage les achats locaux ;
- le soutien à une meilleure organisation des producteurs et la facilitation de l'accès aux intrants et au crédit ;
- le soutien à la mise en place de systèmes d'information sur la production et la demande qui soient pertinents d'un point de vue commercial ;
- le renforcement du cadre juridique pour les négociations et l'application des contrats.

La coopération des pays ACP pour promouvoir l'utilisation novatrice de céréales locales dans les produits à plus forte valeur ajoutée

La décision de Diageo de développer l'offre locale de céréales pour ses activités brassicoles et les efforts de la BADMC pour explorer les possibilités techniques du mélange de farine de manioc dans les produits de boulangerie ont inspiré des initiatives similaires parmi les pays ACP. Elles mettent en lumière les potentialités d'une coopé-

ration pan-ACP sur les dimensions techniques, commerciales et politiques de la promotion d'une utilisation plus importante de céréales disponibles localement dans la production d'aliments et de boissons à plus forte valeur ajoutée.

Intensifier le dialogue sur l'application des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS de l'UE

L'évolution actuelle des règlements en matière de sécurité des denrées alimentaires et de normes SPS et leur application soulignent la nécessité de mécanismes collectifs de dialogue et d'arbitrage sur l'application des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Les négociations en cours entre l'UE et les États-Unis sur les normes à appliquer au titre du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement pourraient devenir particulièrement importantes à cet égard si des structures permanentes de dialogue et de règlement des différends sont établies.

Les négociations UE-États-Unis devraient être étroitement surveillées par les associations d'exportateurs caribéens, dans le but d'étendre les dispositions avantageuses au-delà de la relation UE-États-Unis centrale, y compris l'extension de la reconnaissance mutuelle des approbations accordées aux pays tiers par l'UE et les États-Unis. Cela pourrait contribuer à réduire les coûts de certification sup-

portés par les exportateurs caribéens désireux de desservir à la fois le marché européen et le marché américain, et offrir une plus grande flexibilité pour répondre aux tendances de prix souvent divergentes.

Leçons plus générales des défis relevés dans le secteur de la volaille

Étant donné la concurrence croissante exercée par les producteurs de volaille voisins compétitifs à l'échelle mondiale (Brésil et États-Unis), les gouvernements des Caraïbes sont confrontés à un ensemble de défis particuliers dans le secteur de la volaille. Tout d'abord, comment concilier une demande croissante des consommateurs pour des protéines à faible coût avec l'intérêt des producteurs locaux de volaille à maintenir des niveaux élevés de protection tarifaire. Deuxièmement, comment concilier la demande pour des morceaux de volaille congelée bon marché avec les préoccupations en matière de sécurité alimentaire découlant de dysfonctionnements de la chaîne du froid. Troisièmement, comment concilier la promotion d'unités de production de volaille modernes et intégrées avec les intérêts des producteurs de volaille à petite et moyenne échelle.

Certaines leçons pourraient être tirées de l'expérience de l'UE en matière de gestion du secteur de la volaille ainsi que des initiatives actuelles visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement. Toute expérience acquise dans la mise en

pratique de ces leçons dans le secteur de la volaille pourrait être élargie à d'autres secteurs où des défis similaires sont rencontrés (par ex. dans le secteur laitier).

Les implications du non-respect des engagements d'accès au marché

L'utilisation croissante des para-droits de douane pose des défis sérieux, compte tenu des implications des engagements consentis envers leur élimination au cours de la période 2015-2017. Cela vient s'ajouter à la non-application des réductions tarifaires prévues. La manière dont la CE répondra à cette non-application des engagements tarifaires et la question plus générale de l'utilisation des para-droits de douane soulèvent un certain nombre de questions :

- La CE réclamera-t-elle un arbitrage sur chaque décision nationale qui semble violer les engagements d'APE sur les para-droits de douane, ou seulement lorsqu'un niveau minimum de commerce est affecté ?
- La CE cherchera-t-elle à imposer des sanctions équivalentes en réponse, et, le cas échéant, à quel niveau géographique, national ou régional ?

D'autres gouvernements ACP devront surveiller de près la réponse de la CE au non-respect des engagements d'APE dans les Caraïbes.

Principales sources

Politique commerciale des Caraïbes

1. OMC, « Examen des politiques commerciales : Trinité-et-Tobago », 7 et 9 mars 2012
http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp360_f.htm

2. OMC, « Examen des politiques commerciales : Suriname », 10 et 12 juin 2013

http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp382_e.htm

3. Jamaica Information Service (JIS), « Agriculture Ministry to pursue initiatives to reduce food import bill », 16 avril 2013

<http://www.jis.gov.jm/news/list/33582>

Questions de sécurité des denrées alimentaires

4. US FDA, « Overview of the FSMA proposed rules on product safety standards and preventive controls for human food », 2013

<http://www.fda.gov/Food/guidanceregulation/FSMA/ucm334120.htm>

5. PIP-COLEACP, « EU relaxes border controls on products imported from the Dominican Republic », 15 juin 2012

<http://pip.coleacp.org/en/pip/23092-eu-relaxes-border-controls-products-imported-dominican-republic>

Relations commerciales

6. South Centre, « EU-ACP Economic Partnership Agreements: Current state of play », *Analytical Note*, SC/TDP/AN/EPA/31, mars 2013

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1947%3Aeu-acp-economic-partnership-agreements-current-state-of-play&catid=101%3Aeconomic-partnership-agreements-epas&Itemid=67&lang=en

7. Secrétariat du Commonwealth/ODI, « The impact of EU bilateral trade agreements with third countries on the Caribbean rum sector », par N. Cantore, J. Kennan et D.W. te Velde, version finale, octobre 2012

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7883.pdf>

8. CARICOM, 'Statement at the conclusion of the 36th meeting of the Council for Trade and Economic Development', 2-3 May 2013

http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2013/36th_coted_statement.jsp

Secteur du cacao

9. University of Manchester, « Cocoa production in the Dominican Republic: Sustainability, challenges and opportunities », par A. Berlan et A. Bergés, mars 2013

<http://www.bwpi.manchester.ac.uk/research/ResearchProgrammes/businessfordevelopment/DR-cocoa-production-exec-summary.pdf>

Secteur du sucre

10. JIS, « Agreement signed to sustain viability of sugar industry », 8 mai 2012

<http://www.jis.gov.jm/news/leads/30508>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis octobre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Commerce agricole : évolution des principales importations extrarégionales

Commerce agricole : évolution des principales exportations extrarégionales

Développements dans la mise en œuvre du PDDAA et des politiques nationales

Développements dans les négociations de l'APE et des autres ALE

3. Débats et enjeux politiques actuels

S'attaquer aux contraintes sous-jacentes

Mettre en balance les intérêts des producteurs locaux et les intérêts commerciaux étrangers

Développer les opportunités des marchés de niche

Le temps de la décision pour les APE et les défis liés à la mise en œuvre

Afrique centrale : enjeux liés au commerce agricole

1. Contexte et principaux enjeux

Les pays d'Afrique centrale – le Cameroun, la République centrafricaine (RCA), la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad, tous membres de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale/CEMAC, ainsi que la République démocratique du Congo (RDC) et São Tomé et Príncipe (STP) – poursuivent des intérêts différents dans le secteur agricole, en fonction de leurs niveaux d'urbanisation, de la disponibilité des terres agricoles et des ressources pétrolières respectives. Dans certains pays, comme en RCA, au Tchad, en RDC et en Guinée équatoriale, la population est principalement rurale et employée dans l'agriculture. Dans des pays tels que le Gabon et STP, le secteur agricole occupe un très faible pourcentage de la population. Entre les deux se trouvent le Cameroun et la République du Congo, où l'agriculture reste une activité très importante, malgré l'intérêt pour les activités économiques liées au pétrole et aux ressources naturelles.

Une caractéristique commune à tous ces pays est le niveau insuffisant de produc-

tion locale pour satisfaire les besoins des consommateurs. Bien que le Cameroun soit en partie autosuffisant en produits alimentaires de base, d'autres pays de la région dépendent largement des importations. Ces dernières années, les améliorations dans la production céréalière ont été limitées, avec des importations qui progressent et des problèmes persistants d'insécurité alimentaire en particulier en RCA, en RDC, au Congo et au Tchad.

« La région de l'Afrique centrale est très peu intégrée économiquement, avec des échanges commerciaux au niveau régional très faibles – environ 1,2 % en 2010 »

Alors que l'intégration commerciale régionale pourrait permettre d'améliorer la disponibilité des produits alimentaires et réduire la dépendance vis-à-vis des importations extrarégionales, la région est très peu intégrée économiquement, avec des échanges commerciaux au niveau régional très faibles (environ 1,2 % en 2010). Les pays de la région

échangent principalement avec l'UE (qui représentent 32 % des échanges de la région), avec les États-Unis (23 %) et de plus en plus avec les économies émergentes (dont la Chine, 16 %). Cette situation perdure malgré l'existence de deux processus d'intégration régionale majeurs.

L'accord de libre-échange (ALE) de la CEMAC est théoriquement en vigueur depuis 1998, et a évolué plus récemment en union douanière, avec l'établissement d'un tarif extérieur commun (TEC) à quatre bandes allant de 5 % à 30 %.

La Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) a été établie en 1983 et est composée de 10 États : les six États membres de la CEMAC, en plus de la RDC, de STP, de l'Angola et du Burundi. Cependant, l'Angola et le Burundi sont tous deux impliqués dans d'autres processus d'intégration régionale – l'Angola dans le Protocole commercial de la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) et le Burundi dans l'union douanière de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE). Le Rwanda était à l'origine également membre de la CEEAC, mais s'est retiré en 2007 pour se concentrer sur le processus d'intégration de la CAE. Les États membres de la CEEAC ont adopté un système de réduction tarifaire pour le commerce intra-communautaire qui aurait dû en principe prendre effet entre 2004 et 2007. Cependant, les réductions tarifaires proposées, ainsi que les autres aspects du processus d'intégration de la CEEAC, n'ont pas encore été mis en œuvre. Au plan politique, aucun développement significatif n'a eu lieu à cet égard en 2012-13.

Entre 2009 et 2011, des programmes stratégiques ont été initiés dans l'objectif de faire progresser le commerce régional. Il s'agit notamment du Programme économique régional

de la CEMAC pour 2009-2020, du Plan stratégique de la CEEAC appelé « Vision 2025 » et du Document stratégique d'intégration régionale de l'Union africaine pour 2011-2015. Tous ces programmes ont identifié comme étant des domaines d'intervention prioritaires, d'une part, le développement des infrastructures et, d'autre part, le renforcement des capacités institutionnelles.

Étant donné le processus de négociation en cours pour un Accord de partenariat économique, dans lequel les pays de la CEMAC, la RDC et STP sont impliqués ensemble, il semblerait nécessaire d'harmoniser le TEC de la CEMAC et même d'aller vers un CET à l'échelle de la CEEAC. Cependant, il ne serait pas possible d'inclure tous les membres de la CEEAC, compte tenu des autres engagements de certains au niveau régional (notamment le Burundi et l'Angola).

Des efforts sont réalisés pour harmoniser les politiques nationales, notamment au niveau de la CEMAC et de la CEEAC, avec l'adoption de Programmes régionaux de sécurité alimentaire (PRSA). Cependant, alors que des projets ont été mis en place, la mise en œuvre complète des programmes a été repoussée, du fait d'un manque de financement. La CEEAC a aussi établi un fonds pour l'agriculture, le Fonds spécial régional de développement agricole (FSRDA), pour promouvoir la sécurité alimentaire au niveau régional.

Les gouvernements des États d'Afrique centrale, ainsi que les institutions régionales, sont engagés dans la mise en œuvre du Plan détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Aucun des pays de la région n'a encore atteint l'objectif des 10 % du budget à affecter au secteur agricole. Cependant, en 2011-12, deux pays ont défini

d'avantage leurs politiques agricoles. En décembre 2011, le gouvernement de la RDC a adopté sa première loi agricole, tandis que le gouvernement du Gabon engageait une stratégie sur la sécurité alimentaire, une politique de croissance agricole et un programme d'investissement agricole.

Le processus de négociation pour un APE régional n'a que très peu progressé depuis 2003. Les négociations au niveau régional sont freinées par les divergences d'opinion concernant l'offre d'accès au marché de l'Afrique centrale à l'UE et la question de l'aide à l'ajustement liée à l'APE. Il est à craindre que la libéralisation du commerce avec l'UE ait des conséquences majeures pour les secteurs agricoles et agroalimentaires déjà faibles de la région. Cette question est une source d'inquiétude importante étant donné l'attention croissante portée, au plan politique, à la lutte contre l'insécurité alimentaire à l'échelle régionale. Peu de progrès ont été enregistrés jusqu'à présent dans ce domaine.

« Peu de progrès dans la lutte contre l'insécurité alimentaire à l'échelle régionale ont été enregistrés jusqu'à présent »

Un APE intérimaire bilatéral (APEI) a été conclu, signé et ratifié entre l'UE et le Cameroun en décembre 2007. Cependant, le gouvernement du Cameroun n'a pas encore pris les mesures pour mettre en œuvre les engagements conclus dans l'APEI, étant donné que cela aurait des implications au niveau régional. Suite à la fixation par la CE de l'échéance pour la finalisation des négociations APE au 1er octobre 2014, date après laquelle l'accès en franchise de droits et de quotas au marché de l'UE ne sera plus valable, le Cameroun devra certainement revoir sa position si aucun APE régional ne peut être conclu.

Tableau I : Production céréalière de certains pays d'Afrique centrale en 2008-2013 (en milliers de tonnes)

	2008	2009	2010	2011	2012
Chad	1 800	1 600	3 200	1 700	3 700
Cameroun	1 600	1 600	1 900	1 800	1 800
CAR	200	200	200	200	200
Afrique centrale – Total	5 200	4 900	7 000	5 500	7 400

Sources : chiffres extraits de FAO, « FAO GIEWS Crop Prospects and Food Situation », diverses dates :

février 2011, <http://www.fao.org/docrep/013/al977e/al977e00.pdf> ;

octobre 2012, <http://www.fao.org/docrep/016/al992e/al992e00.pdf> ;

décembre 2012, <http://www.fao.org/docrep/017/al995e/al995e00.pdf> ;

mars 2013, <http://www.fao.org/docrep/017/al998e/al998e.pdf>.

Tableau II : Importations de céréales des PFRDV d'Afrique centrale¹ (en milliers de tonnes)

	2010	2011	2012	2013 ²
Cameroun	633	889	924	932
RDC	706	715	730	750
Congo	328	348	327	347
Tchad	209	209	184	178
RCA	55	63	63	63
STP	18	18	17	17
Importations totales des PFRDV d'Afrique centrale	1 949	2 242	2 245	2 287

1. Le Gabon et la Guinée équatoriale ne sont pas inclus, n'étant pas classés comme PFRDV ;

2. Estimations. Sources : voir le tableau I.

Les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique centrale continuent à profiter de l'accès en franchise de droits et de quotas au marché de l'UE sur une base non réciproque à travers l'initiative « Tout sauf les armes », alors que les deux pays non PMA, le Gabon et le Congo, exportent déjà vers l'UE dans le cadre de son régime SPG standard (système des préférences généralisées).

2. Récents développements

Commerce agricole : évolution des principales importations extrarégionales

Tendances de la production et du commerce des céréales

La production céréalière en Afrique centrale a été boostée en 2012 par le

Tchad qui a plus que doublé sa production. La production du Tchad représentait ainsi la moitié de la production céréalière de la région, qui s'établissait à 7,4 millions de tonnes. Ailleurs dans la région, la production céréalière a largement stagné, avec dans l'ensemble un déclin de 2,6 % en 2012 par rapport à l'année précédente, si l'on exclut le Tchad (voir tableau I).

Ce niveau de production associé à une population croissante (+ 2,5 % par an) contribue à l'augmentation des importations de céréales (voir tableau II). Les importations vers les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) ont augmenté de 5,57 % en 2012 pour atteindre plus de 2,245 millions de tonnes, alors qu'elles devraient encore croître de 1,87 % en 2013, à 2,287 millions de tonnes. Au Gabon, les importations représentent maintenant presque 80 % de la consommation, alors qu'au Congo ce chiffre s'élève à 94 %.

Les troubles civils représentent un facteur important de l'insécurité alimentaire, notamment au Congo (où se trouvent des réfugiés de la RDC), en RCA (où se trouvent des réfugiés du Soudan) et en RDC (personnes déplacées du pays même). Selon les évaluations de la FAO de mai 2012, « la population entière de la RCA souffre d'insécurité alimentaire ». La région la plus au nord du Cameroun est également sujette à l'insécurité alimentaire en raison des inondations et des mauvaises récoltes.

Concernant les prix, la situation en 2012 est mitigée : au Cameroun, le taux d'inflation des prix alimentaires est resté stable et a même diminué en Guinée équatoriale, alors qu'en RCA les prix alimentaires ont augmenté de manière significative. Par ailleurs, étant donné sa forte dépendance vis-à-vis des importations de produits alimen-

taires, les prix au Congo des denrées alimentaires ont augmenté fortement en 2012, situation qui a été aggravée par des niveaux de corruption élevés (voir article *Agritrade* « [La hausse des prix des denrées alimentaires vient renforcer la promotion d'investissements majeurs dans l'agriculture en Afrique centrale](#) », 24 février 2013).

« Entre 2008 et 2013, les importations régionales de céréales en provenance de l'UE ont progressé de 57 % »

Concernant les importations de céréales, l'UE confirme son rôle majeur : entre 2008 et 2013, les importations régionales de céréales en provenance de l'UE ont progressé de 57 %, atteignant presque 700 000 tonnes en 2012. Par ailleurs, les produits transformés à partir des céréales sont de plus en plus demandés. Ainsi, les importations en provenance de l'UE des préparations de céréales ont augmenté de 27 %, et celles de l'industrie de la minoterie de 88 % sur la même période. L'Afrique centrale représente maintenant un débouché majeur pour les exportations européennes de l'industrie de la minoterie, comptant pour 7,8 % des exportations européennes totales de cette catégorie.

Tendances du commerce et de la production de produits de la volaille

En 2006, le Cameroun a pris la décision de restreindre ses importations de volaille. Ainsi, les importations du Cameroun en provenance de l'UE sont passées de 20 000 tonnes en 2004 à 246 tonnes en 2012. En revanche, d'autres pays de la région ont été la cible des principaux exportateurs de volaille. Les importations de la RDC sont passées de 15 000 tonnes en 2000 à 75 000 tonnes en 2012 (estimations, + 525 %) (voir article *Agritrade* « [Les](#)

[exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012). Environ la moitié de ces importations vers la RDC proviennent de l'UE, qui a augmenté son volume exporté de 25 % en cinq ans. Le Congo et le Gabon sont deux autres marchés importants pour l'UE, qui ont vu leurs importations progresser respectivement de 39 % et 106 % sur les cinq dernières années.

Alors que le Cameroun restreint ses importations et que l'Afrique du Sud réfléchit à rapprocher ses tarifs douaniers des taux consolidés à l'OMC et à introduire des mesures de sauvegarde agricole spéciales contre les importations de volaille en provenance de l'UE, les autres pays d'Afrique centrale pourraient bien intéresser de plus en plus les exportateurs européens et brésiliens de viande de volaille. Un tel développement pourrait affaiblir les efforts entrepris pour promouvoir la production locale de volaille dans la région (voir articles *Agritrade* « [Forte croissance des exportations de volaille du Brésil vers l'Afrique](#) », 29 juillet 2012, et « [Les exportations de volaille de l'UE sont de plus en plus orientées vers l'Afrique](#) », 4 novembre 2012).

« Les pays d'Afrique centrale pourraient bien intéresser de plus en plus les exportateurs européens et brésiliens de viande de volaille »

Ces évolutions montrent l'importance de coordonner et d'harmoniser les politiques agricoles et commerciales en Afrique centrale, si l'on veut que la protection de la production locale dans un pays ne se fasse pas aux dépens des pays voisins.

Il convient de noter, cependant, que l'impact de la politique commerciale restrictive du Cameroun sur la production locale de volaille n'est pas évident. En 2012, la production nationale s'éle-

vait à 48 000 tonnes, mais il manquait toujours 32 000 tonnes pour satisfaire la consommation locale ; le gouvernement a ainsi introduit des dérogations et des quotas d'importation ad hoc. Ce déficit de production a été attribué aux coûts croissants de l'alimentation animale, liés à la montée des prix mondiaux du maïs. Cette situation montre l'importance de lier les contrôles des importations à des programmes permettant de développer les approvisionnements locaux d'alimentation animale et d'améliorer la santé animale dans le but de doper la productivité.

Développements dans le secteur rizicole et sucrier au Cameroun

Dans les années 1970, la production nationale de riz couvrait environ 80 % de la consommation nationale, alors qu'en 2011 elle n'en satisfaisait plus que 20 %. Sur les huit dernières années, les importations de riz étaient en moyenne de 450 000 tonnes, avec un pic en 2007 de 727 266 tonnes. En 2011, les importations de riz représentaient 25 % des importations alimentaires. Un certain nombre de facteurs freinent la production nationale de riz, notamment :

- l'accès aux intrants ;
- le financement ;
- le faible degré de mécanisation ;
- le manque d'organisation des producteurs.

Faire le lien entre les zones de production du nord du pays et les marchés situés dans le sud représente également un défi. Ainsi, une grande partie de la production de riz du nord est exportée et transformée au Nigeria, où les prix sont plus élevés, et où les infrastructures routières facilitent la commercialisation. Une partie du riz est également exportée vers la RCA et

vers le Tchad. Un autre problème est la préférence marquée des consommateurs pour le riz importé, pour des raisons de prix et de qualité.

« Il y a une préférence marquée des consommateurs pour le riz importé, pour des raisons de prix et de qualité »

En 2009, le Cameroun a lancé sa Stratégie nationale pour le développement de la production rizicole, dans l'objectif de contenir la croissance des importations de riz. Le but fixé était d'augmenter la production de riz de 72 000 tonnes à 627 250 tonnes d'ici à 2018. En avril 2013, un objectif intermédiaire a été fixé à 256 000 tonnes en 2015. Cette stratégie comprend :

- le soutien pour l'approvisionnement en intrants ;
- la mise en place d'agriculteurs dans les zones de production nouvelles et existantes ;
- le renforcement des organisations de producteurs ;
- la promotion de la professionnalisation des cultivateurs ;
- le soutien pour la transformation et la commercialisation.

Des initiatives plus récentes ont été lancées, notamment :

- l'acquisition par le gouvernement de deux minoteries pour le riz dans le nord du pays à la fin de l'année 2012 ;
- le lancement au début de l'année 2013 d'un programme pour développer 970 hectares de production de riz irrigué dans l'ouest du pays.

Des défis similaires sont rencontrés dans le secteur sucrier du Cameroun, où la production ne satisfait pas la demande locale. Cependant, un investissement majeur visant à augmenter la production

de 50 % et à réduire les importations a été annoncé (voir article *Agritrade* « [Le Cameroun entend développer sa production de sucre](#) », 1er octobre 2012). Cette initiative doit être considérée à la lumière d'une demande croissante des consommateurs locaux, ainsi que des pays voisins, tels que le Tchad, le Gabon et la RDC, laquelle demande contribue à renforcer le défi de la réduction du niveau des importations de sucre.

Commerce agricole : évolution des principales exportations extrarégionales

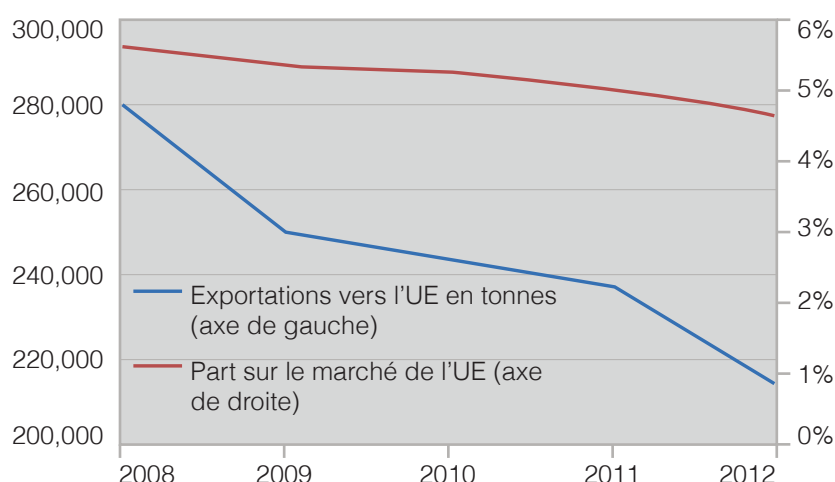
Développements dans le secteur cacaoyer au Cameroun : l'accent est mis sur la qualité et la transformation

Durant la saison 2011/12, le Cameroun a exporté 180 000 tonnes de cacao, moins que la saison précédente où 200 083 tonnes avait été exportées, en raison d'une saison sèche plus longue que la normale et d'attaques de ravageurs et de maladies.

« Des efforts importants sont entrepris actuellement dans le pays pour garantir que les fèves de cacao seront conformes aux normes internationales de durabilité »

À la suite d'une décision des Pays-Bas – qui importe 70 % de la production de cacao du Cameroun – d'importer seulement du cacao certifié à partir de 2020, des efforts importants sont entrepris actuellement dans le pays

Figure 1 : Exportations de bananes du Cameroun vers l'UE et part sur le marché de l'UE



Source: Eurostat.

pour garantir que les fèves de cacao seront conformes aux normes internationales de durabilité. Dans le département du Lekie, 400 producteurs ont été formés aux bonnes pratiques agricoles et de sécurité des denrées alimentaires, et ont reçu la certification UTZ en février 2013. Le chocolatier Barry Callebaut soutient aussi cinq coopératives dans le centre du Came-

roun, soit environ 1 000 producteurs, pour leur permettre d'obtenir la certification Rainforest Alliance. Des efforts sont également déployés actuellement pour renforcer les organisations de producteurs et réduire les pratiques abusives des négociants (voir article *Agritrade* « [La production de cacao se développe mais les défis restent de taille](#) », 24 février 2013).

Dans les secteurs du café et du cacao, des producteurs travaillent à augmenter la valeur de la production du pays. Actuellement, une usine seulement – d'une capacité de 30 000 tonnes – transforme les fèves de cacao. Cependant, en février 2013, la société italienne Imsofer a annoncé son intention de construire une usine qui aurait la capacité de transformer la totalité de la récolte de cacao du pays, ainsi qu'une partie des récoltes de café et de thé. La société marocaine Compagnie chérifienne de chocolaterie prévoirait elle aussi de mettre en place une usine d'une capacité de transformation de 40 000 tonnes.

Dans l'intention d'encourager la transformation locale du cacao, en juin 2012, le gouvernement du Cameroun a annoncé qu'il comptait introduire une taxe à l'exportation sur les fèves de cacao brut. Cependant, les avancées dans ce sens n'ont pas encore été confirmées.

Les opportunités d'exportation sur les marchés de niche

Certains produits de la région ont les caractéristiques propices au développement de stratégies de commercialisation de niche. C'est le cas du café de première qualité de la région du Kivu en RDC, dont la production et l'exportation sont soutenues par un fonds britannique du secteur de la distribution (UK Food Retail Industry Challenge Fund) (voir article *Agritrade* « [Le potentiel du Congo oriental en termes de café haut de gamme est examiné](#) », 18 février 2013). C'est aussi le cas du poivre et du miel du Cameroun pour lesquels un soutien a été accordé par l'Agence française de développement pour leur enregistrement dans le cadre du système des Indications géographiques protégées. Ce système permet de reconnaître les caractéristiques spéciales des produits en question et

de protéger l'utilisation du nom enregistré. De tels processus facilitent, potentiellement, la commercialisation sur des marchés de niche, ouvrant des opportunités qui garantissent des primes sur les prix. Cependant, l'enregistrement simple n'est pas suffisant, et des stratégies de commercialisation concertées et soutenues doivent être développées afin de pouvoir livrer des produits prêts à vendre aux distributeurs des marchés de niche.

Redressement de la production régionale de coton

En RCA, après un déclin spectaculaire de la production de coton depuis 1997, les niveaux de production se sont rétablis légèrement en 2008 et se sont stabilisés depuis 2010 à un niveau de 20 000 balles (une balle équivalant à 480 lb). Un accord de partenariat signé avec la Chine en août 2012 pourrait cependant donner un coup de fouet à la production cotonnière, la mise en place d'une infrastructure d'égrenage du coton – les machines pour séparer les fibres des graines – étant prévue dans ce cadre. Au Tchad, après des niveaux de production au plus bas en 2009, la production de coton se rétablit et a atteint 200 000 balles en 2012. Une hausse de la production est aussi en cours au Cameroun, où celle-ci s'est élevée à 460 000 balles la même année. En conséquence, la société cotonnière Sodécoton enregistre de bons résultats, avec des perspectives positives prévues pour 2013.

Déclin des exportations de bananes du Cameroun

En dehors des exportateurs traditionnels de bananes caribéens, beaucoup d'exportateurs ACP n'ont pas encore été affectés négativement par l'accès au marché de l'UE amélioré accordé aux exportateurs latino-américains (voir article *Agritrade* « [L'UE passe](#)

[en revue le commerce de la banane et se penche sur les préoccupations des pays ACP concernant l'érosion des préférences](#) », 9 juillet 2012).

« Les exportations camerounaises ont chuté de 23 % depuis 2008 »

Cependant, les exportations camerounaises ont, elles, chuté de 23 % depuis 2008, et la part du pays sur le marché européen de la banane est passée de 5,6 % à 4,7 %.

En mai 2012, l'UE a approuvé un soutien au Cameroun d'un montant de 48 millions € (31 milliards FCFA) dans le cadre de son programme d'accompagnement du secteur de la banane. En avril 2013, l'UE a lancé un appel à projets pour les producteurs camerounais de bananes dessert d'une valeur de 6 millions €.

Des investissements majeurs dans les plantations d'huile de palme

Au Cameroun et au Gabon, des investissements majeurs sont réalisés dans des plantations d'huile de palme. Au Cameroun, la société américaine Herakles Farm prépare une production sur 70 000 hectares pour un coût de 350 millions \$US. Au Gabon, la société singapourienne Olam projette de cultiver le palmier à huile sur une zone de 50 000 à 100 000 hectares, dans le cadre d'une entreprise conjointe avec le gouvernement. Le projet au Gabon vise à être certifié durable dans le cadre de la Table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO), alors qu'au Cameroun Herakles Farm s'est retiré du système de certification RSPO, suite aux critiques d'ONG environnementales vis-à-vis des impacts sociaux et environnementaux des investissements prévus.

Par ailleurs, des investissements ont été réalisés au Cameroun afin d'améliorer les activités de transformation de l'huile : une huilerie a été installée dans le centre du pays, dont l'objectif est de réduire le déficit national de 150 000 tonnes d'huile de palme. Ce projet est soutenu dans le cadre du programme APROCOM-PH qui vise à améliorer la productivité et la compétitivité dans le secteur de l'huile de palme en Afrique centrale et de l'Ouest et qui est financé par le Fonds commun pour les produits de base (CFC), le gouvernement du Cameroun, l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel et le syndicat national des producteurs de palmiers à huile du Cameroun et du Nigeria.

Développements dans la mise en œuvre du PDDAA et des politiques nationales

La mise en œuvre du PDDAA s'étend à l'échelle régionale

Au niveau régional, la CEEAC a lancé le processus du PDDAA en mai 2012 et travaille maintenant à sa finalisation. Du 16 au 18 avril 2013, un atelier régional a été organisé par la CEEAC en partenariat avec la plateforme régionale des producteurs agricoles, la PRO-PAC, afin d'examiner l'ébauche de la politique agricole commune régionale et la feuille de route pour le développement des Plans nationaux d'investissement agricole (PNIA). L'objectif de l'atelier était de ratifier le texte de la politique agricole commune et d'autres programmes régionaux prioritaires, et d'établir des lignes directrices pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des engagements régionaux en matière de politique agricole. La CEEAC vise à conclure les pactes nationaux du PDDAA et les PNIA en 2013, ainsi que le Plan régional d'investissement agricole (PRIA) la même année.

Selon une présentation faite à l'atelier, tous les pays sont engagés dans les processus nationaux du PDDAA, mais ils ne sont pas au même point. La RDC et la RCA ont élaboré leurs programmes d'investissement, alors que les autres sont toujours dans la phase de lancement ou n'ont pas encore signé leur pacte.

Des efforts sont faits pour renforcer la participation des organisations de producteurs dans le processus du PDDAA : en avril 2012, la CEEAC et le PROPAC ont signé un accord de partenariat dans l'objectif d'intégrer davantage les agriculteurs et les transformateurs dans le processus du PDDAA en Afrique centrale. À cet égard, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) ainsi que d'autres partenaires ont plaidé pour une implication plus importante des organisations de producteurs dans les organes de décision et les réunions, notamment dans la phase préparatoire des PDDAA.

Développements vers une politique commune en matière SPS et de sécurité des denrées alimentaires

Au niveau de la CEMAC, un Comité inter-États des pesticides en Afrique centrale (CPAC) a été créé afin de faciliter l'agrément des produits phytosanitaires pour leur utilisation parmi les États membres de la CEMAC. Cette initiative est née dans le but de faciliter le développement de la production agricole régionale conformément aux normes internationales. L'initiative doit être considérée à la lumière de contrôles de plus en plus stricts liés aux résidus de pesticides et au problème émergent des pesticides frauduleux, qui pourraient entraver le développement des exportations régionales vers des mar-

chés tels que celui de l'UE (voir article *Agritrade* « [Un système régional d'enregistrement des pesticides lancé en Afrique centrale](#) », 9 septembre 2012).

Développements dans les politiques agricoles nationales

Alors que l'agriculture n'a pas toujours été une priorité pour les gouvernements d'Afrique centrale, un certain nombre de programmes et projets qui se concentrent sur le développement de la production agricole sont en train d'émerger, notamment au Cameroun, au Congo, en RDC et au Gabon.

La RDC a adopté sa première loi agricole à la fin de l'année 2011. Le pays a ensuite développé un PNIA dans le cadre du PDDAA, ce dernier ayant été ratifié en mars 2013. Le PNIA définit les domaines prioritaires et le budget nécessaire pour chaque domaine. Cependant, seulement 11,5 % du montant du budget est disponible (selon [Lavoixdupaysancongolais.com](#) en avril 2013), et les 88,5 % restants (environ 4,8 milliards \$US) doivent encore être trouvés. Dans un mémorandum adressé au gouvernement, l'association nationale des producteurs agricoles de la RDC (CONAPAC) a indiqué que seulement 1,75 % du budget 2013 est alloué à l'agriculture – malgré le PNIA convenu –, ce qui représente une légère augmentation comparé à l'allocation en 2011 de 1,37 % du budget national.

En parallèle, un don de 68,4 millions \$US a été accordé par le FIDA (Fonds international pour le développement agricole) pour un programme de dix années de soutien à l'approvisionnement en denrées alimentaires et en produits horticoles dans la région de Kinshasa (PAPAKIN – coût total du projet de 114,9 millions \$US). Ce programme vise à permettre aux organisations de producteurs de fournir à leurs membres un « accès amélioré aux

services techniques et économiques pour les activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits horticoles ».

« La République du Congo a décidé de relancer sa politique visant à revitaliser la production agricole locale »

Suite à la forte inflation des prix alimentaires en 2012, la République du Congo a décidé de relancer sa politique visant à revitaliser la production agricole locale dans l'objectif de réduire les importations alimentaires (voir article *Agritrade* « [La hausse des prix des denrées alimentaires vient renforcer la promotion d'investissements majeurs dans l'agriculture en Afrique centrale](#) », 24 février 2013).

De même, en avril 2013, le Cameroun a lancé un plan de trois ans pour encourager la croissance économique, en particulier à travers la production de denrées agricoles de base (riz, bananes plantains, manioc, viande et volaille). L'objectif visé est d'augmenter la production pour :

- améliorer la sécurité alimentaire et accroître les revenus ;
- ouvrir de nouveaux marchés régionaux locaux et internationaux ;
- réduire les importations alimentaires.

Au début de l'année 2012, le gouvernement camerounais a lancé le programme « Agropoles » visant à promouvoir les moyennes et grandes entreprises dans les zones rurales à travers le « soutien à l'élaboration, le financement et la gestion durable » de projets.

Au Gabon, en décembre 2012, le gouvernement a annoncé son intention de passer la part du secteur agricole dans le PIB des 1 % actuels à 15 % d'ici à 2020. L'accent est mis sur les

cultures d'exportation (huile de palme, soja, sucre, maïs, caoutchouc, café et cacao), et des plans ambitieux sont prévus pour attirer les investissements étrangers à travers des baux fonciers à grande échelle. Pour la seule huile de palme, l'objectif est d'atteindre un niveau de production de 250 000 tonnes d'ici à 2020.

Développements dans les négociations de l'APE et des autres ALE

Les négociations pour l'APE régional

Selon l'examen du South Centre de l'état des lieux des négociations pour l'APE publié en mars 2013, la dernière réunion des négociateurs européens et d'Afrique centrale s'est tenue du 26 au 30 septembre 2011 en RCA. Lors de cette réunion, « les questions d'accès au marché, de règles d'origine, de services et d'investissement, de coopération culturelle et d'impact fiscal » ont été discutées. Deux questions notamment n'ont pas fait l'objet d'un accord, à savoir l'offre d'accès au marché de l'Afrique centrale et l'aide au développement liée à l'APE. Au moment de la réunion, un travail était en cours afin de développer un Programme régional d'accompagnement du développement dans le cadre de l'APE (PRADA). Après cette réunion, une nouvelle offre d'accès au marché était attendue de la part de la région d'Afrique centrale, sur la base de la proposition de la CE d'ajouter plusieurs lignes tarifaires supplémentaires sujettes à la libéralisation.

Une analyse du South Centre évaluant l'impact de l'offre d'élimination tarifaire existante de l'Afrique centrale fait apparaître qu'il existe une production locale relevant des 913 lignes tarifaires dans les domaines à libéraliser, et que l'UE est plus compétitive pour 772 de ces lignes – c'est-à-dire 84,6 % des

domaines où l'Afrique centrale a un intérêt.

« La production locale pourrait être en danger si la libéralisation s'effectuait sur la base des propositions actuelles »

Le South Centre conclut que la production locale « pourrait être en danger » si la libéralisation s'effectuait sur cette base. Ces produits comprennent une série de produits agricoles transformés.

Au niveau régional, une réunion du Secrétariat permanent du Comité régional APE (composé de représentants techniques de la CEEAC et de la CEMAC) a eu lieu du 13 au 17 février 2012, avec l'objectif d'obtenir un accord sur un programme préliminaire de négociations.

Au niveau ACP, en décembre 2012, la Déclaration de Sipopo du Groupe des États ACP a rappelé les principes essentiels à appliquer aux négociations d'APE qui ne sont pas finalisées, ainsi que la nécessité pour l'UE d'adopter une approche plus flexible des négociations et de prendre en compte les besoins en termes de développement des pays ACP (voir article *Agritrade* « [Position des chefs d'État et de gouvernement ACP sur les négociations d'APE](#) », 27 janvier 2013).

Le Cameroun devra mettre en œuvre l'APE d'ici octobre 2014 ou perdra son accès préférentiel au marché de l'UE

À la suite d'importantes discussions et du dialogue trilatéral entre la CE, le Conseil européen et le Parlement européen pour rapprocher les positions divergentes, le 1er octobre 2013 a été établi comme échéance finale pour la conclusion des processus de négociation APE avec les pays ACP (voir article *Agritrade* « [Le Conseil de](#)

L'UE réaffirme son engagement envers l'échéance de janvier 2014 pour la conclusion des APE », 13 janvier 2013, et « Le Parlement européen entend approuver l'échéance du 1er octobre 2014 proposée par le "trilogue" pour la conclusion du processus d'APE », 6 avril 2013).

Après le 1er octobre 2013, l'accès actuel et transitoire en franchise de droits et de quotas au marché de l'UE prendra fin. Par conséquent, à moins que le processus APE ne soit conclu au niveau régional ou bilatéral par le Cameroun, à travers la mise en œuvre des engagements convenus dans le cadre de l'APE intérimaire, l'accès dont bénéficie actuellement le Cameroun au marché de l'UE en franchise de droits et de quotas va prendre fin. Une telle évolution aboutirait à la réimposition des tarifs douaniers sur les importations européennes en provenance du Cameroun, et les exportateurs camerounais devraient alors payer environ 49,86 millions € de droits de douane pour leurs biens entrant sur le marché de l'UE. Ceci affecterait en premier lieu les exportateurs de bananes, et aggraverait une situation déjà difficile.

Autres négociations d'ALE

Selon un communiqué de presse du gouvernement, la Guinée équatoriale a été en discussion avec la Turquie depuis un certain nombre d'années concernant un accord de libre-échange, la dernière réunion ayant eu lieu en avril 2013. Selon la Turquie, la conclusion d'accords de libre-échange similaires est recherchée avec le Cameroun et la RDC en Afrique centrale, et avec une série d'autres pays ACP (par ex. le Ghana, les Seychelles ou l'Afrique du Sud). La Turquie a déjà conclu un accord avec Maurice, ce dernier étant entré en vigueur le 1er janvier 2013.

3. Débats et enjeux politiques actuels

S'attaquer aux contraintes sous-jacentes

Une question essentielle pour le commerce intra-régional de produits agroalimentaires est liée à la nécessité de doper la production nationale de produits agricoles et agroalimentaires. Si la production n'augmente pas au niveau national, la marge de progression du commerce intra-régional en produits agroalimentaires originaires de la région restera limitée. Le processus en cours du PDDAA, s'il prend racine au niveau national et est reflété dans les allocations budgétaires des pays, pourrait permettre d'atteindre cet objectif.

« Une question essentielle pour le commerce intra-régional est la nécessité de doper la production nationale de produits agricoles et agroalimentaires »

Le deuxième domaine d'action clé est lié à l'application effective des engagements politiques officiels dans la pratique de tous les jours vis-à-vis des échanges transfrontaliers. Ici aussi, le processus régional du PDDAA pourrait contribuer à rendre ces engagements effectifs.

Comme dans d'autres régions, s'attaquer aux barrières non officielles au commerce et aux contraintes liées au fonctionnement des services de transport pourrait réduire potentiellement les pertes au sein des chaînes d'approvisionnement agricoles résultant de ces défaillances, et renforcer la valeur nette de la production agricole reçue par les producteurs.

Mettre en balance les intérêts des producteurs locaux et les intérêts commerciaux étrangers

En Afrique centrale, un certain nombre de pays ont des plans ambitieux de développement de la production agricole à travers la mobilisation d'investissements étrangers, en échange de locations de terres à grande échelle. Ce type d'investissement soulève des questions relatives au droit foncier local et à ce que le marché est prêt à accepter en termes de produits. En particulier, il convient de tenir compte de la demande croissante pour la certification durable du cacao et de l'huile de palme utilisés dans les produits alimentaires des marchés des pays développés, ainsi que des inquiétudes que déclenchent ces types d'investissement à grande échelle (par ex. le retrait de la société américaine Herakles Farms du système RSPO). Alors que ce segment de marché reste encore limité à l'heure actuelle, au vu de l'échelle des différents engagements des entreprises, il est clair qu'il va probablement croître dans les années à venir.

Développer les opportunités des marchés de niche

Afin que les producteurs puissent obtenir les primes sur les prix disponibles a priori dans le cadre des systèmes des indications géographiques (IG), les initiatives visant à garantir une protection IG pour les produits de spécialité d'Afrique centrale devront être accompagnées :

- de l'élaboration et de l'application effective de normes de qualité établies dans le cadre des systèmes IG ;
- du développement et de la mise en œuvre de stratégies de commercialisation ciblées ;

- d'investissements pour améliorer le conditionnement.

Ces points constituent un domaine supplémentaire pour un soutien du type « aide au commerce », pouvant s'appuyer sur les initiatives existantes.

Le temps de la décision pour les APE et les défis liés à la mise en œuvre

Étant donné l'impasse actuelle des négociations d'APE au niveau régional, et la date définie par la CE à laquelle les accords transitoires d'accès au marché doivent prendre fin (1er octobre 2014), le gouvernement du Cameroun devra prendre une décision claire s'il veut ou non mettre en œuvre l'APE intérimaire signé et ratifié, malgré ses réserves quant aux implications pour l'intégrité du TEC de la CEMAC.

Au vu des niveaux limités des échanges intra-régionaux, l'application bilatérale de l'APE Cameroun-UE ne devrait pas constituer une menace importante quant à d'éventuelles interruptions du commerce intra-régional.

« L'application bilatérale de l'APE Cameroun-UE ne devrait pas constituer une menace importante quant à d'éventuelles interruptions du commerce intra-régional »

Son application pourrait cependant perturber des secteurs agroalimentaires spécifiques. Ces secteurs devraient être identifiés et examinés avec attention afin de trouver des solutions pragmatiques pour réduire l'affaiblissement du TEC sur les marchés de la CEMAC.

Dans ce contexte, il convient de garder à l'esprit que l'UE joue un rôle majeur dans les importations régionales de céréales, de produits céréaliers et de volaille (bien que des restrictions sur les importations de volaille soient en vigueur actuellement au Cameroun), et ce de manière croissante. Les politiques commerciales et agricoles en Afrique centrale devraient alors faire l'objet d'une coordination dans ces secteurs, afin d'éviter toute interruption dans les plans nationaux de développement sectoriels si l'APE était appliqué.

Un autre domaine d'inquiétude a trait aux propositions, avancées en juin 2012, d'appliquer une taxe sur les exportations de fèves de cacao brut, dans le but de promouvoir une transformation locale plus avancée avant exportation. Cette mesure pourrait potentiellement enfreindre l'article 15 de l'APE intérimaire UE-Afrique centrale relevant de « l'élimination des droits de douane sur les exportations ». L'article stipule qu'« aucun droit de douane sur les exportations nouveau n'est introduit et ceux qui sont déjà appliqués ne sont pas augmentés, dans le cadre du commerce entre les parties, à partir de la date d'entrée en vigueur de cet accord », mis à part « en cas de difficulté importante des finances publiques ou pour des besoins de renforcement de la protection de l'environnement ».

Cette disposition impliquerait qu'une taxe à l'exportation de la sorte devrait être en place avant la date d'entrée en vigueur de l'accord.

Principales sources

1. FAO, « Crop prospects and food situation », Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'agriculture et l'alimentation, mars 2013

<http://www.fao.org/docrep/017/al998e/al998e.pdf>

2. Département américain de l'Agriculture (USDA), « 2013: Exporting to Cameroon », *GAIN Report*, 14 mars 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/2013%20Exporting%20to%20Cameroon%20_Lagos_Cameroon_3-13-2013.pdf

3. Hub Rural, « Atelier Régional CEEAC/PROPAC pour l'examen du projet de Politique Agricole Commune et des priorités d'investissements du PRIASAN dans le cadre du processus PDDAA en Afrique Centrale, 16-18 avril 2013 à Douala (Cameroun) », 18 avril 2013

<http://www.hubrural.org/Atelier-Regional-CEEAC-PROPAC-pour.html?lang=fr>

4. Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), « Central African farmers gear up to influence future agricultural policy in their region », Talking Points blog, 9 août 2013

<http://www.ecdpm-talkingpoints.org/central-african-farmers-influence-future-agricultural-policy/>

5. This is Africa, « Gabon agriculture – 15% of GDP By 2020 », entretien avec le ministre gabonais de l'Agriculture, 19 décembre 2012

<http://allafrica.com/stories/201212201135.html?viewall=1>

6. South Centre, « EU-ACP Economic partnership agreements: Current state of play », Analytical Note, mars 2013

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1947%3Aeu-ACP-economic-partnership-agreements-current-state-of-play&catid=101%3Aeconomic-partnership-agreements-epas&Itemid=67&lang=en

7. South Centre, « The EPAs and risks for Africa: Local production and regional trade », Analytical Note, juin 2012

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1748%3Athe-epas-and-risks-for-africa-local-production-and-regional-trade&catid=101%3Aeconomic-partnership-agreements-epas&Itemid=67&lang=en

8. *Journal officiel de l'Union européenne*, « Interim agreement with a view to an Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Central Africa Party, of the other part », L57/2, 28 février 2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:057:0002:0360:EN:PDF>

9. Groupe des États ACP, « Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Annex I to Council Regulation (EC) No 1528/2007 as regards the exclusion of a number of countries from the list of regions or states which have concluded negotiations », COM(2011) 598 final, 30 septembre 2011

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2011&number=0260>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis octobre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements du secteur céréalier à l'échelle mondiale

Développements du secteur céréalier de l'UE

Le secteur céréalier et les agrocarburants

Développements en Afrique centrale et de l'Ouest

Développements en Afrique australe et de l'Est

Développements dans les Caraïbes et le Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Le rôle de la politique tarifaire dans le développement du secteur céréalier

Renforcer les chaînes d'approvisionnement céréalières

Améliorer les systèmes d'information de marché nationaux et régionaux

S'attaquer à la question de l'harmonisation des normes

Évaluer les politiques de soutien à la construction de liens en amont dans le secteur céréalier

Comblar le fossé entre échanges commerciaux informels et formels

Secteur céréalier

1. Contexte et principaux enjeux

Les niveaux élevés et la volatilité des prix des céréales sont un sujet d'inquiétude majeure pour les gouvernements des pays ACP, et ce même dans les régions où la corrélation entre les prix mondiaux et locaux est faible. En conséquence, la recherche de l'autosuffisance alimentaire au niveau national est une question qui a pris de l'importance : produire davantage que ce que le pays consomme et consommer davantage que ce que le pays produit. Les prix élevés affectent à la fois l'accès aux denrées de base et la compétitivité des produits de l'élevage commercialisés (en grande partie la volaille).

Les mesures prises à l'échelle nationale visant à renforcer la production alimentaire du pays peuvent aller à l'encontre des engagements de politique commerciale tant au niveau intrarégional qu'inter-régional. Par ailleurs, elles peuvent renforcer les contraintes existantes, liées aux infrastructures, sur une production, un

stockage, une distribution et une transformation efficaces des produits céréaliers pour les marchés régionaux. D'autres facteurs peuvent constituer des entraves au développement du commerce intrarégional céréalier : des normes nationales divergentes, des inquiétudes liées à l'application des normes, un manque de transparence dans l'application des accords commerciaux régionaux (p. ex. la corruption aux postes frontaliers).

Pris ensemble, ces facteurs peuvent contribuer à une orientation extrarégionale des achats et de la commercialisation des céréales et saper la construction de chaînes d'approvisionnement intrarégionales.

Bien que des initiatives soient prises pour lever ces contraintes, la conciliation des différentes mesures prises au niveau national et des efforts déployés pour renforcer l'intégration régionale des marchés céréaliers constitue un défi majeur.

Au niveau de l'UE, un régime commercial régulé est maintenu dans le secteur céréaliier, dont l'objectif est de protéger les marchés internes de la concurrence des marchés mondiaux, où les prix sont plus bas. Alors que la structure des paiements de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE est modifiée depuis 1992, la valeur nominale du soutien par hectare aux producteurs céréaliiers européens reste largement inchangée. Les réformes ont entraîné une réorientation de la production vers le marché et ont donné aux producteurs européens les moyens de profiter de la demande mondiale croissante.

Les politiques européennes liées aux agrocarburants ont eu un impact sur l'attractivité commerciale relative des cultures céréalières et d'oléagineux pour les producteurs européens. Dans ce contexte, tout changement dans ces politiques pourrait influencer les choix des producteurs lors de l'ensemencement. Les politiques européennes dans ce domaine ont cependant moins d'importance que celles des États-Unis dans le secteur céréaliier.

Dans l'ensemble, l'UE continue d'appliquer un cadre politique qui maintient la production céréalière européenne à des niveaux plus élevés qu'ils ne le seraient sans ce soutien. Cependant, dans un contexte de croissance des prix mondiaux, une telle politique peut permettre de limiter les tensions sur les prix.

2. Récents développements

Développements du secteur céréaliier à l'échelle mondiale

Les prix du maïs ont fortement augmenté au milieu de l'année 2012, progressant de 24,6 % entre juin et juillet,

en raison d'une grave sécheresse aux États-Unis. À partir d'août 2012, ils ont commencé à chuter, et en mars 2013 ils avaient retrouvé leur niveau de mars 2012. Par la suite, les baisses de prix ont été suivies d'un redressement des prix, mais la tendance générale reste à la baisse.

De juin à novembre 2012, les prix mensuels moyens du blé ont progressé de 39 %, avant de baisser de 14 % pendant la période allant jusqu'à février 2013. Les prix de février 2013 étaient cependant supérieurs de 26 % aux prix de février 2012. Depuis cette date, les prix du blé ont continué à baisser, et cette tendance devrait se poursuivre durant l'année 2013 en raison d'une hausse de 2 % de l'ensemencement en blé. Les prix du blé resteront cependant à des niveaux historiquement élevés, puisque les stocks sont tombés « à leur plus bas niveau depuis 2007/08 » (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les prix du blé en 2013](#) », 24 février 2013). Pour les principales céréales, les prix continueront par conséquent à osciller autour de niveaux élevés.

Alors que la coordination par le biais du Système d'information sur les marchés agricoles du G20 (AMIS) semble avoir diminué les réactions de panique face aux pénuries dues à la météo, en limitant les augmentations de prix (voir article *Agritrade* « [Premiers succès pour l'initiative AMIS du G20 et la coordination internationale](#) », 18 février 2013), les niveaux de prix moyens de juillet 2012 à février 2013 dépassaient encore les pics enregistrés en juin 2008.

Les prix élevés de 2012 auraient contribué à un processus de « destruction de la demande » sur certains segments de marché, avec un déclin de 11,8 % de l'utilisation de céréales dans le secteur des agrocarburants des États-Unis en 2012. Cependant, Rabobank maintient que la saison 2013/14 verra

« la plus forte progression annuelle de la demande mondiale en céréales », qui aboutira à un ratio stocks/utilisation au niveau mondial « substantiellement en dessous de la moyenne sur 10 ans (qui était de 17,2 %), et une faible perspective de reprise » (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les prix du maïs en 2013](#) », 18 mars 2013).

Ces évolutions ont des implications importantes pour les pays ACP qui restent vulnérables aux chocs des prix mondiaux. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), depuis 2002, 12 pays ACP sont passés du statut d'exportateur net à celui d'importateur net de produits alimentaires.

Les prix élevés du blé affecteront probablement fortement les principaux pays ACP importateurs de blé, tels que le Nigeria, lequel donne davantage d'importance aux mesures obligeant l'introduction de farine de manioc dans les farines. De telles initiatives semblent gagner en popularité dans des pays ACP plus petits, avec des essais également à la Barbade, qui prévoit de tester les utilisations possibles de farine de manioc dans les produits de la boulangerie.

Dans l'ensemble, Rabobank a mis en garde contre des prix des produits alimentaires atteignant « de nouveaux records en 2013 », l'économie mondiale entrant dans une période d'inflation des prix liée aux produits agricoles, ce qui explique pourquoi « la sécurité alimentaire reste une question très sensible dans de nombreuses régions » (voir article *Agritrade* « [Rabobank met en garde contre une éventuelle hausse des prix des denrées alimentaires en 2013](#) », 28 octobre 2012). En raison de ce type de pronostic, les responsables de la FAO et de l'OMC ont appelé les gouvernements à « s'abstenir d'entretenir des

réactions de panique chez les acheteurs et d'appliquer des restrictions à l'exportation ».

Développements du secteur céréaliier de l'UE

Une évaluation des réformes du secteur céréaliier depuis 2003, financée par la CE, a montré à la fois les modifications apportées aux politiques et la continuité du cadre politique européen. Depuis 2003, les paiements par exploitation ont été largement découplés de la production, et les achats à l'intervention ne soutiennent plus les prix de marché européens. Cependant, l'UE continue d'utiliser les achats à l'intervention comme une mesure de type « filet de sécurité » et se garde le droit de recourir encore aux restitutions à l'exportation (bien qu'elles n'aient pas été utilisées dans le secteur céréaliier depuis 2008).

« L'UE a conservé une série de mesures aux frontières, notamment des tarifs douaniers à l'importation variables et des quotas tarifaires spécifiques par produit, afin de protéger le marché interne des importations à des prix inférieurs sur les marchés mondiaux »

Le principal élément de continuité de la politique européenne est le régime commercial céréaliier, dans lequel l'UE a conservé une série de mesures aux frontières, notamment des tarifs douaniers à l'importation variables et des quotas tarifaires spécifiques par produit, afin de « protéger le marché interne des importations à des prix inférieurs sur les marchés mondiaux », tout en satisfaisant les besoins des consommateurs (voir article *Agritrade* « [Impact des réformes sur le secteur céréaliier de l'UE](#) », 12 mai 2013).

Cependant, selon une évaluation par la CE des mesures dans le secteur céréa-

lier appliquées dans le cadre de la PAC, alors que la structure des paiements aux producteurs céréaliiers a été « radicalement changée », « la valeur nominale des aides par hectare couplées et découplées [a] à peine changé ». Étant donné les niveaux élevés des prix sur les marchés mondiaux, les paiements au titre de la PAC contribuent dorénavant moins aux revenus des céréaliiers.

Malgré les niveaux relativement élevés des prix mondiaux des produits de base, « il subsiste des États membres dans lesquels (...), en moyenne, les producteurs auraient bénéficié de revenus très faibles s'ils n'avaient pas reçu les aides couplées et découplées ». Ainsi, il semble que les politiques sectorielles de l'UE dans le secteur céréaliier continuent de maintenir la production céréalière à des niveaux plus élevés qu'en l'absence de telles mesures de soutien.

D'après l'évaluation, après les réformes, les décisions de production des agriculteurs européens ont répondu davantage aux « signaux des prix internationaux » qu'à la structure du soutien de la PAC. Étonnamment, les réformes politiques ont abouti à une plus grande volatilité des prix dans l'UE que sur les marchés céréaliiers mondiaux, ce qui a amené les transformateurs, négociants et producteurs à utiliser davantage les outils de gestion des risques liés aux prix. Une autre conséquence des réformes a été la réduction considérable des importations européennes de substituts aux céréales pour le secteur de l'alimentation animale (- 70 %).

En ce qui concerne les effets des réformes sur les marchés extérieurs, l'évaluation indique que « la décision de ne pas fournir de restitutions à l'exportation a aidé à dépasser les contraintes pesant dans le cadre de l'OMC sur les exportations subventionnées, et ceci a généré une hausse de la part des

exportations nettes de l'UE dans les exportations mondiales totales de céréales. » Ainsi, « la part de l'UE dans les exportations mondiales totales de

« La part de l'UE dans les exportations mondiales totales de blé et de farine a progressé de 5,2 % à 7,7 % entre la période précédant la réforme et celle suivant la réforme »

blé et de farine a progressé de 5,2 % à 7,7 % entre la période précédant la réforme et celle suivant la réforme », l'UE augmentant de cette manière sa contribution aux importations d'Afrique subsaharienne.

Le secteur céréaliier et les agrocarburants

La pression grandissante pour une révision de la politique de l'UE en matière d'agrocarburants pourrait avoir des implications pour le secteur céréaliier.

« La pression grandissante pour une révision de la politique de l'UE en matière d'agrocarburants pourrait avoir des implications pour le secteur céréaliier »

Les obligations en matière d'agrocarburants, par exemple, ont vu une hausse de 26 % des surfaces cultivées en oléagineux, ainsi qu'une expansion de la production allemande de maïs d'ensilage pour le biogaz (utilisant 11 % de la surface agricole utile totale en Allemagne).

En septembre 2012, les responsables de la FAO, du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et du Programme alimentaire mondial (PAM) ont appelé à des ajustements en matière d'utilisation des cultures alimentaires pour la production d'agro-

carburants. Les leaders des milieux d'affaires du secteur privé ont soutenu cet appel. Toujours en septembre, le gouvernement français a plaidé pour « une pause dans le développement des agrocarburants entrant en concurrence avec les produits alimentaires », et l'établissement d'un plafond de 7 % sur l'utilisation des agrocarburants basés sur des cultures. Un tel plafond serait en accord avec les efforts de la CE pour « imposer une limite sur l'utilisation des agrocarburants basés sur les cultures ».

En octobre 2012, les propositions de la CE ont appelé à mettre fin à « toutes les subventions aux agrocarburants basés sur les cultures après 2020 ». Une telle mesure impliquerait une utilisation du colza et du blé limitée à 5 % de la consommation d'énergie totale dans le secteur européen du transport, et l'augmentation « de la part des agrocarburants avancés n'utilisant pas de terres ».

L'industrie européenne des agrocarburants a critiqué les propositions de la CE, maintenant que les politiques européennes en la matière n'ont que très peu d'impact sur les prix mondiaux des céréales (en comparaison avec les politiques des États-Unis), puisque les quantités utilisées par cette industrie sont relativement faibles. Par exemple, les prix élevés des céréales atteints en 2012/13 ont entraîné une contraction de l'utilisation des céréales secondaires aux États-Unis pour la production d'agrocarburants qui est supérieure à la quantité totale annuelle de céréales européennes utilisée pour la production de bioénergie. Malgré tout, toute révision des obligations en matière d'agrocarburants pourrait freiner l'expansion prévue de l'utilisation de céréales pour leur production en Europe.

Développements en Afrique centrale et de l'Ouest

Situation du secteur céréaliier dans la région

En mars 2013, la FAO prévoyait une production moyenne, voire supérieure à la moyenne, dans les deux princi-

paux pays producteurs de céréales de la région d'Afrique centrale, le Cameroun et la République centrafricaine, mais une production régionale totale correspondant au niveau de 2011. Ainsi, « le gros des besoins nationaux en céréales » a été importé au Gabon et en République du Congo.

Tableau I : Production de céréales secondaires de l'Afrique de l'Ouest et centrale (en milliers de tonnes)

	2010	2011	2012 (est.)
Afrique de l'Ouest	47,600	42,000	47,400
Afrique centrale	3,300	3,200	3,200

Source : FAO, Crop prospects and food situation, n° 1, mars 2013.

En Afrique de l'Ouest, « la situation générale en matière de sécurité alimentaire s'est améliorée de manière significative », et la production céréalière a augmenté de 12,9 % en 2012. Cependant, en fonction des pays, les évolutions étaient variables. Bien que les prix soient restés élevés dans certaines zones, dans l'ensemble, les prix des céréales secondaires ont baissé, étant donné « les restrictions interrégionales imposées sur les mouvements des produits de base ».

« En Afrique de l'Ouest, la situation générale en matière de sécurité alimentaire s'est améliorée de manière significative »

La production céréalière brute pour la saison 2012/13 dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest a été estimée à 54,6 millions de tonnes, en hausse de 16 % par rapport à la saison précédente et de 1 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années.

Tableau II : Position en matière d'importations de céréales des pays à faible niveau de revenu et à déficit alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre (en milliers de tonnes)

	2011/12 ou 2012 (importations effectives)	Importations nécessaires totales 2012/13 ou 2013
Western Africa	14,718	14,145
Central Africa	2,061	2,109

Source : FAO, Crop Prospects and Food Situation, No. 1, March 2013

S'attaquer aux contraintes liées au commerce régional des céréales

« Le commerce intrarégional de céréales au sein de la CEDEAO se situe bien en dessous du potentiel de la région »

Une analyse publiée par la Banque mondiale suggère que le commerce intrarégional de céréales au sein de la Communauté économique des pays d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se situe bien en dessous du potentiel de la région, la plupart des importations nationales de céréales provenant d'autres régions (97 % du maïs, 79 % du sorgho et 62 % du mil). La production de maïs est de plus en plus considérée comme viable au plan commercial, enregistrant la saison dernière une hausse de 30 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années.

Des problèmes similaires existent pour le commerce intrarégional d'intrants, pour lequel les réglementations nationales continuent de prévaloir sur les accords régionaux. Il semble que les contraintes sur les achats et le commerce régionaux d'intrants poussent leur coût à la hausse, et ainsi ne permettent pas une amélioration des rendements. Pourtant, un schéma de libéralisation des échanges s'applique au sein de la CEDEAO sur le commerce des céréales et des intrants. Les acheteurs et les négociants à grande échelle potentiels continuent de rencontrer des difficultés pour garantir les permis et les certificats nécessaires pour s'approvisionner au niveau régional. Ce type de difficultés favorise l'augmentation des coûts du commerce intrarégional de céréales, et rend l'approvisionnement au niveau régional non concurrentiel.

La note publiée par la Banque mondiale a identifié un certain nombre de

domaines d'action potentiels, notamment :

- le renforcement de la libéralisation du commerce au plan opérationnel par :
 - a) l'abandon ou l'établissement d'une plus grande transparence dans l'utilisation des interdictions saisonnières d'exportation ;
 - b) la promotion d'une plus grande transparence des régimes de licences d'importation et d'exportation ;
 - c) le démantèlement des frais de transit ;
 - d) la suppression des barrages routiers illicites et la lutte contre les actes de corruption par les fonctionnaires des douanes ;
- la promotion d'une plus grande harmonisation des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de sécurité des aliments, et la création de normes de base supplémentaires pour le commerce des céréales ;
- la clarification et la diffusion des exigences en matière d'origine des produits dans le cadre du Schéma de libéralisation des échanges.

Étant donné le caractère fondamental de beaucoup de ces défis, à court terme, il conviendrait peut-être de se concentrer sur le soutien à fournir aux négociants pour qu'ils puissent faire face à ces contraintes (des recommandations similaires sont sorties de la conférence organisée par la CEDEAO et l'USAID en janvier 2013, à Accra, sur le commerce transfrontalier). L'USAID et la Banque mondiale soutiennent la « Borderless Initiative », un projet important à cet égard (voir article *Agritrade* « [Examen des contraintes qui pèsent sur le commerce régional des céréales en Afrique de l'Ouest](#) », 12 mai 2013).

Les approches divergentes du développement du secteur céréaliier local

Les développements en 2012/13 ont montré des divergences d'approche entre les pays de la région pour favoriser le développement du secteur céréaliier en Afrique de l'Ouest.

« Les développements en 2012/13 ont montré des divergences d'approche entre les pays de la région pour favoriser le développement du secteur céréaliier en Afrique de l'Ouest »

Une analyse du secteur céréaliier béninois publiée par le département américain de l'Agriculture (USDA) en janvier 2013 décrit les engagements politiques du Bénin visant à favoriser une augmentation de la production agricole, suite à la crise des prix alimentaires de 2008. Un soutien important est fourni par le gouvernement pour la production et la commercialisation des céréales, à travers la distribution gratuite de semences, la fourniture d'engrais subventionnés, et l'achat et le stockage du maïs via des agences gouvernementales. Cependant, on estime qu'environ 30 % de la production de céréales secondaires est perdue après la récolte. En accord avec les objectifs du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), environ 11,8 % du budget national sont consacrés à l'agriculture, et notamment au coton qui continue à jouer un rôle dominant. Ces mesures, mises en œuvre avec le soutien des bailleurs de fonds, ont entraîné une hausse de la production céréalière (maïs + 12,2 % et sorgho + 45,8 % depuis la saison 2010/11).

La politique du gouvernement a pour objectif de faire du Bénin un exportateur majeur de céréales d'ici à 2025.

Dans le nord du Bénin, on estime que plus de la moitié de la production de maïs nationale est exportée vers le Niger et le Mali, alors que dans le sud les négociants nigériens poussent les prix locaux du maïs à la hausse. Par conséquent, dans certaines régions du pays, des échanges intrarégionaux reposant sur le secteur privé ont déjà lieu, ce qui soulève la question de la répartition des coûts et bénéfices des programmes de soutien à la production céréalière du Bénin.

En 2012/13, le Nigeria a mis en place des mesures importantes, avec l'objectif de réduire la facture des importations de produits alimentaires. En plus des programmes traditionnels de subventions aux intrants, des mesures tarifaires ont été appliquées afin de favoriser l'introduction de manioc dans la farine de blé dans le secteur de la boulangerie. En juillet 2012, le gouvernement nigérian a annoncé :

- une réduction du droit de douane sur les enzymes fortifiant le manioc de 10 % à zéro ;
- l'imposition d'un droit additionnel de 15 % sur le blé importé, augmentant le droit à 20 % ;
- l'imposition d'un droit additionnel de 65 % sur la farine de blé, augmentant le droit effectif à 100 % ;
- l'octroi d'un accès en franchise de droits pour les machines et équipements requis pour la transformation et le mélange du manioc.

Par ailleurs, le gouvernement importe des usines de transformation du manioc à grande échelle de la Chine pour stimuler la transformation locale. L'objectif est d'avoir 10 % de farine de manioc dans la farine de blé d'ici à juillet 2013, et 40 % d'ici à 2015. Cependant, l'effet immédiat a été d'augmenter de 20 % les prix de la farine de blé.

L'utilisation de hausses importantes des tarifs douaniers pour promouvoir la production locale est une caractéristique de plus en plus présente de la politique agricole nigérienne. L'USDA maintient que les parties prenantes sont réticentes à suivre la politique de mélange obligatoire du gouvernement, à cause des « expériences négatives passées » d'initiatives politiques similaires (voir article *Agritrade* « [Le débat sur l'utilisation de la farine de manioc dans le pain s'intensifie au Nigeria](#) », 6 août 2012). Aussi, des articles de presse indiquent que des difficultés sérieuses sont rencontrées pour rééquiper, former à nouveau et adopter des techniques de transformation nouvelles dans le secteur de la boulangerie.

Alors que le Nigeria est le plus grand producteur de manioc au monde, les objectifs d'expansion de l'utilisation locale de manioc dans le secteur de la boulangerie pourraient entrer en conflit avec le lancement d'initiatives pour exporter le manioc et les produits à base de manioc. En août 2012, des exportations de 1,1 million de tonnes étaient annoncées vers la Chine, ainsi que des contrats pour l'approvisionnement de 500 000 tonnes de manioc annuellement vers l'Australie. Cela soulève la question du caractère approprié du marché visé par le Nigeria dans ses efforts pour développer le secteur du manioc (voir article *Agritrade* « [La politique tarifaire du Nigeria sur le mélange de manioc et de blé suscite des questions](#) », 18 novembre 2012), de même que des interrogations quant au rôle de la politique tarifaire dans la promotion et le soutien d'une production céréalière élevée.

En septembre 2012, le FIDA a fait état d'une troisième approche pour la promotion du secteur céréalier adoptée en Afrique de l'Ouest, à savoir celle du Sénégal qui vise à promouvoir

l'utilisation de contrats de vente à terme entre les producteurs de mil, les transformateurs et les négociants, afin de renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement céréalières. L'objectif de ces contrats à terme est de réduire les incertitudes liées aux prix et d'augmenter l'investissement réalisé sur les exploitations, à travers une amélioration de l'accès au crédit (voir article *Agritrade* « [Signature d'un contrat de vente pour aider les producteurs de céréales à obtenir des débouchés au Sénégal](#) », 28 octobre 2012).

Cependant, l'utilisation de contrats de vente pour l'achat de récoltes futures pourrait nécessiter le renforcement du cadre légal et institutionnel afin que les contrats soient effectivement appliqués. Si l'approche fonctionne pour le mil, les accords contractuels à terme seront étendus à une série d'autres céréales, en prenant en compte les spécificités des différentes chaînes d'approvisionnement. Alors que de nombreux gouvernements reconnaissent l'importance de renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement des céréales, l'infrastructure requise pour un fonctionnement efficace des chaînes nationales et régionales n'est pas toujours présente.

Développements en Afrique australe et de l'Est

Situation du secteur céréalier dans la région

« En Afrique australe et de l'Est, les perspectives pour la récolte de céréales de 2013 sont dans l'ensemble satisfaisantes »

Selon la FAO, en Afrique australe, les perspectives pour la récolte de céréales de 2013 sont « dans l'ensemble satisfaisantes », bien qu'une recrudescence de chenilles légionnaires menace la production dans

certaines régions. Dans l'ensemble, les rendements devraient augmenter, excepté dans les zones affectées par la sécheresse ou les inondations, où des tensions sur les prix apparaissent.

En réponse aux prix élevés du maïs, l'Afrique du Sud va augmenter son ensemencement de 3 %, et la production totale devrait atteindre 13 millions de tonnes. À la suite de précipitations mal réparties, une récolte plus faible est attendue en Namibie, après la récolte exceptionnelle de la saison précédente.

En Afrique de l'Est, une situation analogue est observée, voire avec une production supérieure à la moyenne, mais aussi des différences considérables entre les pays. Les perspectives de récolte sont particulièrement critiques au Kenya (où l'apparition d'une nécrose du maïs mortelle est source d'inquiétudes) et dans certaines régions d'Éthiopie. Cependant, la situation générale en matière de sécurité alimentaire en Afrique de l'Est est considérée comme s'améliorant, avec une production de céréales à des niveaux proches des niveaux record – environ 12,4 % au-dessus de la moyenne des cinq dernières années.

Au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), se dessine à plus long terme la tendance d'une production céréalière qui augmentera plus rapidement que la croissance de la population.

« La tendance à plus long terme dans la CAE est celle d'une production céréalière qui augmentera plus rapidement que la croissance de la population »

Cependant, l'environnement politique de la CAE n'est pas perçu comme propice à l'expansion de la production de maïs au-delà des besoins de consom-

mation de la région. En effet, les opportunités d'exportation sont très limitées en raison de la concurrence des producteurs à bas coûts tels que l'Afrique

du Sud (voir article *Agritrade* « [La production et le commerce du maïs au sein de la CAE examinés par l'USDA](#) », 16 septembre 2012).

Tableau III : Production céréalière agrégée des pays d'Afrique australe et de l'Est (en milliers de tonnes)

	Blé			Céréales secondaires		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Afrique australe	1,700	2 300	2,300	26,400	25,000	24,300
Afrique de l'Est	4,100	4 000	4,300	34,800	32,200	34,900

Source : FAO, Crop prospects and food situation, n° 1, mars 2013.

En Zambie, alors que les stocks de maïs sont élevés après des récoltes consécutives exceptionnelles, les interdictions d'exportation « marche-arrêt » (introduites en septembre 2012 et suspendues en mars 2013) et les niveaux élevés des achats gouvernementaux ont perturbé le développement par le secteur privé de chaînes d'approvisionnement régionales de maïs. À la suite de la suspension de l'interdiction d'exportation, les négociations entre les gouvernements pour vendre du maïs au Zimbabwe n'ont pas non plus

aidé à favoriser le développement par le secteur privé de chaînes d'approvisionnement. Les difficultés rencontrées pour importer du maïs de Zambie au début de l'année 2013 ont cependant conduit à une remise en question des restrictions imposées par le gouvernement sur les importations de maïs génétiquement modifié (voir article *Agritrade* « [Des interdictions d'exportation temporaires et des politiques en matière d'OGM compliquent les achats de maïs du Zimbabwe](#) » 26 mai 2013).

Tableau IV : Importations agrégées de céréales des pays à faible niveau de revenu et à déficit alimentaire d'Afrique australe et orientale (en milliers de tonnes)

	Actual imports 2011/12 or 2012	Total import requirements 2012/13 or 2013
Afrique australe	2 508	2 346
Afrique de l'Est	8 183	7 987

Source : FAO, Crop prospects and food situation, n° 1, mars 2013.

Les obstacles au commerce régional liés aux organismes génétiquement modifiés et aux normes

Alors que l'Afrique du Sud produit un excédent important de maïs, les exportations ciblent de plus en plus

les marchés extérieurs (voir article *Agritrade* « [Le profil d'exportation de l'Afrique du Sud complique la situation relative à la sécurité alimentaire régionale en Afrique orientale et australe](#) », 2 décembre 2012). Cette situation est le résultat de quatre facteurs :

- les prix mondiaux élevés atteints récemment ;
- les pénuries sur des marchés d'exportation majeurs (Mexique) ;
- les politiques tarifaires régionales ;
- les politiques nationales divergentes au sujet du maïs génétiquement modifié (OGM).

« La question du traitement du maïs OGM reste une question cruciale en Afrique australe et orientale »

La question du traitement du maïs OGM, qui souvent nécessite des accords d'importation spéciaux générant des coûts supplémentaires, reste une question cruciale en Afrique australe et orientale, étant donné le rôle croissant que les semences OGM jouent dans la production sud-africaine (quelque 72 % de la production de la saison 2011/12).

Étroitement liée au débat sur les OGM, l'harmonisation des normes de produits dans le secteur céréalier représente une question clé. La divergence des normes de produits constitue en effet une barrière non tarifaire au commerce importante.

Selon les résultats d'une enquête sur le commerce transfrontalier menée par le Conseil céréalier d'Afrique de l'Est (EAGC), « des seuils de qualité élevés, une documentation requise fastidieuse et une corruption ouverte aux postes frontaliers officiels » bloquent systématiquement le mouvement des « produits alimentaires bon marché des zones excédentaires vers les régions déficitaires ».

Même quand toutes les exigences sont satisfaites, les négociants se plaignent des retards qui subsistent, malgré le

fait que la CAE soit une union douanière. L'établissement et l'application de normes communes de sécurité et de qualité des aliments restent problématiques et continuent de représenter un obstacle majeur au commerce (voir article *Agritrade* « [Équilibrer la sécurité alimentaire et le commerce régional en Afrique orientale et australe](#) », 31 mars 2012).

Dans ce contexte, des efforts sont poursuivis pour établir et mettre en œuvre des normes communes au niveau de la CAE et du Marché commun d'Afrique australe et de l'Est (COMESA), avec le défi imminent de l'harmonisation des normes au sein de l'Accord de libre-échange tripartite comprenant la CAE, le COMESA et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Des efforts sont en cours au niveau du COMESA afin :

- d'établir un système d'alerte précoce pour les céréales contaminées en vue de renforcer la sécurité des aliments et faciliter le commerce régional céréalier ;
- de favoriser l'établissement de systèmes nationaux mutuellement reconnus de certification donnant la garantie de la qualité.

En ce qui concerne les analyses pour la sécurité des aliments, des procédures harmonisées d'échantillonnage et de laboratoire sont nécessaires pour soutenir la reconnaissance mutuelle. Cependant, comme leur mise en œuvre reste de la responsabilité des États membres, les progrès sont incertains et la vitesse à laquelle cette analyse harmonisée pourra être réalisée est incertaine.

Cette question n'est pas simplement technique. Elle comporte des aspects

commerciaux importants. Des normes divergentes protègent et favorisent des intérêts nationaux différents. Dans ce contexte, une analyse de la Banque mondiale a mis en garde contre les normes obligatoires qui vont au-delà des questions SPS et de santé humaine de base, de telles normes pouvant entraîner des coûts élevés et exclure systématiquement les petits producteurs du commerce. L'analyse préconise l'établissement de normes de référence qui fournissent une base pour les transactions commerciales entre les vendeurs et les acheteurs (les questions SPS et de santé publique devant être traitées sur une base obligatoire à travers des règlements généraux). Si des mécanismes permettant de garantir l'application transparente des normes régionales de référence peuvent être établis, ces dernières représentent un moyen rentable de faire progresser le commerce.

Interdictions d'exportation, systèmes d'information de marché et investissement

Des questions apparaissent s'agissant de la durabilité de la place grandissante de la Zambie et du Malawi dans le commerce régional céréalier, étant donné le rôle joué par les intrants subventionnés par le gouvernement et par les programmes d'achats publics subventionnés.

« L'utilisation périodique d'interdictions d'exportation affaiblit également le développement de chaînes d'approvisionnement régionales et l'investissement dans la production commerciale de maïs »

L'utilisation périodique d'interdictions d'exportation affaiblit également le développement de chaînes d'approvisionnement régionales et l'investissement dans la production commerciale

de maïs, et n'apporte pas de bénéfice en matière de réduction des prix à la consommation pour autant (voir article *Agritrade* « [Les interdictions d'exportations agricoles affectent les agriculteurs](#) », 20 mai 2012).

Les pratiques des gouvernements nationaux et l'utilisation d'interdictions d'exportation soulèvent également la question du potentiel d'une utilisation plus fréquente des outils basés sur le marché, afin de réguler les marchés nationaux et régionaux du maïs. Depuis la fin de l'année 2011, une attention croissante est portée à l'amélioration de la transparence sur les marchés du maïs en Afrique du Sud (voir entretien *Agritrade* avec Jannie de Villiers, « [Le secteur des céréales de l'Afrique du Sud : développements récents et enjeux futurs](#) », 9 juillet 2012). Des systèmes similaires visant à fournir des données transparentes sur la situation des marchés régionaux sont jugés nécessaires, l'EAGC lançant un certain nombre d'initiatives à cet égard (voir entretien *Agritrade* avec Gerald Masila, directeur exécutif de l'EAGC, « [Le secteur céréalier en Afrique de l'Est : développements récents et défis futurs](#) », 12 août 2012). Cependant, selon M. Masila, « un des éléments essentiels d'un système commercial structuré est un cadre législatif approprié et des politiques claires pour l'ensemble de la chaîne de valeur ».

Si des systèmes régionaux d'information de marché précis et transparents pour les céréales pouvaient être établis à l'échelle de la région (par ex. à partir du réseau existant en Afrique de l'Est, le Regional Agricultural Trade Information Network), les pressions qui poussent à imposer des interdictions d'exportation « marche-arrêt » seraient réduites. Ces systèmes permettraient de renforcer le développement de chaînes d'approvisionnement régionales efficaces, en aidant à réduire les écarts de prix

à travers la région et peut-être aussi à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs primaires au sein des chaînes d'approvisionnement.

Améliorer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement

Les récents développements dans le secteur du blé dur en Éthiopie montrent les possibilités qui sont offertes pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement : un projet a été lancé afin de faciliter les négociations directes entre les coopératives de producteurs de blé dur et les transformateurs, dans le cadre d'un plan pour développer les capacités de production et de stockage. Fait significatif, à travers ce programme, on tente d'établir des systèmes locaux d'agriculture contractuelle pour des variétés de semences améliorées, afin de faciliter l'expansion de l'initiative.

Étant donné la préférence grandissante des consommateurs pour les produits à base de blé, il existe un potentiel considérable pour l'augmentation de la production locale de cette céréale. Des contrats étant négociés afin d'établir des prix de référence et des primes de qualité, cette initiative devrait aboutir à la construction d'une base commerciale solide pour l'expansion de la production locale de blé (voir article *Agritrade* « [Le renforcement des chaînes d'approvisionnement pourrait doubler la production de céréales en Éthiopie](#) », 26 mai 2013).

Définir les limites à l'utilisation d'outils de politique commerciale

À la fin de l'année 2012, a émergé un débat sur le rôle de la protection tarifaire pour faciliter le rétablissement de la production de blé au Zimbabwe. Le président de l'Association des minoritaires du Zimbabwe (GMAZ) a plaidé pour que les tarifs douaniers appliqués

au blé soient revus afin de favoriser la production. En 2011, cependant, le pays ne produisait que 10 % de ses besoins de consommation.

Dans la Namibie voisine, où la production locale de blé couvre aussi une petite partie de la consommation nationale (18 %), des mesures commerciales saisonnières sont appliquées afin de permettre à la production locale d'être écoulee avant que les importations ne reprennent. Ces mesures sont en accord avec les dispositions de l'accord de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et avec le cadre politique national des « produits contrôlés », qui est appliqué de manière transparente. Le droit de continuer à appliquer de telles mesures a été l'une des questions litigieuses des négociations de l'Accord de partenariat économique (APE) entre la SADC et l'UE.

Au Zimbabwe, cependant, on ne sait pas si les dispositions de sauvegarde bilatérales (article 21) de l'APE entre l'UE et l'Afrique orientale et australe (ESA) pourraient être appliquées en soutien au rétablissement de secteurs qui ont largement disparu. Des questions sont également soulevées vis-à-vis des engagements régionaux de politique commerciale au sein du COMESA et de la SADC.

Parvenir à un accord sur l'utilisation autorisée d'outils de politique commerciale dans le secteur céréalier donnera probablement lieu à autant de controverses que les négociations en cours sur les règles d'origine : au niveau de la SADC/du COMESA, une règle de 35 % d'ajout de valeur est appliquée si le grain de blé constitue environ 90 % de la valeur de la farine de blé (voir article *Agritrade* « [L'exemption des droits de douane sur la farine de blé au Zimbabwe remise en question](#) », 6 août 2012).

Développer des liens en amont

Des actions sont en cours à travers l'Afrique et ailleurs dans les pays ACP pour développer des liens en amont, depuis les secteurs de l'élevage et des produits alimentaires à valeur ajoutée jusqu'à la production locale de céréales. SABMiller, le deuxième plus gros brasseur au monde, projette d'utiliser des céréales produites localement dans le secteur de la bière en Zambie, en Ouganda, au Mozambique et plus récemment au Ghana. Alors que cette initiative fait partie intégrante de la stratégie de développement de marché de SABMiller, visant à attirer les consommateurs de bières artisanales vers le marché commercial, cette stratégie permet également de réduire les importations ainsi que d'encourager les liens en amont et les innovations technologiques (par ex. le développement d'unités de transformation de manioc mobiles pour opérer une transformation sur place). Ces innovations technologiques pourraient avoir des applications beaucoup plus larges (voir article *Agritrade* « [Développer les approvisionnements locaux de céréales pour les produits à plus forte valeur ajoutée](#) », 9 décembre 2012). Des initiatives similaires étant engagées à travers les pays ACP, une coopération pan-ACP est possible au plan technologique, mais également politique, afin de garantir la mise en œuvre rentable des stratégies de développement de liens en amont dans le secteur céréalier.

Développements dans les Caraïbes et le Pacifique

Production céréalière et développements récents dans les Caraïbes

Le maïs est cultivé pour la consommation locale dans la plupart des territoires au sein de la Communauté

des Caraïbes (CARICOM), les principaux producteurs étant Haïti (l'USDA a estimé sa production à 250 000 tonnes), le Belize (environ 45 000 tonnes), la République dominicaine (environ 40 000 tonnes), le Guyana (environ 5 000 tonnes) et la Jamaïque (environ 2 000 tonnes). Le maïs a été identifié comme étant une culture importante pour le renforcement de la sécurité alimentaire dans la région.

« Le maïs a été identifié comme étant une culture importante pour le renforcement de la sécurité alimentaire dans la région »

Des initiatives sont lancées pour doper la production de cette culture au Belize pour l'alimentation des volailles : des articles de presse avancent une expansion de 25 % de la surface cultivée en maïs en 2011. En plus du commerce existant avec la Jamaïque, en 2012, des échanges commerciaux ont été initiés entre le Belize et le Guyana, ce qui a encouragé des investissements supplémentaires dans la production de maïs.

Par ailleurs, la société Jamaican Broilers, en association avec le gouvernement jamaïcain, aurait lancé une initiative pour augmenter sa propre production de maïs. Cependant, des essais similaires ont été faits par le passé mais n'ont pas rencontré le succès escompté.

En 2012/13, en Jamaïque, un accord commercial entre Red Stripe et des agriculteurs a été établi pour cultiver du manioc et du sorgho et remplacer l'orge dans la production locale de bière. Cet accord s'appuie sur des initiatives analogues lancées par Diageo, les propriétaires de Red Stripe. Red Stripe espère remplacer entre 15 % et 20 % de son utilisation d'orge par du manioc et du sorgho d'ici à 2014, avec l'objectif d'atteindre 70 % d'ici à 2020.

À la Barbade, la société Barbados Agricultural Development and Marketing Corporation explore une série d'opportunités de marché afin d'augmenter la production de farine de manioc et son utilisation dans les produits locaux de la boulangerie. Des opportunités d'exportation des produits du manioc au Canada sont aussi actuellement étudiées.

Production céréalière et développements récents dans le Pacifique

Les pays du Pacifique restent dépendants des importations de céréales pour 90 % à 100 % de leur consommation, la production de manioc et de cultures similaires étant limitée.

« La tendance à long terme s'oriente vers une dépendance accrue envers les céréales importées pour la plupart des îles du Pacifique »

La tendance à long terme s'oriente vers une dépendance accrue envers les céréales importées pour la plupart des îles du Pacifique, en raison de la croissance de la population et des modes de consommation qui évoluent. Ainsi, les îles du Pacifique sont particulièrement exposées aux hausses des prix mondiaux des céréales, « avec un nombre croissant de familles vulnérables (...) ayant recours à l'agriculture, au jardinage et à la pêche de subsistance, lorsque que c'est possible de compléter l'alimentation et les revenus ». La réponse des gouvernements dans la plupart des pays semble « limitée au contrôle des prix et aux exemptions tarifaires ». L'UNICEF a appelé à une intervention politique davantage axée sur la production et ciblant les populations rurales pauvres. Cependant, de telles initiatives risquent de n'avoir qu'une action limitée sur le secteur céréalier, étant donné la pré-

dominance de la production de racines et tubercules dans la plupart des îles du Pacifique.

3. Implications pour les pays ACP

Le rôle de la politique tarifaire dans le développement du secteur céréalier

Les expériences et les débats actuels en Afrique suggèrent la nécessité d'adopter une approche plus nuancée concernant l'utilisation de tarifs douaniers en soutien au développement du secteur céréalier, qui serait similaire à celle de l'UE sur de nombreux aspects. Les niveaux des tarifs douaniers doivent être en accord d'une part avec les réalités de production actuelles et d'autre part avec le potentiel de production qui pourrait être viable commercialement. L'utilisation de mesures tarifaires et non tarifaires (telles que les restrictions d'importation ou les interdictions d'exportation) doit être prévisible et transparente si l'on veut encourager les investissements dans les exploitations, tout en contenant les augmentations de prix et en évitant les ruptures au sein des chaînes d'approvisionnement céréalières régionales. Cependant, une telle approche nécessite de se réserver des marges de manœuvre afin que l'exemple de l'UE d'un déploiement nuancé et flexible d'outils de politique commerciale en soutien au développement du secteur céréalier puisse être suivi.

Renforcer les chaînes d'approvisionnement céréalières

Des initiatives sont lancées à travers l'Afrique pour renforcer le fonctionne-

ment des chaînes d'approvisionnement céréalières. Cela implique l'établissement de contacts plus directs entre producteurs et consommateurs finaux, afin de garantir des niveaux de paiement minimums prédéterminés et d'améliorer la qualité des céréales. L'objectif est de réduire les incertitudes liées aux prix pour les producteurs et d'encourager les investissements dans les exploitations.

Les initiatives de renforcement du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement sembleraient être des compléments essentiels aux systèmes existants de subventionnement des intrants, qui ont relancé la production céréalière en Afrique.

Un examen comparé des expériences des différents systèmes pourrait aider à améliorer la formulation des politiques à travers les pays ACP. Un tel examen serait particulièrement utile dans le domaine du droit des contrats ainsi que des mécanismes pour une application effective des engagements contractuels – un problème particulier rencontré avec les contrats à terme conclus par les petits producteurs pour les produits alimentaires de base.

Améliorer les systèmes d'information de marché nationaux et régionaux

L'amélioration des systèmes nationaux et régionaux d'information de marché qui traitent de l'offre, de la demande et des tendances des prix pourrait favoriser le développement de chaînes d'approvisionnement régionales plus efficaces et renforcer l'autosuffisance régionale en céréales. Ces systèmes devraient alors être accompagnés de réformes politiques et institutionnelles pour faciliter le commerce, et de programmes ciblés d'investissement dans les infrastructures de transport et de stockage.

Cependant, il pourrait être difficile de coordonner et d'harmoniser les initiatives existantes. Ainsi, il serait utile d'examiner ces initiatives (non seulement celles dans le secteur céréalier, mais aussi les autres expériences pertinentes) afin de définir les meilleures pratiques dans le cadre de systèmes privés et publics, ainsi que la base sous-jacente à leur harmonisation.

S'attaquer à la question de l'harmonisation des normes

Selon l'analyse de la Banque mondiale, l'établissement de normes de référence pour faciliter le commerce de céréales opéré par le secteur privé pourrait être le moyen le moins coûteux d'harmonisation des normes dans le secteur. Il conviendrait cependant de construire ces normes à partir de règlements SPS et de sécurité des aliments obligatoires et harmonisés, et de renforcer les capacités de vérification et d'application des pays, puisque – en l'absence d'une confiance mutuelle – les gouvernements nationaux continueraient probablement d'insister pour une vérification par les pays eux-mêmes de la mise en conformité avec les normes.

Dans ce contexte, il faut faire face à de sérieux défis pour construire et maintenir les capacités techniques des agences de vérification et d'application des normes, et les lacunes dans ce domaine compromettent la mise en œuvre par chaque pays des engagements de politique régionale.

Évaluer les politiques de soutien à la construction de liens en amont dans le secteur céréalier

Au Nigeria et au Mozambique, des mesures gouvernementales ont été mises en place afin de favoriser les liens en amont, celles-ci allant de l'uti-

lisation de tarifs douaniers plus élevés pour imposer l'introduction du manioc dans les farines au remboursement des droits d'accises aux transformateurs subventionnés, alors que des chaînes d'approvisionnement locales se développent. Il serait nécessaire de contrôler et d'évaluer l'efficacité relative de tels systèmes pour atteindre les objectifs annoncés, et de lancer un processus de partage des expériences et des innovations visant à réduire la dépendance à l'égard des marchés mondiaux, où les prix sont de plus en plus élevés et volatils.

Un dialogue pan-ACP sur les politiques relatives à l'introduction obligatoire de manioc dans les farines afin de réduire les factures des importations de blé pourrait aussi être utile.

Comblant le fossé entre échanges commerciaux informels et formels

Comme l'expérience du Bénin le montre, le commerce informel est souvent en avance sur les ambitions en matière de commerce formel. Le défi à relever est, à partir du commerce transfrontalier informel existant, d'atteindre les objectifs nationaux de renforcement du commerce céréaliier intrarégional. Un des points majeurs à régler concerne les nombreuses barrières au commerce transfrontalier qui augmentent les coûts, et qui existent dans de nombreuses régions ACP. Des initiatives telles que la Borderless Initiative en Afrique de l'Ouest, le programme du COMESA de « régime commercial simplifié » (qui comprend

maintenant un service de messagerie par texto pour signaler les barrières au commerce transfrontalier) et les efforts du Conseil céréaliier d'Afrique de l'Est représentent des avancées importantes à cet égard. Les progrès réalisés doivent faire l'objet d'un examen régulier des meilleures pratiques, afin que les bénéfices en résultant puissent être consolidés et reproduits dans les autres régions.

Principales sources

Monde

1. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Crop prospects and food situation, n° 1, mars 2013

<http://www.fao.org/docrep/017/al998e/al998e.pdf>

2. Indexmundi.com, « Maize (corn), US no. 2 yellow, FOB Gulf of Mexico, US price, US dollars per metric ton »

<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=corn&months=60>

3. Indexmundi.com, « Wheat (US), no. 2, soft red winter, export price delivered at the US Gulf port for prompt or 30 days shipment – US dollars per metric ton »

<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=soft-red-winter-wheat&months=60>

4. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), « Net food-importing developing countries: Who they are, and policy options for global price volatility », par A. Valdés et W. Foster, 23 août 2012

<http://ictsd.org/i/trade-and-sustainable-development-agenda/142563/>

UE

5. CE, DG Agriculture et développement rural, « Evaluation of measures applied under the common agricultural policy to the cereals sector, final report, December 2012 », par LMC International, décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2012/cereals-2012/fulltext_en.pdf

6. CE, DG Agriculture et développement rural, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2020 », rapport complet, décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2012/cereals-2012/fulltext_en.pdf

7. CE, « Proposal ... amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources », COM(2012) 595 final, 17 octobre 2012

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/fuel/docs/com_2012_595_en.pdf

Afrique centrale et de l'Ouest

8. Département américain de l'Agriculture (USDA), « Nigeria introduces levy on wheat grain imports », GAIN Report, 31 août 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Nigeria%20Introduces%20Levy%20on%20Wheat%20Grain%20_Lagos_Nigeria_8-31-2012.pdf

9. Fonds international pour le développement agricole (FIDA), « Projet d'appui aux filières agricoles », page web

<http://www.fidafrique.net/rubrique1066.html>

10. USDA, « Benin coarse grains and rice report », GAIN Report, 29 janvier 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Benin%20Coarse%20Grains%20and%20Rice%20Report%20_Lagos_Benin_1-29-2013.pdf

Afrique australe et de l'Est

11. USDA, « South Africa grain and feed annual », GAIN Report, 25 mars 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Pretoria_South%20Africa%20-%20Republic%20of_3-25-2013.pdf

12. USDA, « East African region corn report », GAIN Report, 21 juin 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/East%20African%20Region%20Corn%20Report_Nairobi_Kenya_6-21-2012.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juin 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Demande, production et évolution des prix au niveau mondial en 2012/13

Développements politiques de l'UE et secteur du cacao

Tendances et problèmes émergents dans le secteur du cacao

Développements dans les secteurs du cacao d'Afrique de l'Ouest et centrale en 2012/13

Développements dans les secteurs du cacao des Caraïbes et du Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Veiller à ce que les marchés fournissent des revenus nets durables aux producteurs de cacao

Faire face aux normes sanitaires et phytosanitaires et de sécurité des denrées alimentaires plus strictes

Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement internes du cacao en Afrique

Tirer parti de la demande asiatique croissante

Développer une coopération pan-ACP dans les stratégies de commercialisation du cacao fin

Secteur du cacao

1. Contexte et principaux enjeux

Les producteurs ACP sont les leaders mondiaux de la production de cacao, laquelle est concentrée en Afrique de l'Ouest et centrale, le cacao fin/aromatisé étant produit dans les Caraïbes et le Pacifique. Malgré des plans ambitieux visant à développer la production de cacao dans les pays non ACP, ceux-ci sont peu susceptibles à court terme de disputer le rôle dominant joué par les producteurs ACP.

Les prix moyens du cacao ont affiché une reprise au cours des neuf premiers mois de 2012, avant de retomber en février 2013 à des niveaux de prix légèrement en dessous de ceux de décembre 2011, et inférieurs de 36,7 % au record de février 2011. Alors que les conflits politiques en Côte d'Ivoire et les incertitudes subséquentes liées aux politiques de réforme intérieures aurait pu contribuer à soutenir les prix, la stabilisation des cours internationaux du cacao, qui était escomptée après la mise en œuvre des

réformes du secteur du cacao en Côte d'Ivoire, ne s'est pas encore produite.

Même si les entreprises sont inquiètes concernant l'approvisionnement à long terme du cacao, cela ne s'est pas traduit par des prix plus élevés et plus stables. Depuis 2007, la volatilité des prix a été prononcée, mais à une moyenne de prix plus élevée.

Le secteur est confronté à de sérieux défis, à savoir stimuler l'investissement dans les nouvelles plantations de cacao, améliorer les stratégies de gestion des arbres et attirer des jeunes agriculteurs dans le secteur, et un éventail croissant de partenariats public-privé sont lancés pour tenter de relever ces défis.

Les problèmes de durabilité environnementale et sociale – en particulier l'élimination du travail des enfants – sont toujours au rang des priorités. On ne sait pas encore si ces problèmes seront

assortis d'exigences réglementaires. Dans le secteur de la pêche, l'UE se lance actuellement dans des réformes réglementaires qui lieront l'accès au marché de l'UE pour les produits de la pêche à la conformité certifiée aux normes environnementales et sociales. Ces développements réglementaires méritent d'être suivis de près, étant donné leur application potentielle au secteur agricole plus largement (par ex. la transition vers la certification des méthodes de production ne recourant pas au travail des enfants comme condition incontournable d'accès au marché).

La demande de cacao produit de manière durable est en hausse. Cependant, la répartition des coûts et bénéfices de la certification de la durabilité le long des chaînes d'approvisionnement n'a pas encore été abordée. Cela est compliqué par la multiplication des systèmes de certification et des interrogations quant à la rigueur des processus de traçabilité appliqués (par exemple, si le cacao produit selon les normes du commerce équitable finit réellement dans des barres de chocolat certifiées commerce équitable). Les producteurs ACP devront être à la pointe de ces tendances en développant des stratégies opérationnelles pour répondre aux craintes sous-jacentes.

Les efforts se poursuivent pour développer le broyage de cacao en Afrique de l'Ouest et centrale, avec toute une série d'investissements réalisés par les entreprises à l'appui de ces efforts. Cependant, un autre domaine d'inquiétude concerne les règlements de l'UE sur les concentrations de cadmium dans les produits à base de cacao et de chocolat.

Un enjeu politique clé a trait aux futures stratégies qui seront déployées pour soutenir le repositionnement des producteurs ACP au sein de la filière mondiale du cacao en réponse aux structures changeantes de la demande mondiale de cacao.

S'agissant des producteurs de cacao fin/aromatisé des Caraïbes et du Pacifique, des efforts sont en cours pour développer des relations plus étroites entre les producteurs et les utilisateurs finaux. Ceci soulève des questions concernant le rôle futur des conseils des produits de base, des solutions pragmatiques étant mises en œuvre dans certains pays pendant que les réformes réglementaires suivent leur cours.

Dans les Caraïbes, il est indispensable de concilier le mouvement vers le renforcement des relations commerciales avec les utilisateurs finaux existants

et les efforts plus généraux visant à promouvoir une transformation locale à plus forte valeur ajoutée du cacao en produits de consommation finale. Dans la région du Pacifique, cependant, l'accent est mis sur le ciblage des segments du marché du cacao offrant de meilleurs prix et en pleine croissance, qui sont plus résistants face au ralentissement économique.

2. Récents développements

Demande, production et évolution des prix au niveau mondial en 2012/13

Demande

La croissance lente et négative sur les principaux marchés mondiaux du cacao (États-Unis et UE) n'a été que partiellement compensée par la hausse de la demande de produits à base de cacao sur les marchés émergents, qui a continué de croître tout au long de 2012. La demande en Europe pour du chocolat haut de gamme ayant une teneur élevée en cacao a été durement touchée par le ralentissement économique.

Tableau I : Situation du marché mondial du cacao (en milliers de tonnes)

	2011/12		2012/13*	Variation (%)
	Estimation précédente	Estimation révisée		
Production mondiale	4 052	4 075	4 003	- 1,80
Broyages mondiaux	3 921	3 948	4 008	1,50
Excédent/déficit	90	86	- 45	
Stocks de fin de saison	1 864	1 838	1 793	- 2,40
Ratio stocks/broyages (%)	47,5	46,6	44,7	

* Prévision.

Source : ICCO, Quarterly bulletin of statistics, 28 février 2013.

En 2012, les broyages de cacao européens (UE et Suisse) ont chuté de 10,3 %, les transformateurs puisant dans les stocks, en réponse à la baisse de la demande des consommateurs. D'après l'Association européenne du cacao, les broyages de cacao ont reculé de 3,9 % au cours du premier trimestre de 2013 par rapport à 2012, représentant la cinquième baisse consécutive des broyages trimestriels. Aux États-Unis, en revanche, les broyages en 2012 sont restés stables par rapport à 2011.

En raison des stocks détenus par les broyeurs en 2011/12, l'Organisation internationale du cacao (ICCO) s'attend à ce que les broyages en 2012/13 augmentent mondialement de 1,5 % pour atteindre 4 008 000 tonnes, contre 3 948 000 tonnes en 2011/12 (un sondage Reuters suggère une augmentation de 2 à 2,5 %).

Les chiffres de la National Confectioners' Association (NCA) des États-Unis – qui incluent les chiffres des États-Unis, du Canada et du Mexique – ont avancé une augmentation surprenante de 6 % des broyages au cours du premier trimestre de 2013, bien supérieure aux estimations initiales de 1 %. Ceci suggère qu'un cap a été franchi en termes de demande. Cependant, bien que l'ICCO prévoie une augmentation de 2,3 % des broyages asiatiques en 2012/13, d'après l'Association du cacao d'Asie, les broyages ont chuté de quelque 10,8 % à 140 062 tonnes, le niveau le plus bas depuis les records de 2011.

Production

D'après l'ICCO, après un excédent très important en 2010/11 (333 000 tonnes) et un excédent bien plus modeste en 2011/12 (86 000 tonnes), il est probable qu'il y ait un déficit d'approvisionnement de 45 000 tonnes en 2012/13, la production mondiale atteignant des

niveaux légèrement inférieurs par rapport à l'année précédente, à 4 003 000 tonnes.

« Un déficit d'approvisionnement global de 45 000 tonnes est attendu en 2012/13 »

Cependant, les conditions climatiques s'améliorent en Afrique de l'Ouest et certains négociants (Cargill) s'attendent à une récolte équilibrée tandis que d'autres (tels qu'Olam) prévoient un léger excédent.

La récolte 2012/13 a commencé en septembre, les marchés mondiaux du cacao craignant l'impact des réformes du secteur du cacao en Côte d'Ivoire. Les accusations de défaillances en ce qui concerne les accords d'approvisionnement en intrants établis par le nouvel organe réglementaire, la Caisse Café Cacao (CCC), conjuguées à un épisode de sécheresse, laissent supposer un déclin de 15 % de la production ivoirienne de cacao.

Cependant, la culture de cacao a pris de l'ampleur en décembre-janvier et des conditions climatiques favorables ont mené à une révision à la hausse des estimations, à des niveaux supérieurs à la moyenne des cinq dernières années. Les prévisions pour la production 2012/13 sont par conséquent inférieures de 1 % à peine aux niveaux de production estimés pour 2011/12 et inférieurs de seulement 2,7 % à ceux de 2010/11.

Les exportations de fèves de cacao brut de Côte d'Ivoire ont atteint 756 052 tonnes (octobre 2012 à mars 2013), soit un volume très proche du volume d'exportations de la saison précédente.

Au Ghana, le deuxième plus grand producteur mondial, la production devrait chuter à 820 000 tonnes en 2012/13 du

fait de facteurs liés au climat (une baisse de 6,7 % par rapport à 2011/12 et de 18,4 % par rapport au niveau élevé de 2010/11). Cependant, le Conseil du cacao du Ghana – connu sous le nom de Cocobod – prévoit une production de 850 000 tonnes pour 2013/14.

« Des pays non ACP semblent s'intéresser de plus en plus à la production de cacao »

Au-delà de l'Afrique de l'Ouest, avec les craintes sur les approvisionnements futurs en cacao face à une demande changeante et en croissance, des pays non ACP semblent s'intéresser de plus en plus à la production de cacao ; c'est le cas en particulier de l'Indonésie, où la production devrait augmenter de 10 % en 2012/13 pour atteindre 500 000 tonnes. Cependant, les exportations indonésiennes de fèves de cacao devraient chuter de 130 000 à 100 000 tonnes du fait de la hausse des broyages de cacao au niveau national.

En mars 2013, les 22 membres du Partenariat pour la durabilité du cacao ont lancé un programme ambitieux pour l'Indonésie : tripler la production de cacao à 1 500 000 tonnes d'ici 2020, soit un développement de la production équivalant à 25 % de la demande mondiale actuelle. Cependant, malgré un programme d'investissement soutenu par le gouvernement d'une valeur de 350 millions \$US, des épidémies et des conditions météorologiques défavorables ont entravé ces efforts.

Néanmoins, l'Indonésie a été en mesure d'attirer des investissements d'entreprises telles que Barry Callebaut, avec notamment la mise en place d'une installation de transformation du cacao conjointe à Makassar, qui devrait être opérationnelle en 2013, et le rachat en décembre 2012 d'une entreprise de cacao du groupe singapourien Petra Foods. Ceci s'inscrit dans le cadre

d'une stratégie de diversification et de repositionnement de marché plus générale du cacao à la lumière de la demande asiatique croissante.

De la même manière, en octobre 2012, Cargill a élargi son programme en faveur du cacao durable à la province du Sulawesi du Sud en Indonésie, en réponse à la demande croissante de cacao en Asie. Ceci faisait suite au lancement en juillet 2011 du Plan en faveur du cacao de Nestlé en Indonésie, visant à doper la production. Le temps dira si ces efforts pour compléter voire remplacer la production de cacao en Afrique de l'Ouest seront couronnés de succès.

Entre 2002/03 et 2010/11, les importations de cacao et de produits à

base de cacao en Chine et en Inde ont augmenté de 350 % et 570 % respectivement.

« Les importations de cacao/ produits à base de cacao de la Chine ont augmenté de 350 % et celles de l'Inde de 570 % entre 2002/03 et 2010/11 »

Cependant, cela s'est fait en partant de niveaux extrêmement faibles de consommation par habitant (0,038 kg et 0,027 kg/tête en Chine et en Inde respectivement), ce qui laisse supposer qu'il reste un énorme potentiel de croissance. Alors que la consommation des produits à base de cacao en Chine augmente dans les zones côtières, le défi consiste à développer cette consommation dans l'intérieur

des terres. Des entreprises telles que Mars s'emploient à promouvoir activement ce développement.

Plus généralement, l'Équateur et le Pérou ont connu une forte croissance de leur production ces dernières années. L'ICCO estime que la production en 2011/12 en Équateur et au Pérou a augmenté de 61 % et 79 %, à 190 000 tonnes et 58 200 tonnes respectivement, même si les mauvaises conditions climatiques affectent la production de la campagne 2012/13. Par ailleurs, l'Équateur exporte environ 65 % de l'approvisionnement mondial de cacao fin/aromatisé, et est un grand concurrent pour les producteurs de cacao des Caraïbes et du Pacifique ciblant les marchés du cacao fin/aromatisé.

Tableau II : Production de fèves de cacao

	2010/11		2011/12 (est.)		2012/13 (prév.)	
	Milliers de tonnes	%	Milliers de tonnes	%	Milliers de tonnes	%
Afrique	3 226	74,8	2 905	71,4	2 796	69,7
Cameroun	229	5,3	207	5,1	210	5,2
Côte d'Ivoire	1 511	35	1 486	36,5	1 470	36,7
Ghana	1 025	23,8	879	21,6	820	20,5
Nigeria	240	5,6	230	5,6	210	5,2
Autres	221	5,1	104	2,6	86	2,1
Amérique	562	13	639	15,7	644	16
Brésil	200	4,6	220	5,4	230	5,7
Équateur	161	3,7	190	4,7	190	4,7
Autres	201	4,7	229	5,6	224	5,6
Asie et Océanie	527	12,2	531	13	563	14
Indonésie	440	10,2	450	11	475	11,9
Papouasie-Nouvelle-Guinée	48	1,1	45	1,1	45	1,1
Autres	39	0,9	36	0,9	43	1
Total mondial	4 314	100	4 075	100	4 003	100

Les totaux et pourcentages reflètent des arrondis dans le document source.

Source : ICCO, Quarterly bulletin of statistics, 28 février 2013.

Prix

Malgré les prévisions d'un déficit d'approvisionnement en 2012/13, les prix des fèves de cacao n'ont pas augmenté.

« Malgré les prévisions d'un déficit d'approvisionnement en 2012/13, les prix des fèves de cacao n'ont pas augmenté »

En effet, la moyenne annuelle est passée de 3 132,98 \$US/tonne en 2010 à 2 980,04 \$US en 2011 et 2 391,86 \$US en 2012, pour baisser encore à une moyenne de 2 208,83 \$US/tonne au cours des trois premiers mois de 2013. Ce niveau de prix est cependant toujours supérieur à la moyenne des années 1990 et de la majorité des années 2000. Les broyeurs doivent maintenant reconstituer leurs stocks de fèves de cacao, et les prix du cacao devraient être dopés durant la fin de 2013. Mais les analystes se montrent plutôt prudents dans leurs estimations des hausses probables des prix, prévoyant une augmentation de 2 % à 4 % seulement d'ici la fin de l'année (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les prix du cacao en 2013](#) », 18 mars 2013).

Malgré les craintes portant sur les approvisionnements à long terme de cacao et les efforts afférents visant à promouvoir la production dans les zones de culture traditionnelles, les chutes des cours mondiaux du cacao pourraient compromettre les réformes en Côte d'Ivoire, qui reste encore le plus gros producteur mondial de cacao. Si les prix payés aux producteurs restent faibles en dépit des prix mondiaux actuels, cela pourrait les inciter à abandonner la production de cacao et nuire aux efforts actuels pour consolider le secteur du cacao en Afrique de l'Ouest.

Développements politiques de l'UE et secteur du cacao

Le règlement (UE) 853/2011 du 19 août 2011 sur les teneurs maximales pour les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dans les denrées alimentaires est entré en vigueur le 1er septembre 2012. Il préconisait un test plus complet des fèves de cacao et des produits dérivés pour déceler la présence de HAP cancérigènes, débouchant sur le rejet en décembre 2012 d'un lot de 2 000 tonnes de fèves de cacao provenant du Cameroun, après détection de concentrations élevées de HAP par les inspecteurs sanitaires.

En avril 2013, l'UE a également renforcé sa réglementation sur les concentrations de cadmium dans les fèves de cacao, après un rapport de janvier 2012 rédigé par un panel scientifique de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, qui recommandait que les importations de cacao contenant plus de 0,2 mg/kg de cadmium soient rejetées. Même si cela affecte essentiellement le cacao d'origine latino-américaine, le Cameroun et, dans une moindre mesure, le Ghana sont également touchés (voir article *Agritrade* « [Le cadmium dans le cacao et le chocolat en ligne de mire de Bruxelles](#) », 9 septembre 2012).

Le gouvernement du Cameroun a ainsi pris des mesures pour réaliser des analyses plus rigoureuses des fèves avant exportation, et agi contre les pratiques de séchage non conformes qui peuvent augmenter les concentrations de cadmium. Les pays producteurs de cacao avaient précédemment réclamé un délai de cinq ans pour la mise en œuvre de cette réglementation afin de laisser plus de temps aux producteurs pour s'ajuster aux nouvelles exigences.

Tendances et problèmes émergents dans le secteur du cacao

La nature pluridimensionnelle des questions de durabilité dans le secteur du cacao

La durabilité de la production de cacao était inscrite au rang des priorités de l'agenda de la Conférence mondiale sur le cacao de novembre 2012, organisée en Côte d'Ivoire. La déclaration d'Abidjan sur le cacao faite à l'issue de la rencontre a présenté des propositions plus détaillées dans le cadre de l'Agenda mondial pour le cacao, en vue de créer un avenir durable pour le secteur du cacao.

La durabilité est un aspect présentant un intérêt commercial pour les transformateurs et utilisateurs de cacao, puisque le manque d'investissements dans de nouveaux cacaoyers, les maladies, les faibles rendements, les mauvaises pratiques agricoles, le vieillissement des cultivateurs et la concurrence croissante des autres cultures menacent la disponibilité du cacao à l'heure d'une hausse de la demande mondiale.

Du côté de la demande, des préoccupations environnementales liées à la déforestation et des préoccupations sociales concernant le recours au travail des enfants augmentent l'intérêt pour le cacao certifié comme étant durablement produit. Alors qu'un examen réalisé en 2012 par KPMG pour l'ICCO avait révélé que 6 % seulement des approvisionnements mondiaux de cacao étaient produits dans des conditions pouvant prétendre à la certification durable, la demande de cacao durablement produit ne cesse d'augmenter.

Sont révélateurs de cette tendance l'engagement des utilisateurs de cacao néerlandais à n'employer que du cacao durable à l'horizon 2025 et le lancement en Allemagne du Forum du cacao durable en 2012. En outre, un

nombre croissant d'entreprises (Mars, Barry Callebaut, Ferrero et, à compter de 2012, Hershey) se sont engagées à utiliser uniquement du cacao durable à l'horizon 2020. Ces décisions sont soutenues par des engagements financiers substantiels de ces entreprises.

« Un nombre croissant d'entreprises se sont engagées à utiliser uniquement du cacao durable à l'horizon 2020 »

Les préoccupations relatives à l'approvisionnement en cacao et les pressions de la demande ont conduit au lancement en 2012/13 d'un nombre croissant d'initiatives de durabilité soutenues par les utilisateurs de cacao (voir encadré : Initiatives de durabilité en 2012/13).

Développement des broyages de cacao dans les pays ACP : tendances en 2012/13

Traditionnellement, les broyages de cacao d'un pays servaient d'indicateur de la demande nationale de produits à base de cacao. Aujourd'hui, cela n'est plus le cas, étant donné l'augmentation de la capacité de broyage dans les pays en développement qui ne consomment pas beaucoup de chocolat.

Les Pays-Bas restent le plus grand broyeur de cacao au monde (500 000 tonnes), mais, grâce aux investissements dans les installations de transformation de cacao en Côte d'Ivoire depuis 2008, ils ont aujourd'hui une capacité de broyage de cacao installée de 532 000 tonnes – même si 75 % seulement de cette capacité (400 000 tonnes) sont réellement utilisés.

La vaste réforme du secteur du cacao qui est en cours en Côte d'Ivoire a pour ambition de transformer sur place 50 % de la production du pays (35 % actuel-

Initiatives de durabilité en 2012/13

Développer des chaînes d'approvisionnement durables

- En novembre 2012, Mondelez International a annoncé qu'il envisageait d'investir 400 millions \$US dans sa chaîne d'approvisionnement au cours des dix prochaines années pour garantir un approvisionnement en cacao durable.
- En 2011/12, Barry Callebaut a investi 5 millions CHF sur 40 millions CHF engagés au titre de son initiative Cocoa Horizons pour promouvoir un approvisionnement durable en cacao.
- À la suite de la Conférence mondiale sur le cacao en avril 2013, les fabricants et marchands de chocolat (Barry Callebaut, Cargill et Mars) ont financé une initiative pour distribuer gratuitement 20 000 tonnes d'engrais spécial pour cacao, conçu pour les conditions de sols et de climat de la Côte d'Ivoire (demande potentielle totale de 450 000 tonnes).
- Au Cameroun, en février 2013, 400 producteurs de cacao supplémentaires ont été certifiés par UTZ, dans le cadre d'un programme plus général visant à satisfaire aux exigences de durabilité sur le marché néerlandais, qui absorbe 70 % des exportations de cacao du Cameroun. Barry Callebaut soutient également les agriculteurs locaux dans les régions du centre du Cameroun, dans le cadre de l'obtention de la certification Rainforest Alliance.
- Le secteur du cacao au Ghana, quant à lui, finalisera en 2015 les normes de certification de la production de cacao stipulées par la Fondation mondiale du cacao.
- En Côte d'Ivoire, en 2012, le Conseil interprofessionnel du cacao et du café (CICC) a lancé son programme New Generation visant à fournir une formation et un soutien financier aux jeunes cultivateurs de cacao.
- Au niveau régional, dans le cadre de l'initiative africaine en faveur du cacao, la Fondation mondiale du cacao, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et l'Initiative néerlandaise pour le commerce durable (IDH) se sont engagées dans un programme d'assistance de 14 millions \$US pour compléter les mécanismes de soutien au cacao cultivé localement au Ghana, au Cameroun, au Nigeria et en Côte d'Ivoire, dans le but d'améliorer les rendements du cacao.

Protéger les forêts tropicales

- Une initiative multi-partite impliquant des agences gouvernementales, des bailleurs de fonds officiels, des ONG et des entreprises privées a été lancée pour protéger le parc national de Taï dans le sud-ouest de la Côte d'Ivoire. Les producteurs de cacao reçoivent une formation en matière de production de cacao durable, tandis que Barry Callebaut (en coopération avec Rainforest Alliance) crée des pépinières pour des arbres d'ombrage indigènes et des plants de cacao, lance un programme de plantation et promeut de bonnes pratiques agricoles.

lement), les investissements actuels suggérant que cette stratégie est en bonne voie. Olam devrait lancer les opérations pour une usine de transformation d'une capacité de 70 000 tonnes par an d'ici la fin 2013 (coût : 60 millions \$US). Le chocolatier français Cémoi a annoncé en juillet 2012 qu'il entendait augmenter sa capacité de broyage de 70 000 tonnes à 100 000 tonnes (pour un coût de 2 milliards FCFA). L'entreprise algérienne de transformation alimentaire Cevital, quant à elle, a annoncé dans ses plans de juin 2012 qu'elle comptait investir dans la transformation de cacao en Côte d'Ivoire, en tant que première étape pour se développer à l'étranger, tandis qu'en juin 2011 la Compagnie chérifienne de chocolaterie du Maroc a commencé la construction d'une usine de production de chocolat au Cameroun, au travers de sa filiale locale Cameroon Investment Company.

« Il y a une concurrence croissante des zones de production non ACP situées plus près des régions connaissant une expansion de la demande »

Un grand défi sera de consolider ces plans d'investissement et de garantir l'utilisation de la pleine capacité face à la concurrence croissante des zones de production non ACP situées plus près des régions connaissant une expansion de la demande pour les produits à base de cacao.

Développements dans les secteurs du cacao d'Afrique de l'Ouest et centrale en 2012/13

La réforme du secteur du cacao en Côte d'Ivoire

L'événement le plus important en Afrique de l'Ouest en 2012/13 a été le déploiement des réformes du secteur

Éliminer le travail des enfants

- Nestlé a volontairement soumis son système d'acquisition en cacao à la Fair Labor Association basée à Washington. Cependant, en juin 2012, il a été annoncé que le travail des enfants continuait à entacher la chaîne d'approvisionnement de Nestlé. L'entreprise s'est immédiatement engagée à mettre en œuvre les recommandations de l'examen.
- En juillet 2012, sous les auspices de la Conférence mondiale sur le cacao, un programme multi-agences a été lancé en vue de fournir un enseignement et une formation dans le cadre d'une initiative visant à éliminer le travail des enfants.
- En novembre 2012, le fonds de pension américain « Louisiana Municipal Police Employees' Retirement System », actionnaire de Hershey, a porté plainte contre le groupe chocolatier Hershey pour violation des lois fédérales en matière de trafic d'enfants dans le cadre de ses accords d'approvisionnement en Afrique de l'Ouest.

du cacao en Côte d'Ivoire. Fin janvier 2012, la CCC a vendu à l'avance 70-80 % de sa récolte prévue pour 2012/13 afin de calculer le prix minimum garanti pour les agriculteurs pour la prochaine campagne. Le prix payé au producteur de cacao a été établi à 725 FCFA/kg (1,45 \$US/kg) au début de la campagne allant d'octobre 2012 à mars 2013. Si ce prix était inférieur au prix indicatif 2011/12 (1 000 FCFA), reflétant les cours mondiaux plus bas, il était néanmoins supérieur au prix réel payé aux agriculteurs (500-700 FCFA).

On ne sait pas clairement dans quelle mesure les prix minimums garantis sont respectés. Bien que la CCC ait condamné 14 acheteurs pour avoir payé moins que le prix minimum, les producteurs de cacao affirment qu'il n'y a pas assez d'agents de la CCC sur le terrain pour faire respecter la mesure.

Le déclin continu des prix mondiaux a entraîné une réduction du prix à la mi-saison, à 680 FCFA, c'est-à-dire moins que le niveau de prix plancher. Le gouvernement a par conséquent dû puiser dans le Fonds de réserve (financé par une taxe de 50 FCFA/kg), qui a été établi dans le cadre du pro-

cessus de réforme visant à maintenir un prix minimum payé aux agriculteurs. Au début du mois d'avril 2013, le Fonds de réserve comptait plus de 50 milliards FCFA.

Il semble que certains marchands aient proposé entre 500 et 600 FCFA/kg. Un litige portant sur les déductions de coûts autorisées pour transporter le cacao a encore compliqué la situation (des coûts qui sont gonflés par les pots-de-vin et les taxes illégales prélevées aux barrages routiers – voir article *Agritrade* « [Le succès de Borderless Alliance laisse présager des bénéfices agricoles à long terme](#) », 1er juillet 2013).

Dans le cadre du processus de réforme, lors de l'ouverture de la saison 2012/13, la CCC a durci les normes de qualité appliquées au cacao afin d'essayer de renforcer la position de marché de la Côte d'Ivoire. Le taux de moisissure maximum autorisé a été établi à 4 % et le taux d'humidité maximum à 8 % (fixés à 8 % et 12 % respectivement lors de la campagne 2011/12). Les fèves avec des taux d'humidité dépassant 9 % ont été rejetées au port d'embarquement.

En octobre 2012, le gouvernement de la Côte d'Ivoire a supprimé l'allègement fiscal en place depuis 20 ans (droit unique de sortie, ou DUS) qui avait été octroyé pour le broyage de cacao local par Cargill, Barry Callebaut, Cémoi et ADM (Archer Daniels Midland Company). Cet allègement fiscal, qui avait été introduit en tant que mesure temporaire pour doper l'investissement et l'emploi, était devenu permanent et était considéré par des exportateurs concurrents comme offrant un avantage déloyal aux entreprises bénéficiaires. En 2010, cela avait coûté 34 milliards FCFA – soit 68 % du financement actuel du Fonds de réserve – pour soutenir les prix payés aux producteurs.

Octobre 2012 a également été marqué par l'introduction d'une nouvelle structure fiscale pour les exportations de produits à base de cacao semi-transformés.

Production de cacao au Ghana

Au début de la campagne agricole 2012/13, les prix payés aux producteurs du Ghana étaient plus élevés qu'en Côte d'Ivoire, à 3 392 cedis par tonne (870 FCFA contre 725 FCFA en Côte d'Ivoire). En outre, la contrebande entre la Côte d'Ivoire et le Ghana semblait avoir été contenue. Cela peut s'expliquer par :

- des retards de paiement des producteurs de cacao ;
- des taux de taxation plus élevés au Ghana ;
- une dépréciation de la devise ghanéenne, le cedi.

« Il a même été fait état d'un trafic de cacao du Ghana vers la Côte d'Ivoire »

Il a même été fait état d'un trafic de cacao du Ghana vers la Côte d'Ivoire.

Production de cacao au Nigeria

D'après l'Association du cacao du Nigeria, de bonnes pluies et un temps chaud sur la plupart des régions de culture de cacao du Nigeria pourraient faire grimper la production de cacao d'au moins 30 % au cours de la campagne 2012/13, à 260 000 tonnes, contre 200 000 tonnes en 2011/12 (250 000 tonnes en 2010/11). Le gouvernement nigérian entend augmenter la production de cacao à 500 000 tonnes d'ici 2015, même si les agriculteurs se sont montrés sceptiques quant au réalisme de cet objectif.

« Le gouvernement nigérian entend augmenter la production de cacao à 500 000 tonnes d'ici 2015 »

Après le refus du Nigeria de parapher un accord de partenariat économique (APE) en décembre 2007, en 2013, la Cocoa Processors Association of Nigeria (COPAN) a attiré l'attention du gouvernement fédéral sur le droit de douane de 6 % que l'UE imposait aux importations de cacao transformé nigérian. Aucun droit de douane n'étant imposé sur le cacao brut, la COPAN affirme que les Nigériens sont maintenant plus attirés par l'exportation de cacao brut vers l'UE, ce qui selon eux « est en train de tuer les entreprises qui ont investi des milliards pour établir des usines de transformation de cacao ».

Production de cacao au Cameroun

Le Cameroun dispose d'une solide politique en faveur du cacao mais, en termes de volume, les progrès sont plutôt lents. En 2011/12, la production a atteint 200 000 tonnes et, d'après les estimations nationales, elle devrait se situer entre 220 000 et 250 000 tonnes en 2012/13. Les estimations de l'ICCO sont légèrement inférieures.

À la fin mars 2013, les exportations de cacao du Cameroun ont atteint 183 300 tonnes, soit un volume supérieur de 12 % à celui de la période correspondante en 2012. En 2011/12, le Cameroun a exporté 180 000 tonnes, contre 200 083 tonnes au cours de la campagne 2010/11, en raison d'une saison sèche prolongée, d'attaques de ravageurs et de maladies.

D'après le Conseil national du cacao et du café, entre août 2012 et février 2013, les broyeurs de cacao du Cameroun ont acheté 27 212 tonnes, contre 25 667 tonnes durant la même période en 2011/12. Le Cameroun possède deux entreprises de broyage : Sic-Cacaos, une filiale de Barry Callebaut, et Cameroun Investment Company (CIC), une filiale de la Compagnie chérifienne de chocolaterie du Maroc, qui a démarré la production à la fin de l'année dernière. Chococam, une filiale de Tiger Brands d'Afrique du Sud, est active dans la production de chocolat.

« La production de cacao biologique suscite de plus en plus d'intérêt au Cameroun »

La production de cacao biologique suscite de plus en plus d'intérêt au Cameroun tout comme le cacao d'origine. En outre, des réformes fiscales sont en cours pour encourager l'investissement dans la transformation locale.

Initiatives régionales de contrôle des ravageurs et des maladies

« En Afrique de l'Ouest, les ravageurs et les maladies sont les principaux défis qui se posent à une économie cacaoyère durable »

En Afrique de l'Ouest, les ravageurs et les maladies sont les principaux défis qui se posent à une économie cacaoyère durable, représentant plus

de 40 % des pertes de culture au niveau mondial et se traduisant par des revenus amoindris pour les producteurs de cacao. L'apparition récente de plantes parasites telles que le gui et les épiphytes est particulièrement inquiétante.

En avril 2013, l'ICCO, le Common Fund for Commodities, l'Association européenne du cacao, Mars et Mondelez International ont lancé un projet de lutte intégrée contre les ravageurs et les pathogènes du cacao en Afrique (pour un coût estimé de 3,2 millions \$US) avec le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Togo. L'Institut de recherche sur le cacao du Ghana entend coordonner le renforcement de la capacité nationale et régionale pour la surveillance des ravageurs, la détection précoce, l'éradication et la lutte continue contre les ravageurs et les pathogènes existants et invasifs.

Développements dans les secteurs du cacao des Caraïbes et du Pacifique

Caraïbes

D'après les estimations de l'ICCO, la production de cacao dans les Caraïbes atteignait 66 900 tonnes en 2011/12. Sur les cinq dernières années, elle a augmenté de 28 % mais, avec la hausse de la production en Équateur et au Pérou, sa part dans la production totale de cacao de l'Amérique est passée de 11,1 % en 2007/08 à 10,6 % en 2011/12. Cependant, sa part dans la production mondiale a augmenté de 1,3 % à 1,6 % entre 2007/08 et 2011/12 (estimation).

La République dominicaine (RD) est de loin le plus gros producteur de cacao caribéen, avec 60 000 tonnes. En 2011/12, environ 5 000 tonnes ont été broyées dans le pays, contre 6 200 tonnes en 2009/10.

La RD est le principal exportateur de cacao biologique et commerce équitable. Bien que les tonnages soient modestes (15 000 tonnes sur un total de 62 385 tonnes en 2009), « ils augmentent considérablement la visibilité de la RD sur des marchés particuliers ». En effet, « au Royaume-Uni et dans d'autres pays, un nombre croissant de barres de chocolat sont explicitement commercialisées comme utilisant des fèves approvisionnées en RD ». La RD a effectivement commercialisé certains types de cacao de façon à obtenir des primes sur les prix.

« La République dominicaine semble "idéalement placée pour consolider encore sa position sur le marché chocolatier mondial" »

L'analyse suggère que la RD est « idéalement placée pour consolider encore sa position sur le marché chocolatier mondial, qui connaît une augmentation de la demande de cacao de qualité supérieure produit de manière éthique » (voir article [Agritrade « Renforcer la chaîne d'approvisionnement interne est essentiel pour assurer l'avenir du secteur du cacao de la République dominicaine »](#), 1er juillet 2013).

Entre 2009 et 2012, un projet coordonné par la National Confederation of Dominican Cocoa Growers (CONACADO) parmi les 1 200 petits producteurs (3 % des producteurs) a été en mesure de doper la productivité par hectare de 46 %. En outre, les opérations de la CONACADO ont été restructurées en trois unités séparées s'occupant des activités techniques, financières et de marketing. Cela s'inscrit dans le cadre d'un processus plus vaste de restructuration parapublique dans la région.

Les réformes jamaïcaines sont en passe de regrouper les fonctions régle-

mentaires de divers organes para-étatiques dans un seul organe, tout en retirant un quelconque rôle commercial à ces organismes. Ce processus de réforme prévoit une division pragmatique des effectifs entre la Jamaica Cocoa Farmers' Association (JCFA) et le Jamaica's Cocoa Industry Board durant cette transition. La JCFA entrevoit des possibilités de commercialisation du cacao fin/aromatisé jamaïcain en Belgique, en Allemagne, au Japon et en Arabie saoudite, susceptibles de procurer de meilleurs prix (voir article [Agritrade « Les revenus des producteurs jamaïcains de cacao sont dopés grâce à des solutions pragmatiques en attendant une législation »](#), 3 juin 2013).

« Certains gouvernements caribéens cherchent à bâtir des industries de transformation du cacao à plus forte valeur ajoutée »

Tandis que certains gouvernements caribéens cherchent à bâtir des industries de transformation du cacao à plus forte valeur ajoutée, les conseils constitués par les gouvernements au Guyana et à Trinité-et-Tobago continuent de lutter pour affirmer leur leadership stratégique dans le développement d'un secteur largement basé sur les petits exploitants. L'espoir est que le lancement en novembre 2012 du Cocoa Research Centre (CRC) à Trinidad conduira au développement de nouveaux produits, de nouveaux processus et d'une meilleure commercialisation de produits à base de cacao haut de gamme et à plus forte valeur ajoutée. Si le CRC est capable de lancer avec succès sa propre barre de chocolat de qualité supérieure, et s'il est apte à soutenir efficacement les petits chocolatiers indépendants existant dans la région, il sera alors possible de développer une industrie de chocolats haut de gamme à plus forte valeur ajoutée dans les Caraïbes.

Pacifique

D'après les estimations de l'ICCO, Fidji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), les îles Salomon et le Vanuatu ont ensemble produit 50 700 tonnes de cacao en 2011/12, soit 1,2 % de la production mondiale. Il s'agit là d'une baisse par rapport aux 59 400 tonnes produites en 2008/09 mais d'une hausse par rapport au plus bas de 39 400 tonnes en 2009/10. Aucun broyage n'a été effectué dans les pays ACP du Pacifique. La PNG représente 88 % de la production de cacao des pays ACP du Pacifique (45 000 tonnes).

« La région Pacifique s'intéresse de plus en plus à la production de cacao biologique »

La région Pacifique s'intéresse de plus en plus à la production de cacao biologique (voir article *Agritrade* « [L'agriculture biologique au Vanuatu : la voie à suivre](#) », 18 mai 2013). Même si au niveau mondial la production de cacao biologique a doublé depuis 2003, en 2012, elle ne représentait encore que 1 % de la production mondiale de cacao, soit 30 000 tonnes. Cependant, le cacao biologique reçoit des primes sur les prix de 200-400 \$US par tonne. Ceci doit être néanmoins mis en rapport avec les coûts plus élevés de la culture du cacao biologique.

3. Implications pour les pays ACP

Veiller à ce que les marchés fournissent des revenus nets durables aux producteurs de cacao

La demande croissante de produits certifiés durables soulève la question

de la répartition des coûts et bénéfices de cette certification de la durabilité le long de la chaîne d'approvisionnement. La réalité est que la certification de la durabilité devient la norme de l'industrie dans les marchés bien établis, et que toute prime sur les prix actuellement en vigueur est vouée à disparaître.

Cela exigera une certaine forme d'initiative structurée pour promouvoir le dialogue le long des chaînes d'approvisionnement sur la répartition des coûts de la conformité et de la certification de la durabilité, dans le but d'engager des initiatives axées sur le marché, visant à assurer des prix et des revenus nets durables et rémunérateurs aux producteurs de cacao. À défaut d'obtenir les revenus nets rémunérateurs qui offrent un niveau de vie décent aux producteurs de cacao, les impératifs économiques qui influent sur les schémas non durables de la production de cacao mineront les efforts actuels visant à promouvoir des formes plus durables de production de cacao.

Faire face aux normes sanitaires et phytosanitaires et de sécurité des denrées alimentaires plus strictes

L'aide pour le commerce s'avère nécessaire pour aider les producteurs de cacao ACP à :

- améliorer les techniques de séchage pour réduire les concentrations en cadmium ;
- renforcer les systèmes de contrôle liés aux techniques de séchage utilisées ;
- renforcer la base technique pour les contrôles avant exportation ;

- mobiliser l'expertise scientifique et technique requise pour permettre aux producteurs de cacao ouest-africains d'engager un dialogue constructif avec l'UE sur les concentrations de cadmium autorisées dans les différents produits à base de chocolat.

Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement internes du cacao en Afrique

Malgré le succès d'ensemble des réformes du secteur du cacao en Côte d'Ivoire, il reste beaucoup de tensions le long des chaînes d'approvisionnement internes. Celles-ci pourraient être apaisées si des mesures efficaces étaient prises pour réduire les coûts associés aux barrages routiers et aux contrôles illégaux, qui contribuent à priver la chaîne d'approvisionnement du cacao de sa valeur. Ceci s'inscrit dans le cadre d'un agenda plus général de changement de politique, où certains progrès sont réalisés dans le cadre du programme de gouvernance routière Borderless Alliance. Ces efforts doivent être élargis et consolidés en Côte d'Ivoire et au Ghana, avec un accent particulier sur les corridors d'approvisionnement du cacao et le trafic transfrontalier.

Tirer parti de la demande asiatique croissante

La hausse de la demande en Asie offre des opportunités pour repositionner les producteurs de cacao ACP au sein des chaînes d'approvisionnement mondiales du cacao/chocolat/confiseries. La grande question est de savoir comment utiliser la demande mondiale croissante pour promouvoir les investissements dans la transformation à plus forte valeur ajoutée afin de desservir plus directement les marchés émergents en Asie (et potentiellement,

à plus long terme, en Afrique). Alors que des progrès ont été accomplis pour développer le broyage local dans les principaux pays africains producteurs de cacao, il convient de garder à l'esprit que les grandes entreprises de transformation du cacao et du chocolat sont elles-mêmes en train d'investir dans ce repositionnement stratégique à la lumière de leurs propres besoins d'entreprise (les derniers investissements en Indonésie sont révélateurs à cet égard).

Ces éléments suggèrent qu'il conviendra de veiller tout particulièrement à concevoir des stratégies pour promouvoir la transformation locale à plus forte valeur ajoutée, ceci étant étroitement lié à la consolidation et au développement de la base de la production de cacao.

Développer une coopération pan-ACP dans les stratégies de commercialisation du cacao fin

Dans les régions des Caraïbes et du Pacifique, des efforts sont en cours pour développer de nouveaux accords de commercialisation pour le cacao fin/aromatisé et biologique. Il existe déjà un organisme ayant de l'expérience dans la commercialisation différenciée de cacao parmi les pays ACP, ce qui suggère que les pays ACP producteurs de cacao fin/biologique gagneraient à partager leurs expériences. Cela pourrait couvrir des domaines tels que :

- la garantie que les normes de qualité requises sont respectées de manière régulière ;

- le développement d'organisations de producteurs ;
- le renforcement de l'image de marque et des capacités de commercialisation des organisations de producteurs et la négociation de stratégies pour traiter avec les entreprises de confiserie.

Cependant, ces initiatives doivent être mises en balance avec les efforts concurrents visant à développer la production locale de produits de consommation à base de cacao de qualité supérieure.

Principales sources

1. Ghanaian German Economic Association, « Cocoa farmers in trouble », 19 avril 2013
<http://www.ggea.net/news-events/news/african-cocoa-farmers-in-trouble.html>
2. Agence Ecofin, « Omer Maledy : "Le cacao camerounais peut être classé comme cacao de niche" », 1er avril 2013
<http://www.agenceecofin.com/cacao/0104-9928-omer-maledy-le-cacao-camerounais-peut-etre-classe-comme-cacao-de-niche>
3. *Africa Report*, « Cadmium contamination menaces cocoa exports », par N.D. Ramzi, 9 avril 2013
<http://www.theafricareport.com/East-Horn-Africa/cadmium-contamination-menaces-cocoa-exports.html>
4. National Confectioners Association, letter confirming the fourth quarter statistics given to the ICE futures US, par J. Elleck, 17 janvier 2013
<http://www.candyusa.com/files/4th%20qtr%202012%20report.pdf>
5. Mintel, « India's craving for chocolate unwraps business opportunities for manufacturers », 7 novembre 2012
<http://www.mintel.com/press-centre/press-releases/968/indias-craving-for-chocolate-unwraps-business-opportunities-for-manufacturers>
6. Barry Callebaut, « New cocoa partnership between two leading companies: Barry Callebaut and P.T. Comextra Majora enter into joint venture in Indonesia », 18 novembre 2011
<http://www.barry-callebaut.com/news?group=corporate,year=2011,lang=en,keyword=,page=1,release=7621,read=en>

7. Cargill, « Cargill extends its world leading sustainable cocoa program to Indonesia », 18 octobre 2012

<http://www.cargill.co.id/en/news/NA3067977.jsp>

8. Nestlé Cocoa Plan, « Indonesia », non daté

<http://www.nestlecocoaplan.com/cocoa-origins/indonesia/>

9. Euromonitor International, « Chocolate confectionery in China », novembre 2012

<http://www.euromonitor.com/chocolate-confectionery-in-china/report>

10. ICCO, « African cocoa coalition signs Abidjan Declaration », 22 juillet 2013

<http://www.icco.org/home/latest-news.html>

11. *Commodafrica.com*, « Festicacao 2012 : Le Cameroun à l'aube d'une nouvelle ère cacaoyère », 12 novembre 2012

http://commodafrica.com/fr/actualites/matieres_premieres/festicacaocameroun

12. ICCO/KPMG, « Study on the costs, advantages and disadvantages of cocoa certification », octobre 2012

http://www.icco.org/about-us/international-cocoa-agreements/cat_view/30-related-documents/37-fair-trade-organic-cocoa.html

13. *Confectionerynews.com*, « Mondelez pumps \$400m in sustainable cocoa supply chain », par O. Nieburg, 19 novembre 2012

<http://www.confectionerynews.com/Commodities/Mondelez-pumps-400m-in-sustainable-cocoa-supply-chain>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis octobre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements sur les marchés internationaux du café

Développements dans les pays ACP

3. Implications pour les pays ACP

Possibilités pour des actions communes afin de développer de nouveaux marchés dans les économies émergentes

Développer les chaînes de valeur sur les marchés traditionnels

S'adapter aux tendances changeantes des marchés

Promouvoir les investissements dans la transformation à plus forte valeur ajoutée pour les marchés locaux

Secteur du café

1. Contexte et principaux enjeux

Depuis la saison 2006/07, les pays ACP contribuent de plus en plus à la production mondiale de café, en raison d'une forte croissance en Afrique de l'Est et malgré le déclin continu de la production en Afrique de l'Ouest.

« Depuis la saison 2006/07, les pays ACP contribuent de plus en plus à la production mondiale de café »

Environ 55 % de la production ACP est du café arabica, 10 pays ACP ne cultivant que cette variété. Le net déclin des prix de l'arabica en 2012 a été ainsi vécu difficilement par les producteurs de ces pays. Une reprise relative, quoique limitée, est entrevue pour le café arabica en 2013 ; après une reprise dans un premier temps, les prix ont ensuite baissé quelque peu jusqu'en mai 2013. Parallèlement, les prix du café robusta ont montré plus de stabilité, avec une baisse moins importante en 2012 et une reprise au début de l'année 2013, amenant les prix à des niveaux supérieurs de 1,4 % aux niveaux de février 2012. Cependant, ces gains liés aux prix étaient largement annulés à la fin du mois de mai 2013.

Pour améliorer la qualité et promouvoir une plus grande utilisation des fèves de robusta, les producteurs africains de café

robusta ont lancé plusieurs initiatives, celles-ci étant jugées plus que nécessaires étant donné la prédominance de cette variété en Afrique et la croissance rapide de sa consommation ces dernières années. Bien que la hausse de la demande soit plus rapide sur les marchés émergents, la différenciation des produits est une caractéristique grandissante des marchés du café bien établis (par exemple les cafés d'une même origine, les cafés certifiés comme produits durablement, les cafés issus de l'agriculture biologique et du commerce équitable). La croissance des ventes de café en capsule à usage unique est également une caractéristique majeure des marchés du café matures.

De plus en plus, en Afrique de l'Est, des efforts sont faits pour relever le défi d'approvisionner des marchés différenciés. Cependant, ce sont les pays d'Amérique latine qui continuent de fournir la plupart du café certifié durable. Ce constat soulève la question de la nécessité de promouvoir la certification durable et de guider les producteurs à travers les nombreux systèmes disponibles, lesquels impliquent différents coûts et bénéfices. À cet égard, la question de la répartition des coûts et bénéfices des différents systèmes de certification au sein de la chaîne d'approvisionnement va proba-

blement gagner en importance dans les années à venir.

En raison de la forte croissance de la demande sur les marchés émergents, les producteurs d'Afrique de l'Est cherchent de nouveaux partenaires, pour la commercialisation du café, mais aussi pour la transformation à plus forte valeur ajoutée. L'expérience de la Jamaïque dans la commercialisation du café Blue Mountain montre la difficulté d'identifier de nouveaux partenaires sur les marchés non traditionnels, laquelle a abouti à une véritable quête pour de nouveaux partenaires commerciaux.

En Éthiopie, le pays producteur de café le plus important, les niveaux d'exportation ont été affectés négativement en 2011/12 par des conflits entre le gouvernement et les entreprises d'exportation privées, en partie liés aux stratégies de gestion des transmissions des maladies. Bien que la croissance des exportations ait été forte en 2012/13, le déclin des prix a empêché les recettes d'exportation de progresser. Le conflit entre le gouvernement et le secteur privé en 2011/12 montre l'importance de relations harmonieuses pour gérer efficacement les marchés volatils. La question du rôle de régulation du gouvernement et des organismes parastatutaires se pose également au regard de la nécessité d'approvisionner des marchés de plus en plus différenciés. Cette question représente un défi dans plusieurs régions ACP et est liée à la nécessité de mettre en place des stratégies innovantes dans la production et la commercialisation du café, afin de répondre efficacement à la volatilité des prix et aux coûts croissants des intrants.

Les problèmes liés aux apparitions de maladies et au changement climatique affectent aussi la production de café dans certaines régions ACP, le soutien

de l'aide au commerce ayant potentiellement un rôle à jouer pour faciliter les ajustements nécessaires.

La production de café dans le principal pays producteur des Caraïbes, la République dominicaine, continue de progresser, alors que la production jamaïcaine reste décevante, malgré les efforts déployés pour diversifier les marchés et améliorer la commercialisation. Dans le Pacifique, cependant, il reste des marges de manœuvre pour augmenter la production de café différencié par la qualité, destiné à approvisionner des marchés de niche particuliers.

2. Récents développements

Développements sur les marchés internationaux du café

Des prix en déclin depuis 2012

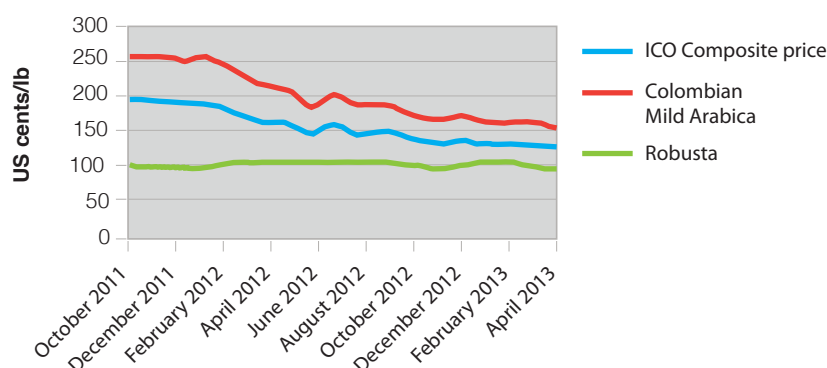
En mai 2011, les prix des cafés arabica et robusta ont atteint les niveaux record de 304,9 centimes de \$US/lb

et de 2,588 \$US par tonne, mais les prix ont constamment baissé depuis : avant juin 2013, les prix de l'arabica et du robusta ont reculé de 60 % et de 30 %, respectivement.

« Les prix mondiaux du café restent élevés par rapport aux niveaux historiques – mais ne se traduisent pas forcément par des revenus nets aux producteurs plus élevés »

Malgré ces baisses de prix, les prix mondiaux du café restent élevés par rapport aux niveaux historiques. Cependant, ces prix élevés ne se traduisent pas forcément par des revenus nets aux producteurs plus élevés. En effet, en juin 2013, l'Organisation internationale du café (ICO) a alerté sur le fait que le faible marché du café générerait « des prix en dessous du coût de production » (voir article *Agri-trade* « [Le secteur éthiopien du café aux prises avec une chute des cours mondiaux](#) », 22 juillet 2013). Les prix élevés des autres cultures ont abouti à l'abandon de la production de café par certains producteurs, ce qui a soulevé des inquiétudes quant à l'approvisionnement à long terme.

Figure 1 : Évolution de l'indice ICO des prix 2011/13



Source : Organisation internationale du café/CommodAfrica.

Ces dernières années, l'évolution du différentiel de prix entre les cafés arabica et robusta a eu un effet majeur sur la demande. En 2011, la prime sur le prix de l'arabica était de 1,90 \$US/lb, en hausse par rapport à la fourchette dans laquelle se situait ce différentiel en 2009/10 (entre 0,35 et 0,85 \$US/lb), ce qui a amené certains torréfacteurs de café à utiliser davantage de café robusta dans leurs mélanges. Cependant, en mars 2013, le différentiel de prix était revenu à son niveau de 0,35 \$US/lb, et inversait cette tendance.

Tendances de la production et de la demande

Selon l'ICO, en 2012/13, la production mondiale de café a atteint 135,9 millions de sacs (de 60 kg) et 144,6 millions de sacs en 2012/13, selon les estimations (le Département de l'agriculture des États-Unis – USDA – l'estime à 150,7 millions de sacs), suite à une seconde année de production massive au Brésil et au Vietnam, en réponse aux prix élevés de 2011 et du fait des conditions climatiques favorables. Cependant, en l'absence des fortes pluies en Indonésie et de la maladie de la rouille du café qui a affecté la production des zones de culture de café d'Amérique centrale, la hausse de la production aurait été encore plus importante.

La consommation a également augmenté rapidement, atteignant 139 millions de sacs en 2011 et 142 millions de sacs en 2012, ce qui reflète la forte croissance annuelle de la demande sur les marchés émergents de 6,6 %, à comparer avec la moyenne mondiale de 2,4 %. En conséquence, les stocks ont baissé de 17,1 % (de 18,2 millions de sacs à 15,1 millions de sacs en 2012/13). La forte croissance de la demande sur les marchés émergents pourrait avoir empêché un déclin des prix encore plus important ; toutefois,

la production devrait baisser au Brésil et au Vietnam en 2013/14.

Il est maintenant clair que l'impact à plus long terme du cycle du Brésil « par intermittence » est en train de diminuer en intensité, puisqu'à présent de nouvelles zones sont cultivées, où les rendements sont plus élevés et où les risques de dommages liés au gel sont réduits.

« La hausse continue de la demande en fèves de café robusta a constitué une caractéristique majeure du marché du café en 2012/13 »

La hausse continue de la demande en fèves de café robusta a constitué une caractéristique majeure du marché du café en 2012/13. Bien que des marchés tels que celui des États-Unis aient dénigré le robusta pendant de nombreuses années, les choses sont en train de changer. En 2011, les importations américaines de café robusta ont triplé (bien qu'elles représentent encore seulement 14 % du volume des importations d'arabica), et cette tendance s'est maintenue en 2012 (+ 80 %). Inversement, les importations d'arabica ont baissé d'un tiers en 2012, ce qui a eu pour conséquence une hausse des stocks de café arabica certifiés par la bourse (+ 72 %) et une baisse des stocks de café robusta (– 55 %).

À long terme, l'ICO prévoit que la demande pour le robusta croîtra de 6 % par an en 2014 et 2015, alors que celle pour l'arabica devrait augmenter de 1 %. Malgré cette tendance croissante vers le café robusta, quelques-uns des principaux distributeurs, tels que Starbucks ou la chaîne de restauration rapide Yum Brands de KFC, restent hostiles au robusta en raison de son image de café de qualité inférieure.

La seconde principale caractéristique du marché du café qui a été confirmée en 2012/13 est la hausse de la consommation dans les pays émergents (+ 21 % entre 2009 et 2012). Cette tendance est étroitement liée à la hausse de la consommation dans les pays producteurs de café, où dans certains cas la demande pour le café de qualité progresse également. Ainsi, les consommateurs brésiliens sont maintenant en concurrence directe avec les consommateurs moyens de café européens et américains ; en 2012, les exportations de café robusta brésilien ont diminué de 57 % en raison de la demande locale croissante. La consommation locale de café progresse aussi en Indonésie, ce qui a pour effet d'augmenter la pression sur la demande et donc de pousser les prix à la hausse.

Des efforts considérables sont faits pour promouvoir la consommation de café dans un certain nombre de pays ACP producteurs de café. Par exemple, le Conseil interprofessionnel du cacao et du café (CICC) camerounais, qui regroupe le secteur privé, a lancé, avec le soutien du gouvernement, un événement annuel dont l'objectif est de moderniser la production de café et de stimuler la consommation locale.

En Afrique de l'Est, le Conseil kényan du café s'est employé à encourager la consommation locale de café à travers des campagnes de sensibilisation. Ainsi, ces trois dernières années, de nombreux cafés à destination d'une classe moyenne naissante ont ouvert dans les principaux centres urbains de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE). La consommation de café décolle encore davantage au Kenya, les taux de croissance avoisinant les 15-20 %. En Tanzanie, où la préférence des consommateurs est pour le thé, les taux de croissance sont équivalents à un dixième de ceux du Kenya. Dans

les autres pays de la CAE, peu d'initiatives sont prises pour promouvoir la consommation locale de café. Cependant, la consommation de café devrait continuer à augmenter de manière constante au sein de la CAE.

Développements relatifs au commerce en 2012/13

Selon l'ICO, les exportations mondiales de café ont augmenté d'environ 10 % entre la saison allant de mai 2011 à avril 2012 et la saison allant de mai 2012 à avril 2013, de 103,4 à 113,8 millions de sacs (les estimations de l'USDA indiquent un total de 114,5 millions de sacs pour 2011/12, de 115,6 millions de sacs en 2012/13, et une baisse en 2013/14 à 114 millions de sacs). Cependant, les perspectives pour 2013/14 varient. Rabobank entretenait une perspective favorable pour les prix de l'arabica, en raison d'un déficit potentiel sur les marchés mondiaux, les achats anticipés des torréfacteurs et les producteurs brésiliens soutenant le marché. Une stratégie similaire pourrait être poursuivie par les producteurs vietnamiens dans les mois à venir pour consolider les prix mondiaux du robusta. Par ailleurs, selon l'USDA, les prix mondiaux devraient reculer du fait du niveau record des stocks de café, les plus élevés depuis cinq ans.

Tendances des produits du café différenciés, commercialisés directement et transformés

Malgré la crise économique, la culture gastronomique pour le café s'est développée en 2012 et 2013, de manière similaire à ce qui s'est passé pour le vin. Des hôtels parisiens de renom, tels que l'hôtel Georges-V ou l'hôtel Vendôme, ont ainsi mis en place des « pauses-café » spéciales, avec du café grand cru offert, ceci démontrant l'existence de marchés de niche pour le café de première qualité.

Selon l'Euromonitor, une deuxième tendance a trait à la croissance des ventes des capsules de café – capsules ou dosettes à usage unique et facilement utilisables, qui ont été rendues populaires grâce à des marques telles que Nespresso, Senseo et Lavazza.

« Une tendance importante a trait à la croissance des ventes des capsules de café »

Ce segment de marché valait 8 milliards \$US en 2012 (5,1 milliards \$US rien qu'en Europe de l'Ouest). On estime que les ventes de café en capsule ont augmenté de 20 % par an ces dernières années, et que ce segment devrait représenter le tiers du marché du café en 2016. Des articles du New York Times de juin 2013 indiquent que le prix de détail des capsules de café à usage unique était équivalent à 50 \$US/lb, suggérant ainsi la valeur additionnelle générée le long de la chaîne d'approvisionnement, et la faible part qui revient actuellement aux producteurs et aux entreprises ACP du secteur.

« Il y a un nombre croissant d'initiatives visant à relier directement les producteurs aux consommateurs »

Une autre tendance en 2013 a été le nombre croissant d'initiatives visant à relier directement les producteurs aux consommateurs. La plupart d'entre elles, mais pas toutes, sont liées aux systèmes de certification de l'agriculture biologique et « commerce équitable ». Les ventes de café certifié « UTZ » ont par exemple augmenté de 38 % en 2012 pour atteindre 188 096 tonnes, de nouveaux partenaires tels que la compagnie aérienne néerlandaise KLM faisant la promotion du produit.

Les importations des États-Unis de café certifié commerce équitable et

Rainforest Alliance ont atteint un record de 74 000 tonnes en 2012, pour une valeur de 32 millions \$US, avec 60 nouveaux importateurs et torréfacteurs impliqués dans le café commerce équitable et 50 nouveaux produits lancés. Selon Rainforest Alliance, cette croissance a été boostée, entre autres, par McDonald's, dont les expressos sont maintenant certifiés à 100 % Rainforest Alliance. D'autres entreprises américaines, telles que Caribou Coffee, Second Cup, Green Mountain Coffee Roasters et Nespresso, ont également contribué à cette tendance.

Pour sa part, le fonds du Département britannique pour le développement international (DFID) à destination des distributeurs (Retail Industry Challenge Fund, FRICH) a financé des projets de certification de café commerce équitable et a facilité des liens directs de commercialisation avec des distributeurs britanniques majeurs tels que Sainsbury's. Cette initiative a créé des opportunités d'exportation de café gastronomique pour une coopérative de producteurs de café de la République démocratique du Congo. Par ailleurs, depuis décembre 2012, Sainsbury's vend du café du Malawi Mzuzu Fairtrade Ground.

Alors que le Royaume-Uni reste le marché le plus important pour les produits du commerce équitable au niveau mondial, la Chine représente un marché en pleine croissance. D'après une enquête de 2012, les consommateurs chinois sont prêts à payer une prime sur le prix de 22 % pour du café commerce équitable, et même davantage dans le cas des consommatrices. Les consommateurs qui préparent leur propre café devraient probablement accentuer la tendance en 2013.

Les développements du marché chinois soulignent aussi l'explosion de la demande pour le café instantané sur

les marchés émergents. La croissance de la demande pour le café robusta a par conséquent rattrapé la croissance de la demande pour le café arabica, lequel dominait traditionnellement le marché du café gastronomique.

« Il y a une explosion de la demande pour le café instantané sur les marchés émergents »

Les importations mondiales de café soluble sont passées de 9 millions de sacs en 2008/09 à 12,1 millions de sacs en 2011/12, diminuant quelque peu en 2012/13 pour atteindre 11,8 millions de sacs (USDA). Les importations chinoises sont passées de 115 000 sacs en 2008/09 à 400 000 sacs en 2011/12 et 700 000 sacs en 2012/13 – une multiplication par six en quatre ans. Les importations japonaises progressent aussi, de 630 000 sacs en 2008/09 à 800 000 sacs en 2012/13 (bien que l'évolution de la demande pose des problèmes considérables aux exportateurs jamaïcains de café Blue Mountain) ; de même, les importations thaïlandaises sont passées de 270 000 sacs à 650 000 sacs en 2012/13.

La Russie reste cependant le premier importateur de café soluble, avec 2,3 millions de sacs en 2012/13, alors que les Philippines, le deuxième principal importateur, importent des montants très variables, s'élevant toutefois à 1,5 million de sacs en 2012/13 (USDA).

De manière significative, étant donné la forte baisse du différentiel de prix entre le robusta et l'arabica, certains fabricants de café instantané ont commencé à utiliser du café arabica de basse qualité pour leurs mélanges de café instantané. Par exemple, les fèves ougandaise Drugar, un arabica de basse qualité non nettoyé, conservé dans des entrepôts américains, atteignait environ 1,15 \$US/lb au début de l'année 2013, alors que le robusta

standard ougandais était vendu à des importateurs américains au même moment pour environ 1,18 \$US/lb. Certains torréfacteurs reviennent à l'arabica après avoir changé il y a quelques années pour du robusta bon marché. Jusqu'à présent, le changement est limité, étant donné qu'il est plus difficile pour les grands torréfacteurs que pour les fabricants de café instantané ou les petits torréfacteurs de modifier leurs mélanges.

Développements dans les pays ACP

Tendances générales

D'après les estimations de l'ICO, entre 2011/12 et 2012/13, les pays ACP ont vu leur production croître de 13,6 %. Une hausse a été enregistrée dans tous les pays ACP producteurs de café, excepté au Ghana, au Liberia, au Malawi, en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), en Sierra Leone et au Togo. La production des pays ACP devrait représenter environ 14,1 % de la production mondiale de café en 2012/13, contre 13,2 % en 2011/12, alors que la production mondiale a augmenté de 6,4 %.

Les exportations ACP ont augmenté fortement, de 19,3 %, alors que les exportations mondiales progressaient de 7 % ; ainsi, la contribution des pays ACP aux exportations mondiales de café est passée de 9 % à 10 % entre octobre 2012 et avril 2013. Plusieurs pays ACP ont vu leurs exportations augmenter considérablement en volume : le Burundi (+ 77 %), la République dominicaine (+ 54 %), l'Éthiopie (+ 51 %), la Tanzanie (+ 92 %) et l'Ouganda (+ 27 %). Cependant, les retombées financières ont été décevantes, étant donné les niveaux plus faibles des prix mondiaux. La chute des prix mondiaux en 2012 et 2013 a fortement affecté les 26 pays ACP producteurs

de café. Les pays très dépendants des exportations de café l'ont été d'autant plus (par exemple, le Burundi dont les exportations de café représentent environ 59 % des exportations totales entre 2001 et 2010, l'Éthiopie, 33 % et le Rwanda, 27 %).

Au Kenya, par exemple, les prix à la tonne ont chuté de 513 590 KSh en 2011 à 429 327 KSh en juin 2012, alors qu'au Cameroun les prix au producteur au début de l'année 2013 s'élevaient à 850 FCFA/kg, contre 1 400 FCFA/kg trois années auparavant. Dans ce contexte, convaincre les producteurs de ne pas se détourner de la production de café au profit d'autres cultures constitue un défi majeur.

Développements en Afrique centrale et de l'Ouest

Les développements en Côte d'Ivoire (le deuxième plus grand producteur africain de robusta) ont été dominés en 2012 par l'engagement accru de l'État dans le secteur, 2012 étant la première année complète d'application du programme de réforme du secteur. Dans le cadre du système réformé, les ventes aux enchères sont maintenues pour déterminer le prix garanti au producteur, qui a été fixé à 620 FCFA/kg – un niveau plus élevé que la moyenne des 406 FCFA payés sur les huit dernières années. La production de café en Côte d'Ivoire augmente : l'ICO prévoit une production de 2 millions de sacs en 2012/13 (1,7 million de sacs selon l'USDA), contre moins d'un million de sacs il y a deux ans. Cependant, les exportations de fèves de café ont totalisé 32 564 tonnes entre octobre 2012 et avril 2013, en baisse de 8 % par rapport à la même période de la saison précédente.

En mars 2013, le gouvernement de la Côte d'Ivoire a approuvé un programme de quatre ans pour relancer le secteur,

totallement financé par ses propres ressources. L'objectif du programme est d'atteindre un niveau de production de 200 000-300 000 tonnes d'ici cinq ans (en partant d'un niveau actuel de 120 000 tonnes). Le programme comprend une assistance aux producteurs en matière de formation et de gestion, un accès amélioré au crédit, le soutien à la mise en place d'associations coopératives afin de réduire le rôle des intermédiaires. L'accent est également mis sur le développement de cafés à forte valeur ajoutée, notamment le développement d'indications géographiques pour le café de qualité des régions de montagne de la Côte d'Ivoire (qui représente actuellement 40 % de la production). Une campagne est en cours pour promouvoir la consommation locale de café, un financement et une formation étant offerts aux jeunes désirant ouvrir des « kiosques à café ». La consommation locale de café en Côte d'Ivoire est actuellement estimée à 108 000 sacs, en baisse par rapport au niveau passé de 300 000 sacs (selon l'USDA, cette baisse est due à la plus forte proportion de la production qui est exportée, et qui laisse moins de quantité disponible pour la consommation locale).

Le Cameroun poursuit une politique ambitieuse dans le secteur du café, et vise une production de 160 000 tonnes d'arabica et de robusta en 2020, contre 51 000 tonnes prévues en 2012/13 (ICO). Le pays espère attirer des jeunes producteurs vers la production de café (l'âge moyen actuel des cultivateurs est de 55,8 ans), via le programme « nouvelle génération ». Cette démarche est accompagnée d'initiatives visant à stimuler la consommation locale grâce à la fête annuelle « Festi-coffee ». Actuellement, la consommation locale du Cameroun est de 75 000 sacs par an.

En mai 2013, Nestlé a annoncé sa décision d'investir 20 milliards FCFA

dans une usine de transformation du café au Cameroun. Il est prévu de commencer les travaux en août 2013, la production devant être vendue majoritairement sur les marchés nationaux et régionaux. Cet investissement représente une avancée majeure : en 2012, le café transformé localement s'élevait à 200 tonnes, c'est-à-dire moins de 1 % de la production nationale de café.

Des efforts sont en cours pour relancer la production de café en Angola,

qui produit actuellement environ 15 000 tonnes (contre 235 000 tonnes en 1967). Un contrat a été signé avec Thai Hoa Vietnam Group en juillet 2012 pour réhabiliter 100 000 hectares de terres utilisées auparavant pour la culture du café sur une période de dix années, grâce à un financement du Brésil (250 millions \$US). Un projet de 8,5 millions \$US pour réhabiliter 13 coopératives et plus de 100 associations sur 4 000 hectares à Porto Amboim, dans la province de Kwanza Sul, a aussi été convenu.

Tableau I : Production ACP de café dans quelques pays africains (en milliers de sacs de 60 kg)

	Année culturale	2010/11	2011/12	2012/13
Monde		133 498	135 934	144 646
Afrique				
Angola	Avril/mars	35	29	50
Burundi	Avril/mars	353	204	483
Cameroun	Oct./sept.	608	555	850
République centrafricaine	Oct./sept.	95	86	100
RD Congo	Oct./sept.	305	352	450
Côte d'Ivoire	Oct./sept.	982	1 907	2 000
Éthiopie	Oct./sept.	7 500	6 798	8 100
Gabon	Oct./sept.	1	0	1
Ghana	Oct./sept.	112	146	85
Guinée	oct./sept.	386	351	415
Kenya	Oct./sept.	658	680	767
Liberia	Oct./sept.	10	11	10
Madagascar	Avril/mars	530	604	575
Malawi	Avril/mars	17	27	20
Ouganda	Oct./sept.	323	247	400
Rwanda	Avril/mars	33	76	50
Sierra Leone	Oct./sept.	846	534	918
Tanzanie	Juil./juin	160	162	150
Togo	Oct./sept.	3 203	2 817	3 000
Zambie	Juil./juin	13	10	10
Zimbabwe	Avril/mars	10	9	10

Source: ICO/CommodAfrica

Développements en Afrique orientale et australe

L'Éthiopie est le premier producteur africain de café et le cinquième producteur au monde. Cependant, la moitié de la production éthiopienne est consommée localement. En 2012/13, l'Éthiopie a vu les prix du café baisser fortement, en raison de différends avec le secteur privé lors de la saison précédente, dont il a résulté d'importants niveaux de stocks l'année suivante.

« L'Éthiopie a vu les prix du café baisser fortement, en raison de différends avec le secteur privé »

Cette situation a entraîné une hausse des exportations à un moment où les prix de l'arabica diminuaient très rapidement. En conséquence, les niveaux élevés des exportations « n'ont pas permis de générer une hausse équivalente en devises (voir article *Agritrade* « [Le secteur éthiopien du café aux prises avec une chute des cours mondiaux](#) », 22 juillet 2013). En effet, les volumes exportés ont augmenté de 31,7 %, alors que les recettes ont baissé de 1,3 %, pour atteindre 199,3 millions \$US. Selon le Conseil éthiopien du café, les cultivateurs éthiopiens ne produisent pas suffisamment, et des projets sont en cours pour utiliser de nouvelles surfaces destinées à la production du café. Les faibles niveaux de productivité sur les surfaces existantes de production seraient liés aux systèmes traditionnels de production et de gestion des exploitations utilisés, ainsi qu'au soutien limité de la part du gouvernement en matière de vulgarisation agricole (en comparaison avec les pays voisins de la CAE).

Durant la saison 2012/13, la production kényane a connu un léger déclin (2 %), pour atteindre 48 000 tonnes – très en dessous des niveaux de production

record de 130 000 tonnes de la saison 1987/88. Selon l'Association kényane des négociants de café, entre octobre 2012 et mars 2013, les recettes de la bourse du café de Nairobi ont chuté de 33,7 % (pour atteindre 67,34 millions \$US) par rapport à la même période de la saison précédente. Le prix moyen des ventes aux enchères est tombé de 286,89 \$US à 180,73 \$US pour 50 kg (– 37 %). Le site Internet Agrimony.com soutient cependant que la demande en fèves kényanes de qualité pour des mélanges a permis à ces dernières d'atteindre des prix allant jusqu'à 290 cents de \$US/lb, bien plus que les prix de l'arabica à terme de New York (1,39 \$US/lb à la mi-juin 2013). Ainsi, il semble qu'il existe des marges considérables pour améliorer la commercialisation des fèves de café kényanes.

« Il existe des marges considérables pour améliorer la commercialisation des fèves de café kényanes »

Selon l'USDA, il semble qu'il existerait également des opportunités similaires pour le développement des exportations tanzaniennes de cafés spéciaux, « si la production et la transformation étaient améliorées ». C'est pour cette raison que la Stratégie de la Tanzanie pour le secteur du café 2011-2021 met fortement l'accent sur l'amélioration de l'efficacité de la chaîne du café, le renforcement de la commercialisation du café de première qualité et la diversification des marchés d'exportation (voir article *Agritrade* « [Bonnes performances dans le secteur du café de la CAE malgré une contraction des prix mondiaux](#) », 29 juillet 2013).

Parallèlement, la production ougandaise de café robusta continue de croître alors que la production d'arabica reste déprimée, ce qui permet au pays d'être moins affecté par les

baisses de prix, plus faibles pour le robusta que pour l'arabica. Cependant, les recettes ont augmenté de seulement 1,2 % malgré une hausse de 29 % du volume des ventes. La diffusion de la trachéomycose (*coffee wilt disease*) reste une source d'inquiétude majeure en Ouganda, alors que la présence du scarabée *Xylosandrus compactus* (*black twig borer beetle*) est de plus en plus préoccupante dans les zones de culture du café robusta.

Au Burundi, alors que la production a presque doublé et que les ventes ont augmenté de 75 %, du fait des baisses de prix, les recettes ont progressé de seulement 8,3 %. La production va par conséquent probablement reculer fortement, si les producteurs se tournent vers d'autres cultures. Au Rwanda, les fluctuations des prix mondiaux ont poussé les exportateurs à stocker leur café, créant ainsi des stocks importants. La Banque de développement du Rwanda s'inquiète de possibles défauts de remboursement sur les prêts contractés par les cultivateurs de café, et exige maintenant d'eux de mettre en place des stratégies pour gérer la volatilité des prix mondiaux de marché.

En matière de ventes directes en Afrique de l'Est, le lancement réussi de la société Oromo Coffee Company au Royaume-Uni (qui commercialise du café d'Éthiopie) a permis d'ouvrir de nouvelles routes vers les marchés, des cafés certifiés de l'agriculture biologique et du commerce équitable étant maintenant disponibles dans les magasins, restaurants et hôtels. La privatisation prévue de six entreprises publiques, dont les 600 hectares de la plantation de café Arbagugu dans la région d'Oromia où la variété de café Harar est cultivée, devrait donner un nouvel élan aux initiatives du secteur privé dans le secteur éthiopien du café.

En ce qui concerne l'établissement de liens avec les consommateurs asiatiques, l'entreprise conjointe ougandaise Beijing Chenao Coffee Company a exposé et mis en place un stand à la Food Expo and Coffee Boutique de Guangzhou, où du café ougandais était présenté.

À travers la région d'Afrique de l'Est, les producteurs de café cherchent à diversifier leurs marchés et à augmenter la valeur de leur production afin de faire face à la volatilité des prix mondiaux. Le Conseil kényan du café a annoncé en juillet 2012 qu'il recherchait des partenaires pour accroître « les capacités locales de transformation et d'emballage afin d'augmenter les exportations de café transformé vers les marchés étrangers émergents ». Cette stratégie est considérée comme un moyen de protéger les producteurs kényans de la volatilité des prix qu'ils subissent sur les marchés mondiaux. Dans ce processus de développement de la chaîne de valeur du café, d'importantes possibilités ont été entrevues avec les investissements chinois (voir article *Agritrade* « [Vers de nouveaux partenariats pour développer la chaîne de valeur du café](#) », 9 septembre 2012). En octobre 2012, le Conseil tanzanien du café a annoncé ses plans de promotion de la consommation de café local et de ciblage de « marchés stratégiques » (voir article *Agritrade* « [Le Conseil du café de la Tanzanie cherche à diversifier ses marchés](#) », 2 décembre 2012). Le Rwanda, pour sa part, chercherait à développer ses ventes de cafés spéciaux vers le Japon, des plans étant en cours pour expédier du café directement vers le marché japonais.

Alors que les efforts visant à identifier des partenaires potentiels pour des entreprises conjointes en Asie pourraient permettre de redéfinir la place de l'Afrique de l'Est dans l'économie mondiale du café, les efforts faits actuel-

lement pour diversifier les marchés n'ont pas encore permis de réduire la dépendance de la région vis-à-vis des marchés européens. Dans le cas de la Tanzanie, en 2012/13, la part du marché européen dans les exportations a augmenté pour atteindre 50,69 % des exportations totales, contre 32,63 % en 2011/12, et 70 % du café kényan et entre 75 % et 79 % du café ougandais continuent à être vendus sur le marché européen.

Au Kenya ainsi qu'en Tanzanie, l'accent est mis sur le développement de la consommation locale de café, considéré comme un moyen de faciliter les opportunités pour augmenter la transformation locale du café. L'émergence des torréfacteurs, mélangeurs et transformateurs kényans pourrait offrir un nouveau débouché pour le café de Tanzanie ou de la région, ainsi que de nouvelles possibilités pour le développement de stratégies de commercialisation conjointes pour des cafés d'une même origine ou de première qualité.

Tableau II : Production de café des Caraïbes (année de culture juillet/juin – en milliers de sacs de 60 kg)

	2010/11	2011/12	2012/13
République dominicaine	378	682	550
Haïti	350	349	325

Source : ICO/CommodAfrica.

En 2012/13, le secteur jamaïcain aurait subi un déclin continu de sa production – avec un niveau de 6 600 tonnes, contre 15 177 tonnes en 2006 –, ce qui a entraîné une baisse des recettes d'exportation. La marque de café de première qualité Blue Mountain rencontre également des difficultés, avec une chute de la demande et des prix bien en dessous des niveaux d'avant la récession. Cette situation a largement à voir avec la faiblesse de la demande japonaise et la transformation complète des accords de commercialisa-

Développements dans les Caraïbes

Les deux principaux producteurs des Caraïbes sont la République dominicaine et Haïti. La production de café de la République dominicaine a progressé fortement en 2011/12, avant de reculer en 2012/13, alors que la production d'Haïti est restée relativement stable. La majeure partie du café haïtien est exportée via la République dominicaine. Cependant, des projets du secteur privé se mettent en place pour vendre du café issu de l'agriculture biologique d'Haïti vers les États-Unis, parallèlement à plusieurs projets visant à développer la production de café de qualité. En 2012, en particulier, l'Agence française de développement et la Banque interaméricaine de développement ont lancé un projet de 2 millions d'euros sur les chaînes de valeur pour renforcer les coopératives, impliquant environ 10 000 producteurs.

tion qui prévalaient (voir article *Agritrade* « [Le secteur du café jamaïcain n'atteint pas les résultats escomptés](#) », 28 octobre 2012).

Bien qu'il y ait des exemples réussis de commercialisation du café Blue Mountain aux États-Unis et au Royaume-Uni, les volumes concernés restent relativement faibles. Des efforts réalisés pour développer des marchés en Chine ont été bloqués par de sérieuses difficultés. En décembre 2012, le gouvernement jamaïcain a annoncé qu'il cherchait

de nouveaux partenaires pour la commercialisation en Chine, à la suite de violations de la marque déposée, auxquelles le Conseil du café a été dans l'incapacité de répondre avec les partenaires existants (voir article *Agritrade* « [La Jamaïque en quête de nouveaux partenaires pour la commercialisation de café en Chine](#) », 2 février 2013).

Développements dans le Pacifique

En Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), où la production de café gastronomique primé se développe, partout la production a explosé en 2011/12 à un niveau record de 1,4 million de sacs de café arabica, suite à des conditions climatiques très favorables et des prix

mondiaux élevés. Cependant, la production devrait à nouveau baisser à 1,2 million de sacs en 2012/13. Les exportations sont tombées de 767 712 sacs en octobre 2011/avril 2012 à 329 659 sacs en octobre 2012/avril 2013. Cette chute peut être en partie attribuée au cycle de production biennuel ainsi qu'aux craintes de violences liées aux élections perturbant les activités liées au café. Alors que des projets de réhabilitation de zones caféières, de pépinières, de systèmes de transport du café et de mobilisation des planteurs sont en cours, on craint que les opportunités d'emplois dans les autres secteurs de l'économie n'éloignent la main-d'œuvre du secteur, et n'entraînent un déclin de la production.

Tableau III : Production de café dans le Pacifique (année culturale, en milliers de sacs de 60 kg)

	2010/11	2011/12	2012/13
Papouasie-Nouvelle-Guinée	870	1 414	1 200

Source : ICO/CommodAfrica.

La PNG rencontre des problèmes liés à la certification contrôlée par un tiers, avec laquelle « les coûts de mise en conformité mènent souvent à l'exclusion des petits planteurs ». Cette situation est aggravée par les contraintes liées aux infrastructures routières et par la faiblesse des chaînes d'approvisionnement. En conséquence, 50 % à 85 % du café qui pourrait être certifié par un tiers est « vendu à des acheteurs "prédateurs" à un prix bien plus faible ». Dans l'ensemble, on considère que si « dans la plupart des cas les bénéfices de la certification par un tiers compensent les coûts pour les agriculteurs (...) seulement quelques milliers de producteurs approvisionnent le marché ». On estime qu'il devrait être fait davantage pour renforcer les organisations de producteurs et améliorer les infrastructures, ce qui pour-

rait permettre de réduire le coût de la certification par un tiers (voir article *Agritrade* « [Les obstacles à la différenciation des produits dans le Pacifique](#) », 13 juin 2013). Il semble que le projet de 46,3 millions \$US « Productive Partnership on Agriculture » financé par la Banque mondiale puisse fournir ce type de soutien.

En 2012, un accord a été obtenu avec les organisations du commerce équitable en Australie et en Nouvelle-Zélande pour développer la culture durable du café en PNG. Jusqu'à maintenant, seule la coopérative de café Neknasi (province de Morobe) a reçu la certification commerce équitable et huit autres sont en passe de l'obtenir. Entre-temps, des entreprises caféières du pays ont été invitées au dixième salon agricole chinois.

Ailleurs dans le Pacifique, des initiatives ont été lancées en juin 2012 pour stimuler le secteur à Samoa, notamment un programme de distribution de graines de variétés améliorées d'arabica et des initiatives d'ONG pour soutenir les ventes directes à la chaîne néo-zélandaise Coffee House.

3. Implications pour les pays ACP

Possibilités pour des actions communes afin de développer de nouveaux marchés dans les économies émergentes

En Afrique de l'Est, la dépendance continue à l'égard d'un nombre limité de marchés à l'exportation reste une préoccupation, malgré la forte croissance de la consommation dans les économies émergentes et les engagements politiques vers la diversification.

« Des potentialités existent pour une stratégie concertée à l'échelle régionale en vue de développer de nouveaux marchés dans les économies émergentes »

Étant donné le succès limité à ce jour des efforts de diversification des marchés au niveau national, une stratégie concertée à l'échelle régionale pour repositionner le secteur dans la CAE pourrait être plus efficace en termes de bénéfices. Une telle approche pourrait potentiellement :

- mobiliser davantage de ressources ;
- contribuer à réaliser des économies d'échelle dans l'élaboration

de nouvelles stratégies de commercialisation (en particulier pour les produits différenciés par la qualité et à plus forte valeur ajoutée) ;

- permettre la mise en place d'instruments de soutien plus rentables.

Cette stratégie aiderait à réunir les investissements nécessaires pour améliorer la compétitivité et développer la transformation à plus forte valeur ajoutée afin de profiter des tendances de marché mondiales.

En effet, lorsqu'il s'agit de s'attaquer à de nouveaux marchés tels que la Chine (la taille de celui-ci fait que la concurrence entre les pays ACP n'est pas problématique ici), on pourrait envisager des programmes ACP conjoints, étant donné la similitude des défis rencontrés et les expériences réalisées à ce jour par les différents pays ACP. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de développer des stratégies d'investissement et de commerce et des relations commerciales pour vendre du café en Chine. Le principal défi est d'intégrer ces marchés de manière à transformer structurellement l'intégration des différents secteurs ACP aux chaînes d'approvisionnement mondiales.

Développer les chaînes de valeur sur les marchés traditionnels

La tendance croissante sur les marchés européens et américains de la consommation de capsules de café

à usage unique ouvre potentiellement de nouvelles opportunités pour augmenter la valeur ajoutée. Au Kenya, des entreprises sont déjà impliquées dans la torréfaction et l'emballage sous vide de café pour des ventes directes au détail. Dans le secteur horticole, le succès des légumes emballés de manière à être prêts à être vendus et ciblant des segments de marché naissants suggère qu'il y aurait des marges d'expansion importantes sur le marché des capsules de café à usage unique en pleine croissance. En se basant sur les prix de détail des capsules de café à usage unique aux États-Unis et sur le poids de café contenu dans chaque capsule, le New York Times a estimé que le prix équivalent de détail du café contenu dans les capsules était d'environ 50 \$US/lb.

S'adapter aux tendances changeantes des marchés

De nouvelles opportunités de commercialisation du café apparaissent : de la culture naissante du café « gastronomique », à travers les cafés certifiés de l'agriculture biologique ou du commerce équitable, à la consommation de capsules de café à usage unique en pleine croissance sur les marchés traditionnels, en passant par le marché grandissant des cafés solubles instantanés dans les économies émergentes. Alors que de nombreuses initiatives ont été lancées au niveau national afin de profiter de ces tendances, il semble qu'une analyse de base de ces tendances de marché gagnerait à être entreprise collectivement. Une telle analyse pourrait être menée au niveau

régional (par exemple à travers l'Association des cafés africains de première qualité – African Fine Coffees Association) ou collectivement au niveau ACP, étant donné les intérêts communs des pays ACP. Une étude de marché plus poussée pourrait ensuite être menée par les associations du secteur afin de définir les stratégies de commercialisation nécessaires dans des contextes nationaux et régionaux spécifiques, afin de tirer profit efficacement de ces tendances de marché.

Promouvoir les investissements dans la transformation à plus forte valeur ajoutée pour les marchés locaux

Face à la hausse des revenus des populations urbaines et aux changements dans les modèles de consommation alors que la croissance économique décolle à travers la région, la décision de Nestlé d'investir dans le secteur camerounais du café peut être considérée comme un signe de la croissance de la demande locale et régionale pour des produits à plus forte valeur ajoutée en Afrique centrale et de l'Ouest. On peut se demander cependant quel rôle devraient jouer les grandes multinationales dans le développement de segments de marché spécifiques, par rapport aux entreprises locales. Des stratégies gouvernementales claires seront nécessaires afin de garantir que les entreprises locales puissent aussi tirer profit de ces segments de marché émergents.

Principales sources

1. Organisation internationale du café (ICO), « ICO monthly coffee market report », mai 2013
<http://www.ico.org/documents/cy2012-13/cmr-0513-e.pdf>

2. ICO, « Report on the outbreak of coffee leaf rust in Central America and action plan to combat the pest », 13 mai 2013

<http://dev.ico.org/documents/cy2012-13/ed-2157e-report-clr.pdf>

3. Oxford Business Group, « Papua New Guinea: Coffee industry builds steam », 7 février 2013

http://www.oxfordbusinessgroup.com/economic_updates/papua-new-guinea-coffee-industry-builds-steam

4. ICO, World coffee trade, page web

http://www.ico.org/trade_e.asp?section=About_Coffee

5. UTZ, « Over 13.3 billion cups of UTZ Certified coffee sold in first half of 2012 », 26 juillet 2012

<https://www.utzcertified.org/attachments/article/26582665/Full%20press%20release.pdf>

6. Ugandan Coffee Development Authority, « UCDA monthly report », mai 2013

<http://www.ugandacoffee.org/resources/reports/08%20May%202013%20report.pdf>

7. Coffeecorp.org, « Production and export statistics », Papouasie-Nouvelle-Guinée

<http://www.coffeecorp.org.pg/pestats.html>

8. New York Times « \$51 per pound: The deceptive costs of single-serve coffee », 2 août 2012

<http://www.thekitchn.com/51-per-pound-the-deceptive-cost-of-single-serve-coffee-the-new-york-times-165712>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis août 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements des marchés mondiaux du coton en 2012/13

La question du coton à l'OMC : développements en 2012/13

Développements dans le secteur cotonnier européen en 2012/13

Développements dans les secteurs cotonniers ACP en 2012/13

3. Implications pour les pays ACP

La nécessité de maintenir la pression concernant les subventions au secteur cotonnier

La nécessité de suivre les développements liés à la politique chinoise

La nécessité pour les pays ACP d'assurer un accès préférentiel sur les marchés tiers pour leur textile

S'attaquer aux problèmes liés aux normes de durabilité

Secteur du coton

1. Contexte et principaux enjeux

Alors que les États-Unis restent le premier exportateur de coton au monde, en 2012/13, la politique chinoise dans le secteur cotonnier a commencé à avoir une emprise de plus en plus importante sur les marchés mondiaux du coton, les réserves chinoises représentant 63 % des stocks mondiaux. En même temps, les politiques menées par la Chine ont soutenu le prix mondial du coton en 2012/13, en rendant les importations de coton avantageuses aux yeux des industriels chinois du textile.

Alors que les pays ACP comptent pour seulement 5 % de la production mondiale de coton, ce produit garde une importance économique et sociale considérable dans les principaux pays producteurs de coton – le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali, connus comme le groupe C4. La production de coton en Afrique de l'Ouest devrait augmenter très fortement en 2012/13 (+ 41 %), cette hausse devant se poursuivre en 2013/14, mais à un rythme moins élevé.

En Afrique orientale et australe, un déclin de 21 % de la production de coton est attendu en 2012/13, et cette baisse devrait se poursuivre en 2013/14, suite à un recul de la production à travers la région.

Alors que la Chine fournit le niveau de soutien au secteur cotonnier le plus élevé dans l'ensemble, l'UE continue à fournir le plus haut niveau de soutien par tonne de production. L'extension des marges de manœuvre pour l'allocation des aides couplées, comme prévu par l'accord politique de juin 2013 sur la réforme de la PAC, pourrait avoir comme conséquence une hausse des aides couplées pour le secteur cotonnier dans les sept années à venir. Ce développement n'augure rien de bon pour les discussions sur la question du coton dans le cadre de l'OMC, qui sont restées au point mort en 2012/13. Cependant les États-Unis demeurent au cœur de quelque développement qui pourrait se produire sur la question du coton à l'OMC.

Étant donné l'influence des politiques chinoises sur le fonctionnement des marchés mondiaux du coton, une priorité pour les pays ACP pourrait être d'intégrer davantage la Chine dans les discussions sur le coton à l'OMC, afin de faire réellement avancer cette question.

2. Récents développements

Développements des marchés mondiaux du coton en 2012/13

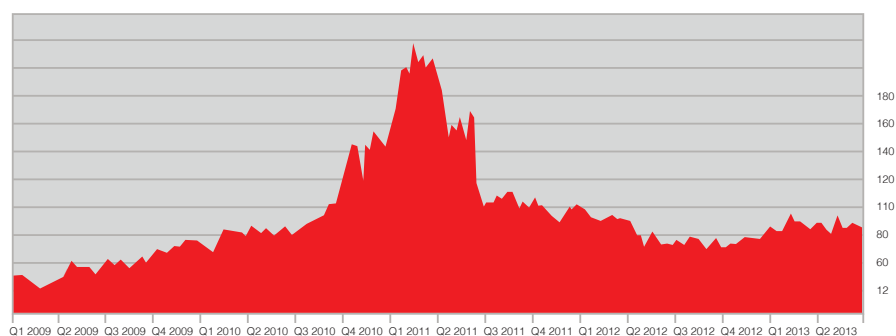
En 2012/13, la production mondiale de coton sera encore supérieure à la consommation, suivant la même tendance observée depuis la campagne

2010/11. À 26,39 millions de tonnes, elle marque toutefois un léger recul par rapport à 2011/12.

« Depuis trois ans, la production est supérieure à la consommation »

En ce qui concerne la consommation, après deux années de baisse, la reprise a été vive en 2012/13 avec une progression de 7 % à 28,78 millions de tonnes.

Figure 1 : Évolution du cours du coton sur le marché à terme de New York, 2009-2013 (en \$US la livre)



Source: Reuters

Si elle diminue chez le premier consommateur mondial, la Chine, ce déclin est partiellement compensé par une hausse en Inde, au Bangladesh, en Turquie et au Pakistan. Pour la troisième année consécutive, les stocks mondiaux de coton sont en augmentation, dont près de 60 % se situent en Chine. Et la même tendance se dessine encore pour 2013/14, la part de la Chine grimpant à 64 %. Quant à la production mondiale, elle devrait à nouveau reculer d'un peu plus de 5 % pour atteindre 24,95 millions de tonnes, selon le Comité consultatif international du coton (CCIC), avec une baisse aux États-Unis (les superficies sont en recul de 17 % par rapport à l'année dernière), en Chine, au Brésil et en Australie, et une stabilité en Inde, au Pakistan et en Ouzbékistan. Quant à la consommation, elle ne progresserait

que d'un peu plus de 2 % et atteindrait 24,33 millions de tonnes.

Contrastant avec l'extrême volatilité en 2010 et 2011 où les prix du coton sont passés en l'espace de six mois de 85 centimes de \$US la livre à un niveau historique de 243 centimes, puis redescendus brutalement, depuis le démarrage de la campagne 2012/13, les cours sont moins volatils. Démarrant en août à 81,65 centimes la livre, l'indice Cotlook A a fluctué entre 80 et 85 centimes jusqu'en février, moment auquel il a commencé à s'apprécier pour atteindre un sommet de près de 99 centimes en mars, puis a diminué en avril-mai, se situant autour de 90 centimes, avant de remonter mi-juin à 96 centimes. Globalement, les prix ont fluctué sur l'ensemble de la période dans une fourchette comprise entre

80 et 99 centimes, et selon le CCIC ils s'établiront en moyenne à 88 centimes la livre en 2012/13, soit 12 centimes de moins qu'en 2011/12. La moindre volatilité des cours a conduit à une réduction des ruptures de contrats.

« Depuis trois ans, la production est supérieure à la consommation »

Ainsi, 52 contrats ont fait l'objet d'un arbitrage de l'International Cotton Association (ICA) au premier semestre 2013 contre 135 au premier semestre 2012 (et 247 sur l'année entière, pendant laquelle le record de 2011 de 242 demandes d'arbitrage avait été dépassé). Au regard des fondamentaux du marché – offre supérieure à la demande et importants stocks – les cours sont relativement élevés, en raison de la politique chinoise, qui sera encore déterminante dans l'orientation des cours du coton en 2013 et 2014. Avec plus de 60 % des stocks détenus en Chine, selon l'USDA, en 2013/14, le ratio stocks-utilisation hors Chine est relativement tendu.

La Chine a renouvelé en 2012/13 son programme de soutien aux producteurs en garantissant un prix minimum d'achat au-dessus du prix mondial et en reconstituant sa réserve nationale. Alors qu'au début de la campagne 2012/13 les stocks en Chine avaient presque triplé pour s'élever à plus de 6 millions de tonnes, ils ont encore progressé, et pourraient atteindre 10 millions de tonnes au début de 2013/14, avec des importations certes en recul, mais plus importantes qu'anticipé, selon une estimation de l'USDA de juin 2013. En effet, les importations s'élèveraient à environ 4,3 millions de tonnes, contre 5,2 millions de tonnes en 2011/12, alors qu'une partie de la réserve chinoise a été mise en vente depuis janvier. Les ventes devraient s'arrêter fin juillet.

L'Empire du Milieu n'a toutefois pas caché ces dernières semaines qu'il réfléchissait à modifier sa politique actuelle (voir article *Agritrade* « [Changements imminents dans la politique cotonnière chinoise ?](#) », 15 juillet 2013). En effet, outre le soutien aux producteurs, la priorité de la politique chinoise était jusqu'à présent de stabiliser le marché, mais le prix payé, notamment par ses industries textiles, est peut-être trop élevé.

La question du coton à l'OMC : développements en 2012/13

Les dernières consultations sur l'aide au développement dans le secteur du coton à l'OMC sont sans appel. « Le 21 juin 2013, le groupe "Coton-4" et d'autres producteurs d'Afrique subsaharienne ont dit déplorer l'absence de progrès dans les négociations visant à réduire les subventions en faveur du coton et à ouvrir les marchés. » Il faudra donc attendre la prochaine conférence ministérielle de l'OMC en décembre prochain, à Bali. Dans le cadre de la préparation de cette conférence, le groupe C4 devrait présenter une nouvelle proposition.

« Les négociations à l'OMC sur le dossier coton sont au point mort »

Le peu d'avancées constatées sur le dossier coton s'inscrit dans le cadre plus global du cycle de Doha dont les négociations sont au point mort.

En outre, pour les subventions aux filières cotonnières des pays occidentaux, les discussions sont en cours pour la réforme de la PAC ainsi que celles sur la nouvelle Farm Bill (voir section 2.3 ci-dessous).

Du côté des États-Unis, faute d'accord l'année dernière entre les deux

Perspectives du coton en 2022

Quelle sera la physionomie du marché du coton dans 10 ans ? Pour la première fois, la FAO et l'OCDE dans les « Perspectives agricoles 2013-2022 » font des projections pour le coton. Si la Chine devrait maintenir sa place de premier consommateur et les États-Unis de premier exportateur, des évolutions sensibles marqueront cette décennie. La consommation devrait continuer de croître mais à un rythme plus faible que la moyenne de long terme de l'ordre de 1,7 % par an, une croissance impulsée à hauteur de 7 % par l'Inde. Elle ne dépassera le record atteint en 2004, soit 26,7 millions de tonnes, qu'en 2022. La production devrait progresser moins vite que la demande avec une baisse sensible en Chine et une augmentation en Inde et au Pakistan. Quant aux échanges, ils devraient baisser. Toutefois, la part des PMA d'Afrique subsaharienne dans les exportations mondiales devrait croître et, selon les projections, ces pays dépasseraient l'Inde, celle-ci devenant le deuxième exportateur mondial, derrière les États-Unis. Autre changement, la part de la Chine dans les importations mondiales diminuera de moitié au profit de pays comme le Bangladesh et le Vietnam. Enfin, concernant les prix sur la période 2013-2022, les projections montrent qu'ils progresseront de 47 % par rapport à la période 2000-2009, se situant en moyenne autour de 1 935 \$ la tonne, mais seront moins attractifs que ceux du blé ou du maïs.

chambres du Congrès, la loi agricole 2008-2012, qui a mobilisé plus de 288 milliards \$US, a été étendue jusqu'au 30 septembre 2013, date où une nouvelle loi doit être votée pour la période 2013-2018. Si certains contours de la future Farm Bill semblent définis comme son montant, d'environ 939 milliards \$US sur 10 ans, la forte réduction des subventions et l'accroissement des assurances récolte, le Sénat et la Chambre des représentants s'opposaient toujours début juillet, en particulier sur le programme des coupons alimentaires (food spams). Afin de tenter de parvenir à un accord, les Républicains de la Chambre des représentants ont proposé de séparer le projet de loi en deux parties et ont adopté le 11 juillet la loi amputée des food spams. Cela suffira-t-il pour avoir un vote favorable du Sénat et, en dernier ressort, l'accord de la Maison Blanche ?

Spécifiquement pour le coton, la réforme porte sur la fin des paiements directs et le développement des programmes d'assurance récolte. Ces derniers seraient complétés par le Stacked Income Protection Plan for Producers of Upland Cotton (STAX), couvrant des pertes moindres et proposé par le National Cotton Council (NCC), et non remis en cause le 11 juillet. Le NCC estime que le STAX, tout en étant bénéfique pour les cotonculteurs, est une base « pour régler définitivement le différend avec le Brésil à l'OMC ». Un différend qui est suspendu jusqu'à la nouvelle Farm Bill avec toutefois un accord pour un versement des États-Unis en faveur du Brésil de 147,3 millions \$US par an. Le Brésil pourra prendre des mesures de rétorsion s'il estime que la loi ne répond pas à ses attentes. Des études de l'ICTSD montrent que, sous certaines conditions, le système d'assurance récolte couplé au STAX pourrait augmenter

les dépenses américaines sur le coton dans un contexte de prix bas.

Quant à la Chine, les subventions à son secteur cotonnier, en forte hausse, ont jusqu'à présent, et particulièrement durant la campagne en cours, contribué à maintenir les cours à un niveau relativement élevé et à stabiliser le marché. Or, depuis une dizaine d'années, on avait observé une corrélation négative entre l'indice A de Cotlook et le montant des subventions, surtout américaines et européennes.

« Et si la Chine intégrait le coton en provenance des PMA dans le DFQF ? »

Néanmoins, une note d'information du CCIC et de l'ICTSD, suggère que, si la Chine intégrait le coton dans son programme d'accès au marché en franchise de droits et sans contingent (DFQF) pour les pays les moins avancés (PMA), le coton africain gagnerait en compétitivité par rapport aux autres origines car exempt de droits de douane. La Chine impose, en effet, des droits de douane au coton importé compris entre 5 % et 40 % au-delà du contingentement de 894 000 tonnes par an fixé dans le cadre des obligations de l'OMC.

Si les négociations au sein de l'OMC sur la dimension commerciale du dossier coton n'évoluent pas, les pays africains constatent une amélioration s'agissant de l'aide reçue. En mai 2013, le montant de l'aide directement liée au secteur du coton décaissée s'élève à 453 millions \$US, dont 321,3 millions en projets terminés et 131,7 millions de projets en cours. Elle est en hausse de 64 millions \$US par rapport à décembre 2012. Toutefois, si on observe une amélioration des décaissements, elle est jugée encore trop faible par les Africains (ratio décaissements totaux sur engagements de 36 % sur les 365,6 millions \$US

engagés). En ce qui concerne l'aide au développement dans le domaine de l'agriculture et des infrastructures connexes, la valeur totale des engagements est de 6,9 milliards \$US, en hausse de 1,9 milliard \$US par rapport à décembre.

Les Africains ont souligné l'intérêt de la coopération Sud-Sud et remercié plus particulièrement la Chine (à noter que l'aide de la Chine n'est pas comptabilisée ci-dessus). En 2012, le Brésil a signé un accord de partenariat avec la FAO d'un montant de 20 millions \$US sur quatre ans pour transférer son savoir-faire sous forme d'assistance technique et de formation sur les meilleures pratiques de culture et de commercialisation du coton aux producteurs des pays en développement. De même, l'Inde a alloué une enveloppe de 5 millions \$US sur la période 2012-2014 au programme d'assistance technique sur le coton africain, dont le siège est à Ouagadougou.

Développements dans le secteur cotonnier européen en 2012/13

Depuis la réforme de 2006, la production de coton en Europe a fortement diminué, se situant au niveau du milieu des années 1980, soit à environ 300 000 tonnes, c'est-à-dire 1 % de la production mondiale.

Toutefois, en 2011/12, la production a grimpé de près de 40 % pour atteindre 347 500 tonnes. En Grèce, laquelle représente environ 80 % de la production européenne de coton, elle a progressé de 42 % par rapport à la campagne précédente, pour s'établir à 290 000 tonnes, avec un accroissement des superficies récoltées (+ 20 %) et à un meilleur contrôle des parasites. Pour 2012/13, à superficie inchangée, la production devrait être moindre, estimée à 265 000 tonnes,

car les rendements seront plus faibles en raison de mauvaises conditions météorologiques et d'une moindre utilisation des engrais. Globalement, pour la Grèce et l'Espagne, la production baisserait de près de 7 %, à 325 000 tonnes.

« En Grèce et en Espagne, les agriculteurs se détournent du coton »

Pour 2013/14, les premières estimations donnent un recul important des superficies et donc de la production dans les deux pays. Celle-ci passerait en dessous des 300 000 tonnes, à 255 000 tonnes, soit un recul de plus de 20 % par rapport à 2012/13. En Grèce, les agriculteurs ont opté pour le blé dur et le maïs, surtout dans la région de Thessalie, des cultures dont le coût de production est moins élevé que le coton et dont les prix ont bondi, passant de 0,22 €/kilo en juillet 2012 à 0,26 €/kilo en février 2013. De même en Espagne, les agriculteurs se sont tournés vers le maïs, plus rémunérateur. D'ores et déjà, le prix du coton, qui varie chaque année, avait baissé à 42 € les 100 kilos contre 56,35 € les 100 kilos en 2012/13. En outre, les paiements dits de l'article 69, qui viennent s'ajouter aux paiements couplés, ne sont pas renouvelés pour 2013/14.

En termes de subventions, les pays européens reçoivent l'aide moyenne par livre produite la plus importante au niveau mondial. Pour 2011/12, le CCIC estime que les subventions directes à la production cotonnière en Grèce se sont élevées à 266 millions \$US, contre 280 millions en 2010/11, soit 43 centimes de \$US/livre de fibre produite (70 centimes en 2009/10). Pour l'Espagne, elles représentent environ 89 millions \$US, contre 93 millions en 2010/11, soit 67 centimes de \$US/livre de fibre (98 centimes en 2010/11).

« Réforme de la PAC : des craintes sur la flexibilité dans l'utilisation du soutien couplé »

Quant à la réforme de la PAC, le dialogue interinstitutionnel dans l'UE est susceptible de déboucher sur une plus grande flexibilité dans le déploiement des mesures politiques de la PAC par les États membres individuels. Des craintes particulières ont été exprimées concernant la plus grande flexibilité dans l'utilisation du soutien couplé, par exemple dans le secteur du coton, où cela pourrait saper les efforts ACP déployés par le groupe C4 de pays africains producteurs de coton pour obtenir des disciplines plus strictes sur le soutien au secteur du coton via l'OMC (voir article Agritrade « [L'état d'avancement actuel des négociations pour la réforme de la PAC](#) », 17 juin 2013).

Developments in the ACP cotton sector, 2012-13

Afrique de l'Ouest et du Centre

« Renaissance du coton en Afrique de l'Ouest et du Centre »

On assiste à une renaissance du coton en Afrique de l'Ouest et du Centre, qui confirme en 2012/13 la reprise amorcée de la production lors de la précédente campagne. Les superficies ont augmenté de 33 %, la production de 41 % et les exportations de 42 %. Des conditions météorologiques globalement favorables, une politique volontariste avec des prix aux producteurs élevés et un maintien des subventions aux intrants ainsi que de meilleures pratiques ont permis cette relance. Pour 2013/14, les sociétés cotonnières ont renouvelé des objectifs ambitieux et maintenu des prix aux producteurs incitatifs, en dépit d'une légère baisse par rapport à 2012/13.

Le Burkina Faso est redevenu le premier producteur de la région avec 630 000 tonnes produites en 2012/13, soit 51 % de plus qu'en 2011/12. Suite au problème de la longueur de la soie, les superficies en OGM de la Sofitex ont été réduites à 60 % et un plan semencier a été mis en place conjointement avec la recherche agronomique burkinabè, les producteurs et la firme Monsanto. Parallèlement, une campagne de sensibilisation a été lancée pour inciter les paysans à recourir à la fumure organique, en plus des engrais minéraux, le coton OGM ayant besoin de plus d'engrais. Pour 2013/14, le Burkina Faso s'est fixé pour objectif une production de 730 000 tonnes.

En Côte d'Ivoire, la reprise se confirme avec une production de 340 000 tonnes en 2012/13, en hausse de plus de 30 % par rapport à 2011/12, et le pays ambitionne en 2013/14 de la porter à 400 000 tonnes, soit à un niveau proche de celui d'avant la crise politique. L'agriculture est un secteur prioritaire pour le gouvernement, et le coton, cultivé dans le nord du pays, en fait partie. Un Conseil de gestion de la filière coton-anacarde a été mis en place, chargé de mettre en œuvre la réforme du secteur. À l'instar de la réforme du cacao de janvier 2012, les producteurs de coton sont au cœur de la réforme, avec la volonté qu'ils obtiennent une meilleure rémunération de la commercialisation de leur produit. Ainsi, les producteurs recevront 60 % du prix international. Conjointement, un fonds spécial de développement sera créé pour accroître la production à 600 000 tonnes en 2016. Un fonds de lissage, à l'instar de celui en place au Burkina Faso, est envisagé.

Au Bénin, la campagne 2012/13 a été agitée et s'est soldée par une reprise en main par l'État de la filière en écartant Patrice Talon, un homme clé dans le coton, présent à tous les stades de la

filrière et notamment dans l'importation d'intrants. Pris de court, l'État n'a pas pu pallier la désorganisation de la filière et la production, attendue à 600 000 tonnes, n'a atteint que 250 000 tonnes, en hausse toutefois par rapport aux 175 000 tonnes de 2011/12. Au Togo, l'objectif des 100 000 tonnes n'a également pas été atteint, la production s'étant stabilisée à 80 000 tonnes. Au Mali, en dépit de la guerre, la CMDT a consolidé ses acquis avec une production de 453 000 tonnes, soit un montant sensiblement identique à la campagne précédente. Pour 2013/14, l'objectif est de réaliser 522 000 tonnes. Globalement, pour les six pays de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal et Togo), la production d'environ 1,8 million de tonnes en 2012/13 (+ 28 % par rapport à 2011/12) progresserait encore de 20 % pour atteindre 2,1 millions de tonnes en 2013/14.

En Afrique centrale, on observe une nette reprise de la production cotonnière au Tchad, impulsée par un plan de relance du secteur cotonnier sur la période 2012-2016. Dès le démarrage de la campagne 2012/13, la société cotonnière du Tchad, CotonTchad, a engagé plusieurs mesures comme la collecte et le paiement du coton graine de 2011/12, la commande d'intrants, etc. Ainsi, la production a progressé de 50 % à 120 000 tonnes. Au Cameroun, si les inondations ont amputé la production, elle progresse tout de même de 19 % en 2012/13, à 220 000 tonnes. Pour 2013/14, la Sodecoton ambitionne de réaliser 260 000 tonnes. L'entreprise a procédé aux premiers essais de coton génétiquement modifié en 2012. Une réflexion est en cours pour mettre en place une Association interprofessionnelle du coton du Cameroun, théoriquement effective en 2013, pour formaliser les relations entre la Sodecoton et la Confédération nationale des producteurs de coton du Cameroun (CNPC-C).

Tableau I : Évolution de la production de fibre de coton en Afrique subsaharienne (en milliers de tonnes)

	2011/12	2012/13*	2013/14*
Afrique francophone	717	1 011	912
Bénin	75	158	151
Burkina Faso	174	260	92
Cameroun	78	100	151
Côte d'Ivoire	113	140	133
Mali	187	229	211
Afrique anglophone	633	503	461
Mozambique	61	37	27
Nigeria	63	57	56
Tanzanie	120	97	80
Zambie	110	74	65
Zimbabwe	142	119	107

Note: *estimation

Source: Comité consultatif international du coton (CCIC), mars 2013

Afrique orientale et australe

Contrairement à l'Afrique de l'Ouest et du Centre, la production de coton en Afrique de l'Est et australe est en net recul en 2012/13 et la tendance pour 2013/14 n'est pas à la reprise. La production a chuté de 22 % et les superficies de 17 % entre 2011/12 et 2012/13. Une conséquence du déroulement de la campagne 2011/12 où la tension était vive entre producteurs et égreneurs dans plusieurs pays et où la baisse des prix a détourné une partie des paysans du coton.

En Tanzanie, le système d'agriculture contractuelle, au cœur de la réforme du secteur du coto, semble s'enliser dans des conflits. Alors que certains dysfonctionnements existaient déjà en 2012 (voir article *Agritrade* « [L'agriculture contractuelle renforce le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du coton tanzanienne](#) », 4 juin 2012), ils ont pris une tournure politique en 2013. La Tanzania Cotton Association (TCA) accuse certains politiques et

des acheteurs de coton de faire campagne contre l'agriculture contractuelle, en appelant par exemple les agriculteurs à ne pas vendre leur coton en dessous d'un certain prix, une situation qui contribuerait à la baisse possible de près de 40 % de la production de coton cette année. Avec des superficies en retrait de 26 % par rapport à 2012 et un moindre rendement, la production pourrait ne s'élever qu'à 240 000 tonnes en 2013 contre 354 000 tonnes la campagne précédente.

En Zambie, la production est aussi attendue en baisse, autour de 30 %, à un niveau d'environ 175 000 tonnes (275 000 tonnes en 2011/12), avec une baisse des superficies de 27 % – les agriculteurs se tournant vers d'autres cultures, en particulier le soja – et des conditions météorologiques peu favorables. Pourtant, en 2012/13, le gouvernement avait, pour la première fois, inclus le coton dans le Farmer Input Support Programme (FISP), un des éléments qui ont contribué à développer la production de maïs.

Au Zimbabwe, on observe la même tendance avec une réduction de 25 % environ, à 260 000 tonnes.

« Déclin de la production en Afrique orientale et australe »

Au Mozambique, la chute est plus brutale, d'environ 46 %, à 110 000 tonnes, contre 184 000 tonnes en 2011/12, une campagne où la production été multipliée par près de trois, selon le Cotton Institute. Toutefois, les investissements dans l'industrie se poursuivent. En mai 2013, la China Africa Cotton Mozambique Ltd (CACM) a démarré la construction d'une usine d'égrenage d'une capacité de 30 000 tonnes à Subue, dans la province de Sofala. Et le singapourien Olam, qui a conclu des accords de production avec 70 000 producteurs et a récemment adhéré à la Better Cotton Initiative, compte poursuivre ses investissements dans la production agricole au Mozambique. Il a démarré en mai la construction d'une troisième usine d'égrenage. La compagnie japonaise Nitura envisagerait de construire un complexe textile et, afin de l'alimenter en coton, de mettre en valeur 4 000 hectares dans le district de Malem, selon le Mozamiban Cotton Institute.

En Angola, le gouvernement a engagé un programme de rénovation, de modernisation et d'expansion de son secteur textile. Il concerne trois entreprises : Textang II, pour laquelle la rénovation est en cours et devrait s'achever fin 2013, Africa Textil et Satec, qui seront les suivantes. Dans ce cadre, la Japanese Bank of International Cooperation (JBIC) a accordé une ligne de crédit de 1 milliard \$US. Parallèlement, la culture du coton est encouragée, en particulier dans les provinces de Malanje et de Kwanza Sul, afin d'alimenter en matières premières ces industries. Le programme de relance de la production cotonnière

visé des superficies de 100 000 hectares et une production de 40 000 tonnes de fibres.

3. Implications pour les pays ACP

La nécessité de maintenir la pression concernant les subventions au secteur cotonnier

Globalement, avec la baisse des cours du coton en 2011/12, les subventions se sont inscrites à la hausse, estimées par le CCIC à 4,5 milliards \$US sur 2011/12, soit 17 centimes de \$US la livre, contre 1,4 milliard \$US en 2010/11. Parmi les dix pays ayant accordé des subventions, la Chine arrive loin devant avec 3,1 milliards \$US, puis viennent les États-Unis avec 819 millions \$US, la Turquie (428 millions \$US) et l'Union européenne (355 millions \$US).

« Les subventions continuent d'entraver le commerce et d'impacter négativement les pays ACP »

Les subventions continuent d'entraver le commerce et d'impacter négativement les pays ACP. Si l'impact des subventions des pays de l'OCDE a été quelque peu atténué par la politique menée par la Chine ces deux dernières années, les États-Unis sont le premier pays exportateur mondial de coton et entrent directement en concurrence avec les pays ACP. Comme le souligne l'ICTSD, en 2012/13, les pays en développement représenteront 96 % de l'utilisation de coton, 97 % des importations et 81 % de la production, soit une part dominante, mais seulement 52 % des exportations mondiales. Et les pays

africains, qui sont preneurs de prix (price takers), sont en concurrence directe sur les marchés d'exportation avec des pays développés. Les subventions impactent donc la compétitivité du coton africain, et ce d'autant plus que, avec le déplacement des exportations de l'Europe vers l'Asie, l'Afrique a perdu ses avantages en termes de coûts et de délais face à des pays comme l'Inde ou l'Australie. Toutefois, les pays ACP doivent aussi améliorer leur compétitivité.

La nécessité de suivre les développements liés à la politique chinoise

Un changement dans la politique chinoise – soutien à ses producteurs de coton et constitution d'une réserve nationale – pourrait avoir des conséquences néfastes sur les pays ACP.

« Tout changement dans la politique chinoise impactera le marché »

Chinese policy has undeniably worked to support international prices at an artificially high level and any rethink could provoke price falls. The first signs of such a change are now appearing, with the experimental payment in April of targeted subsidies direct to cotton growers in Xinjiang in an effort to halt falling production.

This would have an immediate impact on the ACP countries, which are unprotected and export the majority of their production as raw cotton. However, China has maintained its policy of buying domestic cotton at a price of 20,400 yuan/tonne (€2,504/t), and although farm-gate prices in franc-zone Africa have fallen slightly, they are still relatively high. Chinese production, and global production in general, is projected to fall in 2013/14. With consumption rising, supply and demand are

expected to be in equilibrium. However, stocks remain high and Depuis deux ans, la politique de la Chine a été incontestablement un facteur de soutien des prix internationaux à un niveau au-dessus des fondamentaux. Une remise en cause de cette politique pourrait provoquer une baisse des prix. Des premiers signes de changement apparaissent, la Chine ayant expérimenté en avril le paiement de subventions directes aux producteurs de coton dans le Xinjiang, afin de tenter d'enrayer le déclin de la production.

Comme les pays ACP ne sont pas protégés et exportent la majeure partie de leur production sous la forme de coton brut, l'impact serait immédiat. Toutefois, pour 2013/14, la Chine a renouvelé sa politique d'achat du coton domestique à un prix de 20 400 yuans (2 504 €) la tonne, et les pays africains de la zone Franc ont maintenu, bien qu'en légère baisse, des prix aux producteurs relativement élevés. Enfin, la production chinoise est attendue en baisse, et plus généralement la production mondiale en 2013/14. Avec une consommation en hausse, on atteindrait presque l'équilibre entre l'offre et la demande. Demeure toutefois des stocks très importants, qui progresseront encore.

La nécessité pour les pays ACP d'assurer un accès préférentiel sur les marchés tiers pour leur textile

« L'AGOA et la disposition du tissu tiers indispensables à l'industrie textile africaine »

La bataille a été rude pour renouveler la disposition du tissu de pays tiers de la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA), qui expirait le 30 septembre 2012. Elle a été finalement adoptée en août 2012,

pour une durée de trois ans, après une intense campagne de lobbying et plus d'une année d'atermoiements. Si l'AGOA reste en vigueur jusqu'en 2015, une remise en cause de cette disposition aurait fortement affecté l'industrie textile africaine, notamment celle du Kenya, du Malawi, du Lesotho ou de la Tanzanie. Elle autorise, en effet, les PMA bénéficiant de l'AGOA de s'approvisionner en fil et en tissu sur le marché mondial, et d'exporter les vêtements produits à partir de ces intrants en franchise de droits sur le marché américain. Or, 86 % des exportations africaines de vêtements vers les États-Unis dépendent de cette disposition. Et d'ores et déjà, les difficultés du processus de renouvellement ont impacté négativement en 2012 les flux commerciaux de vêtements entre l'Afrique et les États-Unis.

La bataille recommencera avec les négociations sur le renouvellement en 2015 de l'AGOA et la disposition sur le tissu de pays tiers. Lors de sa tournée en Afrique en juin 2013, le président Obama a affirmé son soutien à l'AGOA et indiqué chercher les modalités pour reconduire l'accord et l'améliorer.

S'attaquer aux problèmes liés aux normes de durabilité

Tout a commencé par le coton biologique dans les années 1990. Mais depuis le milieu des années 2000 sont apparues de nouvelles initiatives – Fairtrade International (FLO), Cotton Made in Africa (CMIA), et Better Cotton Initiative (BCI) – qui se développent et semblent trouver un certain écho auprès des consommateurs et des grandes marques de fabricants de textile, bien que le coton labellisé ne constitue encore aujourd'hui qu'un segment de marché étroit (l'ensemble des cotons labellisés ne représente que 2,2 % de la production mondiale

de coton en 2011/12). Ces initiatives, différenciées dans leur approche mais aussi par la zone géographique, ont pour objectifs de rendre le coton plus durable, socialement responsable et d'améliorer les revenus des producteurs.

Toutefois, pour le coton biologique, les deux dernières campagnes montrent un déclin de la production mondiale avec toujours une domination de l'Inde (75 % de la production mondiale). Plusieurs pays, et notamment la Tanzanie, premier producteur africain de coton biologique (environ 75 % de la production du continent) et dont la production de coton (y compris conventionnelle) est en déclin cette année, émettent des réserves. Les rendements sont moindres, et la prime, lorsqu'elle est payée, ce qui n'est pas toujours le cas, ne compense pas les pertes de rendement

« Le coton biologique dans la tourmente »

De nombreux producteurs rencontrent aussi des difficultés à vendre leur coton sur le marché. Contrairement à l'Inde ou à la Turquie, les pays africains ne disposent pas d'une filière industrielle textile intégrée et ils sont, comme pour le coton conventionnel, preneurs de prix. Sans une sécurisation des ventes par des contrats sur le moyen terme, les producteurs ne s'y retrouvent pas. Le coton Fairtrade est le seul à offrir un prix minimum et une prime au producteur, mais semble stagner, une grande part du coton Fairtrade étant aussi biologique. Pour ces deux cotons, le coût de la certification est aussi élevé. Coût qui n'existe pas dans les deux autres initiatives, CIMIA et BCI, qui ont fortement progressé en 2010/11 et 2011/12. Toutefois, dans aucune des initiatives, le producteur n'est assuré de vendre son coton et demeure,

avec des coûts additionnels, tributaire de l'offre et de la demande.

Alors que la mise en conformité avec ces normes de durabilité pourrait permettre d'offrir aux producteurs de coton africains des primes sur les prix et des débouchés intéressants, il semble qu'un tel résultat ne soit pas automatique. Si les producteurs ACP veulent continuer dans cette voie, il conviendra de veiller à ce que les primes sur les prix compensent effectivement les rendements plus faibles du coton biologique, par exemple, ainsi que les coûts de certification. Par ailleurs, des efforts devront être faits sur la sécurisation des ventes et des débouchés. Dans ce cadre, le développement de filières textiles dans les pays producteurs de coton pourrait permettre aux producteurs d'être moins dépendants des marchés extérieurs et de leurs évolutions.

Principales sources

Marché

1. OCDE, « Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013-2022 », 2013

<http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/>

2. ICTSD/CCIC, « Cotton: trends in global production, trade et policy », Information Note, mai 2013

<http://ictsd.org/downloads/2013/06/cotton-trends-in-global-production-trade-and-policy.pdf>

OMC

3. OMC, « Agriculture : le Sous-Comité du coton », page web

http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/cotton_subcommittee_f.htm

4. CCIC, « Production and trade policies affecting the cotton industry », octobre 2012

https://www.icac.org/wp-content/uploads/2012/09/e_government-measures.pdf

5. ICTSD, « US farm bill discussions reignite; cotton programme changed », Bridges Africa Review, volume 2, numéro 3, 17 juin 2013

<http://ictsd.org/i/news/bridges-africa-review/169390/>

UE

6. CE, DG Agriculture et développement rural, « Coton », page web

http://ec.europa.eu/agriculture/cotton/index_fr.htm

7. Département américain de l'Agriculture (USDA), « Greece, Cotton and Products Annual 2013 », GAIN Report, IT1310, 27 mars 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Cotton%20and%20Products%20Annual_Rome_Greece_3-29-2013.pdf

8. Département américain de l'Agriculture (USDA), « Spain, Cotton and Products Annual, Rains delay Cotton Plantings in Spain », GAIN Report, SP1302, 1er avril 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Cotton%20and%20Products%20Annual_Madrid_Spain_4-1-2013.pdf

Afrique

9. Département américain de l'Agriculture (USDA), « Senegal, Cotton and Products Annual, 2013 West Africa Cotton and Products », GAIN Report, 26 avril 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Cotton%20and%20Products%20Annual_Dakar_Senegal_4-26-2013.pdf

Labellisation du coton

10. ICTSD, « Fairtrade: From aid, to trade... to aid-for-trade? The Malian example », par G.

Balineau, Bridges Africa Review, volume 2, numéro 3, 17 juin 2013

<http://ictsd.org/i/news/bridges-africa-review/169397/>

11. Textile Exchange, « 2012 Organic Cotton Farm & Fiber Report »

<http://textileexchange.org/2012-farm-fiber-report>

12. Fairtrade International, « Cotton », page web

<http://www.fairtrade.net/cotton.html>

13. Better cotton initiative, site web

<http://bettercotton.org/>

14. Cotton made in Africa, site web

<http://www.cotton-made-in-africa.com/fr/>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis octobre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements mondiaux du secteur laitier

Développements du secteur laitier de l'UE

Développements du secteur laitier en Afrique orientale et australe

Développements du secteur laitier en Afrique de l'Ouest et centrale

Développements du secteur laitier dans les Caraïbes et dans le Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Le principal défi politique posé

Utilisation des instruments de politique commerciale et approche nuancée de l'investissement

Concilier les intérêts des producteurs et des transformateurs

Promouvoir des marchés laitiers régionaux gérés et transparents

Trouver un équilibre entre les importations et le développement de la production de lait locale

Secteur laitier

1. Contexte et principaux enjeux

Dans de nombreux pays ACP, le secteur laitier peut potentiellement apporter une contribution majeure au développement rural et à l'allègement de la pauvreté. La croissance des revenus, l'urbanisation rapide et l'innovation technologique dans le secteur laitier transforment la structure de la demande de produits laitiers. Dans certaines régions ACP, l'offre de produits laitiers augmente du fait des changements de politiques qui ont encouragé les nouveaux arrivants et soutenu des améliorations dans l'élevage de vaches laitières. Ceci crée de nouvelles opportunités aussi bien pour le développement du secteur laitier local que des laiteries européennes.

Le développement du secteur laitier ne requérant pas nécessairement des approvisionnements laitiers locaux, le développement de la production laitière locale pour répondre à la demande croissante n'est qu'une des options politiques : une autre option politique consiste à utiliser du lait importé.

Des problèmes particuliers se posent lorsque de grands producteurs jouent un rôle dominant au niveau régional (par ex. l'Afrique du Sud dans la région d'Afrique australe et le Kenya en Afrique orientale). Ces défis politiques sont accentués par :

- la globalisation croissante des opérations des laiteries, liée à la structure changeante de la demande mondiale et de la production laitière ;
- le développement du commerce mondial de produits laitiers, en particulier de lait écrémé en poudre ;
- les innovations technologiques, qui permettront d'alimenter une demande des consommateurs inexploitée sur les marchés émergents.

Les développements dans le secteur laitier de l'UE font partie intégrante de ces tendances, les réformes du secteur laitier de l'UE compliquant davantage la situation. Le démantèlement des quotas de production de l'UE – dans un

contexte de demande stagnante dans l'UE – engendrera une augmentation de la production de lait. La politique « filet de sécurité » de l'UE, ainsi que les mesures politiques visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du lait, sont conçues pour protéger les producteurs laitiers de l'UE des conséquences sur la production de la volatilité des prix au niveau mondial, tout en aidant les laiteries européennes à tirer profit de la demande mondiale croissante. Ceci aide à renforcer la position des laiteries européennes au sein du processus de mondialisation, malgré les défis de compétitivité des coûts.

Durant la crise du marché laitier de l'UE en 2008/09, les mesures filet de sécurité de l'UE ont généré des achats à l'intervention de lait écrémé en poudre deux fois plus importants que le plafond nominal (la limite supérieure pour les achats à l'intervention de la Commission européenne [CE]), alimentant une croissance subséquente majeure des exportations de lait écrémé en poudre de l'UE (une progression de 64 % en 2010, suivie par une croissance de 37 % en 2011). En 2012, les exportations de lait écrémé en poudre étaient deux fois plus élevées que les exportations de 2009.

Cela a inquiété les producteurs laitiers dans les régions qui cherchent à développer un commerce intra-régional de produits laitiers, plus particulièrement en Afrique occidentale et centrale. On en veut pour preuve la hausse des exportations de lait écrémé en poudre de l'UE vers le Nigeria et le Ghana, qui ont augmenté de 69 % et 72 % respectivement en 2010. Ceci est intervenu dans un contexte où les importations représentaient 50 % du marché des produits laitiers au Nigeria, et pratiquement tous les produits laitiers commercialisés au Ghana.

La politique de l'UE semble appuyer l'innovation dans le développement de produits laitiers à plus forte valeur ajoutée, tout en soutenant des niveaux élevés de production et d'exportation de lait écrémé en poudre. La réforme du secteur laitier de l'UE, dans la lignée de l'expérience assez similaire du secteur sucrier, encourage la mondialisation des laiteries européennes, nombre d'entre elles adoptant de plus en plus des stratégies de développement orientées vers l'étranger. Certaines sont en train de cibler les marchés bien développés d'Afrique pour les produits laitiers.

Compte tenu des engagements de l'UE pour la cohérence des politiques, une question se pose : comment les instruments politiques du secteur laitier de l'UE peuvent-ils être efficacement gérés pour soutenir un développement du secteur laitier axé sur la pauvreté dans les pays ACP qui ont le potentiel de développer un secteur laitier commercialement viable ?

2. Récents développements

Développements mondiaux du secteur laitier

En 2011, la production laitière mondiale a augmenté de 2,5 % grâce à la hausse des prix laitiers. Il s'en est suivi une croissance rapide de la production laitière dans les marchés émergents, celle-ci devant dépasser la production des économies développées d'ici la fin 2013. Cependant, 2012 a été une année plus difficile, les marges des producteurs laitiers étant rognées par l'envolée des coûts des intrants et la volatilité des prix. En mai 2012, les cours laitiers mondiaux ont chuté à leur niveau le plus bas de ces deux

dernières années, remontant de 2 % à la fin de l'année par rapport à leur point de départ en 2012, et redémarrant plus sérieusement en 2013. Globalement, comme l'a noté Rabobank en décembre 2012, étant donné « le faible niveau des stocks, toute augmentation des exigences en matière d'importations au cours du premier semestre de 2013 serait susceptible de tendre considérablement le marché », et soutenir plus encore les prix.

La mondialisation croissante du secteur laitier a généré une augmentation du commerce des produits laitiers de 10 %, pour atteindre 58,2 millions de tonnes en 2011, soit un niveau sensiblement supérieur à la croissance annuelle moyenne de 4 % enregistrée au cours des 10 dernières années. L'augmentation la plus importante a été observée dans le commerce de lait écrémé en poudre (+ 19 %). Depuis 2010, l'UE a joué un rôle majeur dans ce développement du commerce de lait écrémé en poudre.

« En 2022, il est prévu que l'UE représente 31 % des exportations mondiales de lait écrémé en poudre »

Cette tendance devrait se poursuivre jusqu'en 2022, l'UE étant susceptible de représenter à ce stade jusqu'à 31 % des exportations mondiales de lait écrémé en poudre.

« Au cours des prochaines années, la plus forte croissance de la demande de produits laitiers sera enregistrée dans les pays en développement »

Au cours des prochaines années, la plus forte croissance de la demande de produits laitiers sera enregistrée dans les pays en développement. L'analyse de l'OCDE/FAO figurant dans leur rapport « Agricultural outlook 2012-2021 »

de 2012 suggère que la consommation de tous les produits laitiers dans les pays en développement d'ici 2021 aura augmenté de 30 % par rapport à la période de référence de 2009-2011. Ces dernières années, une forte croissance de la demande des consommateurs a été enregistrée en Afrique subsaharienne, avec une augmentation de 22 % au cours des six années précédant 2012 : vu la hausse des revenus, l'urbanisation rapide et une faible moyenne de la consommation par habitant, le potentiel de croissance de la demande dans la région n'est pas négligeable. L'innovation technologique, en particulier le conditionnement bon marché du lait liquide (lait UHT), s'avère cruciale pour libérer les opportunités commerciales inexploitées. Le développement de marchés urbains pour les produits laitiers à plus forte valeur ajoutée présente lui aussi un énorme potentiel.

D'après le rapport de l'OCDE/FAO, jusqu'en 2021, « la majeure partie (70 %) de la hausse de la production laitière mondiale (...) devrait être enregistrée dans les pays en développement, en particulier l'Inde et la Chine ». Cependant, l'Afrique subsaharienne est une exception à la tendance mondiale de la production : l'analyse de l'OCDE/FAO suggère qu'en Afrique subsaharienne « les niveaux de productivité sont très faibles et immuables ». Le développement de la production laitière proportionnellement à la croissance de la population est prévu pour la région dans son ensemble, mais avec quelques exceptions : dans certains pays subsahariens, des prix plus élevés ont « encouragé une plus grande participation dans le secteur laitier formel, augmentant ainsi la mise en commun du lait et la qualité requise pour une croissance commerciale du secteur ».

Globalement, une demande et des tendances à la croissance de la pro-

duction très divergentes ne feront que renforcer la place des marchés africains. Ces marchés sont particulièrement importants pour les exportations de lait écrémé en poudre, étant donné les contraintes rencontrées pour développer la production commerciale de lait en Afrique – par exemple la mauvaise qualité des cheptels, les maladies animales, le climat hostile, les coûts élevés de l'alimentation animale et les mauvaises pratiques d'élevage.

L'analyse de l'OCDE/FAO affirme que le commerce laitier international est de plus en plus influencé par des « décisions stratégiques des grandes laiteries internationales ». Les stratégies d'entreprise émergentes dans le secteur laitier de l'UE sont totalement conformes à cette tendance (voir article *Agritrade* « [La fin des quotas laitiers génère un intérêt plus marqué des laiteries européennes pour les marchés étrangers](#) », 4 mars 2013).

Développements du secteur laitier de l'UE

L'abolition des quotas de production laitière de l'UE reste à l'agenda pour 2015, et la CE affirme que les quotas ne limitent plus la production laitière dans la plupart des pays de l'UE.

« Au cours des prochaines années, la plus forte croissance de la demande de produits laitiers sera enregistrée dans les pays en développement – pas moins de 67 % de cette hausse de la production devront trouver des débouchés commerciaux en dehors de l'UE »

L'abolition des quotas devrait conduire à une production laitière supplémentaire annuelle de 9 milliards de litres, principalement au Danemark, en France, au Royaume-Uni, en Irlande, aux Pays-

Bas et en Allemagne. Pas moins de 67 % de cette hausse de la production devront trouver des débouchés commerciaux en dehors de l'UE (voir article *Agritrade* « [L'abolition des quotas laitiers est en bonne voie mais les agriculteurs européens s'inquiètent](#) », 28 janvier 2013).

Les perspectives pour le secteur laitier de l'UE sont jugées par la CE comme étant favorables, compte tenu de « la croissance de la population et de l'intérêt pour le régime alimentaire occidental dans les économies émergentes ». Toutefois, la volatilité des prix reste une préoccupation majeure. Au cours du premier semestre de 2012, la chute des cours laitiers a mis le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du lait de l'UE à rude épreuve. Les réductions soudaines des prix laitiers ont incité le European Milk Board (EMB) à mettre en garde contre une nouvelle crise laitière du style de celle de 2008/09, les producteurs en Italie, en France, aux Pays-Bas et en Belgique étant confrontés à des réductions de prix de 10 à 20 %. Cette situation a été aggravée par la hausse des coûts des intrants (20-22 %).

En mai 2012, les organisations d'agriculteurs de l'UE ont appelé à l'élaboration d'un « code d'usages robuste pour le secteur laitier » pour répondre aux déséquilibres des relations de pouvoir et promouvoir un secteur laitier plus durable. L'EMB a déclaré qu'à ce stade « la seule manière d'écouler le volume de lait » qui est excédentaire sur le marché de l'UE est de « le vendre sur le marché mondial sous forme de beurre et de poudre de lait » (voir article *Agritrade* « [Des marchés laitiers européens sous pression révèlent des défaillances dans le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement](#) », 18 juin 2012).

D'après la CE, la volatilité des prix en 2011/12 était moins prononcée qu'en

2007-2009, avec des prix moyens plus élevés. Un cadre politique pour gérer la volatilité des prix est considéré comme étant en place via l'élargissement proposé de la politique filet de sécurité de l'UE (voir article *Agritrade* « [Des fuites sur les propositions de la CE pour la réforme de la PAC](#) », 6 octobre 2011) et l'entrée en vigueur du cadre réglementaire de l'UE visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement. Aucune réforme supplémentaire n'est jugée nécessaire.

Cependant, ce cadre réglementaire de l'UE a été critiqué. Dans certains pays, des exigences réglementaires formelles ont été établies (par ex. en France), dans d'autres c'est un code de conduite volontaire qui s'applique (par ex. au Royaume-Uni), tandis que dans d'autres peu de progrès ont été réalisés (par ex. en Espagne). Lorsque des mesures plus strictes ou des codes volontaires ont été instaurés, les prix payés aux producteurs pour le lait ont été soutenus : au Royaume-Uni, par exemple, les réductions de prix ont été supprimées ou inversées (voir article *Agritrade* « [Initiatives nationales pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du lait au Royaume-Uni](#) », 28 octobre 2012).

L'organisation des agriculteurs européens et de leurs coopératives Copa-Cogeca affirme que le paquet laitier actuel n'est « pas suffisant » pour relever les défis qui se posent au secteur, et a appelé à soutenir les organisations d'agriculteurs « pour renforcer leur position dans la chaîne alimentaire contre le pouvoir d'achat de quelques détaillants », et au maintien des achats à l'intervention et des mesures de stockage privé (voir article *Agritrade* « [L'abolition des quotas laitiers est en bonne voie mais les agriculteurs européens s'inquiètent](#) », 28 janvier 2013).

Aucun achat à l'intervention n'a eu lieu depuis 2009, et à la fin de 2012 les stocks publics d'intervention de lait écrémé en poudre et de beurre avaient été éliminés. D'après la CE, cela s'était fait « sans perturber le marché ». Cependant, les exportations européennes de lait écrémé en poudre depuis 2009 ont quasiment triplé (de 231 000 tonnes en 2009 à 618 000 tonnes en 2012).

« Une augmentation constante des exportations de lait écrémé en poudre est prévue, pour atteindre 678 000 tonnes en 2022 »

Une augmentation constante des exportations de lait écrémé en poudre est prévue, pour atteindre environ 678 000 tonnes en 2022, consécutive à une hausse de la production et une consommation stagnante de l'UE (voir article *Agritrade* « [Développements et perspectives du secteur laitier de l'UE](#) », 15 avril 2013).

La hausse des exportations de lait écrémé en poudre de l'UE à compter de 2009 était initialement basée sur les stocks achetés en intervention d'urgence. Ces exportations pourraient bien avoir perturbé les relations d'approvisionnement de lait spécifiques dans les pays tiers ciblés par les exportateurs de lait écrémé en poudre de l'UE, y compris en Afrique de l'Ouest.

Les volumes importants de lait écrémé en poudre de l'UE disponibles pour l'exportation jusqu'en 2022 influencent les stratégies des entreprises de l'UE pour le secteur laitier. En janvier 2013, la laiterie danoise Arla a reconnu que l'abolition des quotas était « le principal moteur sous-tendant la décision [de l'entreprise] de repenser et d'élargir sa stratégie mondiale ». Après l'abolition des quotas, les producteurs laitiers d'Arla produiront au moins 1 milliard de

litres de lait supplémentaires chaque année. Vu la morosité des marchés européens, cela exigera d'augmenter les ventes vers de nouveaux consommateurs dans les marchés émergents. D'après le président du conseil d'administration d'Arla, la pénétration de ces nouveaux marchés « aidera à maintenir la viabilité des activités laitières dans le nord de l'Europe ».

En octobre 2012, un atelier du secteur laitier organisé par la Confédération danoise de l'industrie a identifié le potentiel d'exportation et des opportunités d'investissement en Afrique de l'Est, compte tenu de la « consommation sans cesse croissante de lait » et de la modernisation des canaux de commercialisation du lait. Des opportunités pour des projets clés en main en Afrique de l'Ouest ont également été identifiées, en particulier dans les marchés où les produits laitiers haut de gamme sont considérés comme synonymes de produits laitiers de l'UE (y compris l'utilisation d'intrants intermédiaires de l'UE tels que le lait écrémé en poudre). Bien que cela puisse offrir des opportunités au niveau national pour le développement de la transformation laitière, cela peut poser des défis pour le développement de politiques commerciales laitières régionales et des flux commerciaux.

La stratégie d'Arla de plus en plus orientée vers l'étranger reflète celle de rivaux telles que Danone basée en France et FrieslandCampina basée aux Pays-Bas, cette dernière développant ses opérations au Nigeria (voir articles *Agritrade* « [La fin des quotas laitiers génère un intérêt plus marqué des laiteries européennes pour les marchés étrangers](#) », 4 mars 2013, et « [Développer la participation des entreprises néerlandaises dans l'approvisionnement local de lait au Nigeria](#) », 15 avril 2013).

« La réforme du secteur laitier de l'UE s'avère très utile pour positionner les laiteries européennes en vue de tirer profit des opportunités croissantes du marché mondial »

Plusieurs articles de presse notent que la réforme du secteur laitier de l'UE s'avère très utile pour positionner les laiteries européennes en vue de tirer profit des opportunités croissantes du marché mondial (voir article *Agritrade* « [La restructuration des entreprises du secteur laitier de l'UE est en cours, tandis que la demande mondiale subit une profonde mutation](#) », 9 septembre 2012). Cependant, les entreprises européennes sont confrontées à de sérieuses contraintes pour exporter. Parmi celles-ci :

- l'écart de prix entre les cours européens et les cours mondiaux ;
- le rôle dominant joué par un nombre limité d'entreprises dans le commerce d'exportation mondial (plusieurs d'entre elles ayant un accès plus facile aux marchés asiatiques en plein essor) ;
- une production de lait croissante dans les pays en développement.

Bien qu'à long terme l'intérêt soit davantage focalisé sur le développement des exportations laitières à plus forte valeur ajoutée, à court terme, le lait écrémé en poudre est en tête de la croissance des exportations de l'UE. Le savoir-faire technique et la disponibilité immédiate de la poudre de lait utilisée dans les produits laitiers reconstitués pourraient bien faciliter le processus d'expansion mondiale des laiteries européennes (voir article *Agritrade* « [La mondialisation des laiteries européennes est en cours](#) », 16 décembre 2012).

Développements du secteur laitier en Afrique orientale et australe

D'après l'Organisation sud-africaine des producteurs laitiers (MPO), 2012 était une « année difficile » pour le secteur laitier sud-africain, avec la flambée des coûts des intrants et une demande des consommateurs augmentant plus vite que la production. La production de lait dans le pays a continué à devenir plus intensive en capital, tandis que la part des producteurs de lait dans le prix final de vente au détail n'a cessé de baisser (de 45 % en 1998 à 30 % en 2011).

L'Afrique du Sud applique un régime différencié de droits d'importation, avec des droits de douane faibles pour le lait liquide (y compris UHT) et des droits de douane plus élevés pour les poudres de lait, le beurre et le fromage (malgré certaines préférences tarifaires pour les importations en provenance de l'UE). La mise en œuvre de ce régime tarifaire différencié est facilitée par une étroite collaboration entre les autorités sud-africaines, la MPO et sa filiale Agri Inspec, qui réalise des enquêtes sur les flux commerciaux du secteur laitier.

Entre 1997 et 2008, le régime commercial appliqué en Afrique du Sud a provoqué une diminution des importations laitières de 12 % à 4 % du total des approvisionnements en équivalent lait.

« L'industrie laitière sud-africaine a efficacement intégré les importations de poudre de lait dans sa stratégie d'exportation axée sur l'Afrique, les exportations augmentant plus vite que les importations »

Depuis 2009, les importations n'ont cessé d'augmenter, le lait UHT des fournisseurs sud-américains étant débarqué à des prix inférieurs aux

prix sud-africains en 2012. Cependant, l'industrie laitière sud-africaine a efficacement intégré les importations de poudre de lait dans sa stratégie d'exportation axée sur l'Afrique, les exportations augmentant plus vite que les importations (voir article *Agritrade* « [Tendances du commerce laitier en Afrique du Sud](#) », 18 mars 2013).

Cet essor des exportations sud-africaines a conduit les producteurs de lait namibiens à accuser l'Afrique du Sud de « dumping » (accusation essentiellement fondée sur la non-inclusion des coûts de distribution réels dans les prix de détail), après l'expiration des accords de protection des industries naissantes en 2010 (voir article *Agritrade* « [Le problème des pratiques de détermination des prix abusives au sein des unions douanières](#) », 9 septembre 2012). Certains ont ainsi demandé à ce que le lait soit déclaré « produit protégé », les licences étant utilisées pour gérer les importations en cohérence avec le développement du secteur laitier local (un régime similaire est appliqué dans le secteur horticole). Toutefois, à ce jour, aucune décision n'a été prise. Les différences dans les normes appliquées aux produits laitiers minent également la compétitivité des prix namibiens, puisque les compléments alimentaires et les antibiotiques utilisés en Afrique du Sud sont interdits en Namibie, en raison des exigences des marchés d'exportation du bœuf.

Ceci illustre certaines des difficultés rencontrées pour consolider les marchés régionaux, lorsque les producteurs d'un pays font de l'ombre aux autres producteurs régionaux. Une telle situation donne souvent lieu à des pressions protectionnistes considérables en termes de sécurité alimentaire, et est en outre compliquée par des normes de production divergentes.

Ailleurs dans la région, notamment en Zambie, les préoccupations SPS et de sécurité des denrées alimentaires ont fourni la base pour l'imposition de restrictions à l'importation.

« Les préoccupations SPS et de sécurité des denrées alimentaires ont fourni la base pour l'imposition de restrictions à l'importation »

La Zambie entend développer son secteur laitier, 15 % seulement du potentiel laitier du pays étant actuellement exploité. Cependant, de sérieux défis en termes de productivité et de compétitivité se posent. Les exportateurs sud-africains et kényans exercent une vive concurrence, ce qui a généré des pressions pour l'imposition de restrictions à l'importation. Cependant, ces restrictions ne peuvent être qu'une solution temporaire. Dans la région, des investissements majeurs dans la réduction des coûts de production du secteur laitier sont requis, notamment au travers du développement de liens en amont avec les producteurs d'alimentation animale.

« Au Kenya, la production laitière est le sous-secteur agricole affichant la croissance la plus rapide »

Au Kenya, la production laitière est le « sous-secteur agricole affichant la croissance la plus rapide ». Un développement important de la production laitière commerciale est en cours depuis 2002 (+ 150 % jusqu'en 2011). L'entrée d'acteurs privés et la formation de coopératives de petits producteurs ont engendré des progrès significatifs aussi bien dans la production que pour l'ajout de valeur dans le secteur laitier. Actuellement, il existe de nombreuses coopératives laitières prospères qui transforment de plus en plus leur propre lait et qui vendent leurs produits

dans les zones urbaines. Cependant, il est nécessaire d'investir davantage dans « des technologies simples qui promeuvent la conservation du lait au niveau de la ferme », et dans la capacité de transformation pour convertir les excédents saisonniers en poudre de lait. En juillet 2012, il a été proposé de créer au Kenya une « réserve de lait stratégique pour se protéger contre les fluctuations de la production » (voir article *Agritrade* « [Renforcer le secteur laitier kényan et rechercher des marchés régionaux](#) », 6 août 2012).

La nécessité d'investir dans des usines de poudre de lait a été illustrée par le rôle joué par New Kenya Co-operative Creameries (NKCC) en mars 2012 dans la libération des stocks de poudre de lait pour atténuer la hausse des prix laitiers (voir article *Agritrade* « [La transformation laitière et le marché régional est-africain](#) », 7 mai 2012). Dans le courant de 2013, Brookside Dairies exploitera une usine de poudre de lait en plus de celle de la NKCC établie depuis longtemps. Toutefois, la capacité de production de poudre de lait sera encore inférieure aux besoins, avec des gaspillages de lait lors des périodes excédentaires et des importations importantes lors des périodes de faible production.

La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) présente un potentiel de croissance majeur en termes de production et de marchés. La production régionale est pratiquement inférieure de 15 % à la demande des consommateurs, qui augmente fortement (+ 3,5 % par an). Tetra Pak voit cette croissance comme étant impulsée par les consommateurs à faible revenu. Le développement des produits et les innovations en termes de conditionnement à faible coût sont jugés essentiels à cet égard.

Les laiteries kényanes développent non seulement leur production intérieure

pour l'exportation, mais investissent également au niveau régional. Brookside Dairies, par exemple, a créé des filiales opérationnelles en Ouganda et en Tanzanie et envisage de développer des opérations au Sud-Soudan. L'établissement d'usines de transformation au niveau local est une stratégie jugée plus viable que la simple exportation de produits kényans.

Outre les importations internationales, l'augmentation des importations de produits laitiers en provenance des pays africains voisins est une source d'inquiétude dans certains pays. D'après le Conseil laitier tanzanien (Tanzania Dairy Board - TDB), « entre 25 et 27 millions de litres de lait sont importés chaque année », soit l'équivalent de la production laitière commerciale nationale. Une réduction importante du secteur laitier tanzanien est survenue au cours des 15 dernières années, les laiteries restantes de la Tanzanie fonctionnant à moins de 27 % de la capacité installée. Le TDB a annoncé des plans ambitieux visant à « augmenter la production et la transformation laitières, ainsi que la commercialisation et la consommation de lait et de produits laitiers dans le pays », notamment avec la mise en place d'une usine UHT. Toutefois, la Tanzania Milk Processing Association (TAMPA) affirme que des réformes politiques et réglementaires majeures pour mettre fin à des exigences multiples en matière de test, d'inspection et de licences seront requises pour réaliser ces plans ambitieux.

Des efforts sont en cours, dans le cadre de la stratégie d'exportation de produits laitiers du Kenya, pour harmoniser les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de qualité, afin de lever les barrières non tarifaires au commerce à travers l'Afrique orientale et australe. Cependant, ce processus n'est en aucun cas simple.

Quelles normes de production seront utilisées ? Comment les petits producteurs seront-ils affectés par ces nouvelles normes ? Et qu'est-ce qui peut être fait pour soutenir la conformité à ces nouvelles normes ? Ce sont là des questions très complexes.

En outre, tout processus d'harmonisation des normes exigera un investissement substantiel dans les améliorations de la qualité et la régularité de l'approvisionnement en produits laitiers sûrs. Actuellement, les importateurs mauriciens, par exemple, favorisent les approvisionnements européens et américains en se basant sur des considérations SPS, de qualité et de fiabilité des approvisionnements.

Les restrictions commerciales telles qu'une infrastructure déficiente, les licences d'importation et le faible niveau d'harmonisation des normes continuent sérieusement à freiner le commerce de produits laitiers en Afrique orientale et australe. Les aspirations des gouvernements de la région à développer à la fois la production laitière intérieure et la transformation laitière en réponse à la hausse de la demande suggèrent que la politique commerciale du secteur laitier est susceptible de rester un point litigieux au sein des initiatives d'intégration régionale.

Développements du secteur laitier en Afrique de l'Ouest et centrale

Les importations de produits laitiers restent une source de préoccupations en Afrique de l'Ouest et centrale. Cependant, l'analyse publiée par le département américain de l'Agriculture (USDA) a remis ces préoccupations dans leur contexte, en soulignant la « dépendance quasi totale du Ghana vis-à-vis des importations de lait en vrac » et la dépendance du secteur laitier nigérian à l'égard des intrants

importés – 75 % des produits laitiers et des produits alimentaires transformés liés aux produits laitiers au Nigeria « dépendent presque exclusivement du lait en poudre importé », tandis que plus de la moitié de la demande est satisfaite par les importations directes (voir article *Agritrade* « [Les marchés nigérian et ghanéen offrent un potentiel de croissance supplémentaire pour les exportations de lait de l'UE](#) », 2 février 2013). Dans les deux cas, les importations en provenance de l'UE (Pays-Bas et Danemark) dominent le marché aussi bien pour les produits intermédiaires que finaux, ceci s'expliquant en partie par le niveau de confiance élevé des consommateurs dans la sécurité des produits laitiers européens.

« Les importations en provenance de l'UE dominent le marché aussi bien pour les produits intermédiaires que finaux »

Bien que la demande de produits laitiers à plus forte valeur ajoutée augmente rapidement, l'USDA affirme que des technologies dépassées, des coûts des intrants en hausse et des défis de compétitivité sous-jacents font que le secteur laitier est mal équipé pour satisfaire la demande croissante des consommateurs. Toutefois, dans le courant de 2012, FrieslandCampina WAMCO, une filiale de la plus grande coopérative laitière du monde, a continué à déployer son programme d'approvisionnement en lait au Nigeria. L'objectif à court terme est d'acheter 10 % du lait au niveau local, avec un objectif de 50 % d'achats locaux sur 10 ans. Cela pourrait s'avérer ambitieux, puisque, même dans des économies fondées sur l'élevage telles que la Mauritanie, 65 % de la demande laitière est satisfaite par les importations.

Le Ghana est considéré par l'USDA comme « un point d'accès capital

au marché de la région d'Afrique de l'Ouest ». D'après Indexmundi.com, environ 12,5 % des importations totales de poudre de lait du Ghana sont réexportées. En 2010, quelque 12,3 % des importations de poudre de lait du Nigeria ont été réexportées. Bien que le pourcentage soit similaire, les volumes du Nigeria sont dix fois supérieurs à ceux du Ghana. Les exportations de poudre de lait de l'UE sont de plus en plus souvent écoulées sur les marchés de l'intérieur des terres, où elles font directement concurrence aux produits laitiers locaux. Ceci soulève des questions concernant le traitement tarifaire de ces réexportations au titre du système de libéralisation des échanges commerciaux de la CEDEAO, puisqu'elles ne sont pas éligibles au traitement en franchise de droits.

Les efforts se poursuivent en vue de développer la production laitière commerciale à travers l'Afrique occidentale et centrale, l'organisation régionale des agriculteurs ROPPA appelant à une plus grande protection tarifaire pour les produits laitiers.

« L'organisation régionale des agriculteurs ROPPA a appelé à une plus grande protection tarifaire pour les produits laitiers »

La majorité des gouvernements de la région cherchent à mettre en œuvre des politiques pour encourager la production de lait au niveau local afin de renforcer la disponibilité alimentaire locale, créer des opportunités d'emploi, réduire leurs déficits commerciaux et promouvoir le développement structurel. Étant donné que la majorité des producteurs laitiers sont des petits exploitants, les efforts visent délibérément à investir dans les filières laitières des petits producteurs en tant que solution à long terme. Au Sénégal, par

exemple, un projet de génétique laitière a été lancé pour améliorer la qualité des cheptels et les rendements laitiers.

Dans la région, les systèmes laitiers reposant sur les petits exploitants continuent de faire face à des défis d'efficacité et de qualité. Ceci suggère que le développement de laiteries commerciales liées à des chaînes d'approvisionnement mondiales pourrait offrir les perspectives les plus immédiates pour satisfaire la demande des consommateurs pour des produits laitiers sûrs et de première qualité.

Compte tenu du succès obtenu en Afrique de l'Ouest en termes de promotion de la production commerciale de lait par les petits exploitants, il semble prématuré de sous-estimer le potentiel des petits producteurs pour satisfaire la demande croissante en Afrique de l'Ouest et centrale. Cependant, le développement du secteur laitier basé sur la production locale de lait continuera d'être sérieusement désavantagé si les défis économiques plus généraux ne sont pas abordés. Parmi ces défis, figurent la mauvaise infrastructure des transports et de l'énergie, les barrières informelles au développement de chaînes d'approvisionnement fiables, et les contraintes politiques à la promotion de l'investissement dans le secteur.

Développements du secteur laitier dans les Caraïbes et dans le Pacifique

Dans les Caraïbes, à l'exception peut-être de la Barbade, la production locale de produits laitiers ne parvient pas à combler la demande nationale. Toutefois, un objectif politique capital reste de confirmer et d'élargir les marchés pour le lait frais pasteurisé produit au niveau national, en plus de consolider la capacité pour toute une série

d'autres produits laitiers, notamment les boissons lactées, le fromage et le yaourt. Les principaux producteurs commerciaux régionaux étaient encore la Barbade, le Belize, la République dominicaine, le Guyana, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago.

« Dans les Caraïbes la production locale de produits laitiers ne parvient pas à combler la demande nationale »

En République dominicaine, en Jamaïque et à Trinité-et-Tobago, Nestlé International continue d'être un pilier essentiel du développement du secteur, et investit en partenariat avec le gouvernement et les associations de producteurs laitiers dans des améliorations de la productivité des exploitations et dans le développement de produits.

En septembre 2012, Nestlé a investi 8 millions de dollars dans une nouvelle ligne de production dans son usine en Jamaïque. Le 7 mars 2013, à Trinité-et-Tobago, l'entreprise a signé un Mémoire d'entente pour améliorer la qualité et la quantité du stock laitier du pays, en s'appuyant sur les importations de la race Jamaica Hope, pour laquelle la demande est en augmentation dans la région.

Le Guyana concentre actuellement ses efforts sur l'amélioration de son stock génétique, avec un laboratoire de génétique commandé en octobre 2012. Ces efforts sont complétés par des plans visant à développer la capacité de pasteurisation afin de réduire l'importation de produits laitiers de 10 % d'ici 2015. Bien que certains pays comme le Guyana dépendent encore des importations de poudre de lait en vrac pour reconditionnement et reconstitution, afin de satisfaire la demande locale, ces importations aggravent sérieusement les défis aux-

quels sont confrontés d'autres producteurs pour conserver les bénéfices du secteur et optimiser les retours sur investissement.

À la Barbade et au Belize, l'industrie laitière est dominée par des entreprises nationales isolées, à savoir Pine Hill Dairy (PHD) et Western Dairies. Avec l'envolée des coûts des intrants et la concurrence des yaourts importés et du lait concentré, à la fin 2012, PHD a fait état d'une situation financière très périlleuse, menant à la fermeture de son usine de yaourts le 31 décembre 2012. Ceci faisait suite à la réhabilitation d'un système de quotas de production laitière à compter du 1er juillet 2012, après une année de suspension. PHD a cependant convenu d'absorber les hausses des coûts de transformation et de ne pas engager des réductions de quotas supplémentaires avant le 31 décembre 2013. Les producteurs ont pour leur part accepté une réduction temporaire du prix du lait qui leur est payé jusqu'au 30 avril 2013, dans le cadre des efforts pour commercialiser le lait local à des prix plus abordables.

PHD a résolu ses problèmes d'accès au marché avec Trinidad et a recommencé à exporter ses produits, exportant pour la première fois vers la Jamaïque en 2012. L'entreprise a également fixé le mois de septembre 2013 comme échéance pour satisfaire à quatre normes internationales ISO et OSHAS. Ceci devrait considérablement renforcer la capacité de PHD pour le commerce international.

Au Belize, Western Dairies est confronté à une concurrence intense des importations en provenance du Mexique : le marché du Belize est dominé par des produits laitiers importés, qui sont estimés à 5,18 millions \$Bz (1,97 million €) – contre une production locale évaluée à 2,42 millions \$Bz (0,92 million €). L'absence d'une

politique laitière nationale et des politiques commerciales encourageant les importations continuent de désavantager l'industrie laitière locale. L'escalade des coûts des intrants aggrave les problèmes rencontrés, avec peu de soutien actif du gouvernement pour alléger les coûts des intrants.

Néanmoins, Western Dairies investit dans le développement de son installation de transformation et la modernisation de son équipement conformément aux exigences de sécurité des denrées alimentaires. L'entreprise est en phase finale de la certification HACCP, un pilier important de sa stratégie de commercialisation.

Malgré les défis qui se posent s'agissant de la production à la ferme (en termes de volumes faibles, de coûts élevés et de défis commerciaux découlant de l'augmentation des importations et des barrières commerciales intra-régionales), des efforts constants sont déployés pour développer le secteur laitier caribéen. Toutefois, des politiques gouvernementales plus intégrées sont jugées nécessaires pour soutenir l'industrie locale, de la ferme au marché. Les parties prenantes de la Barbade sont actuellement engagées dans un processus visant à développer un document de stratégie pour la durabilité de l'industrie laitière locale, à l'instar de Trinité-et-Tobago qui élabore une politique nationale en faveur du bétail, avec notamment un soutien à l'industrie laitière locale. Au Guyana, une étude conseil est en cours pour développer une politique nationale en faveur du bétail ainsi qu'un plan stratégique visant à consolider et à étendre les initiatives actuelles et prévues de développement de l'industrie laitière. Pour les pays dans lesquels il est actif, Nestlé, le plus gros acheteur de lait frais local, continuera d'occuper une place prépondérante dans ces initiatives nationales de développement du secteur laitier.

L'avenir du secteur laitier caribéen semble résider de plus en plus dans des entreprises de lait/de produits laitiers verticalement intégrées et efficaces, ciblant des segments de marché clairement identifiés.

« L'avenir du secteur laitier caribéen semble résider de plus en plus dans des entreprises de lait/de produits laitiers verticalement intégrées et efficaces, ciblant des segments de marché clairement identifiés »

Ceci exige un savant mélange :

- de politiques nationales pour réduire la hausse des coûts des intrants et améliorer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement du lait ;
- de politiques commerciales pour gérer les importations de lait écrémé en poudre ;
- d'innovations technologiques dans la transformation et le conditionnement, dans le cadre de stratégies de commercialisation et de développement sectoriel bien définies.

Dans la région du Pacifique, l'événement le plus marquant du secteur laitier en 2012 a été la vente en août des actions détenues par le gouvernement (80 %) dans la seule laiterie de Fidji, Fiji Dairy Ltd, à Southern Cross Foods, une filiale d'une entreprise multisectorielle ayant des activités d'achat et de distribution de produits alimentaires à travers le Pacifique et certaines régions d'Asie. Certaines conditions de vente ont été incluses dans l'accord de privatisation, par exemple un engagement gouvernemental à établir « des droits de douane préférentiels (...) pour garantir la croissance de la production locale » (voir article [Agritrade](#) « [La privatisation suscite des espoirs pour le secteur laitier fidjien mais des problèmes demeurent](#) », 25 mars 2013).

Le processus de privatisation s'appuie sur la restructuration en cours depuis 2010, qui a donné lieu à la séparation de la branche de production laitière de la branche de transformation laitière de l'entreprise majoritairement contrôlée par l'État. Le gouvernement espère que le processus de privatisation fournira les moyens de surmonter les problèmes passés qui ont handicapé le secteur, à savoir « la mauvaise gestion, la corruption, l'inefficacité, et l'infrastructure et les technologies dépassées ».

Fidji a annoncé toute une série de mesures de soutien du secteur laitier en 2012, notamment une exonération fiscale de 20 ans pour les nouvelles exploitations laitières et un soutien direct pour doper la production. Actuellement, la production intérieure représente moins de 13 % de la consommation de Fidji. En novembre 2012, les producteurs de lait fidjiens se sont plaints de la politique de fixation des prix du lait de l'entreprise nouvellement privatisée, jugée comme proposant des prix aux producteurs inférieurs à la moyenne de la période de pré-privatisation. Ceci suggère qu'un code de conduite tel que celui adopté au Royaume-Uni pourrait être utile à Fidji (voir article [Agritrade](#) « [Plus de détails sur le code d'usages applicable au secteur laitier du Royaume-Uni](#) », 4 janvier 2013).

3. Implications pour les pays ACP

Le principal défi politique posé

Les marchés laitiers africains présentent un intérêt croissant pour le commerce et l'investissement de l'UE.

« Les marchés laitiers africains présentent un intérêt croissant pour le commerce et l'investissement de l'UE »

L'intérêt des entreprises pourrait se manifester au travers de rachats d'entreprises existantes, d'entreprises conjointes ou d'investissements entièrement nouveaux. La grande question qui se pose pour les gouvernements africains et les stratégies régionales du secteur laitier sera de savoir comment utiliser la dynamique mondiale changeante du secteur laitier pour doper la production de lait locale (en particulier par les petits producteurs, avec des conséquences importantes en termes d'allègement de la pauvreté) et la transformation locale à plus forte valeur ajoutée des produits laitiers.

Utilisation des instruments de politique commerciale et approche nuancée de l'investissement

Les laiteries européennes peuvent jouer un rôle dans le développement de la production et l'amélioration de la qualité du lait et des produits laitiers en Afrique de l'Est. Toutefois, des leçons importantes peuvent être tirées des expériences vécues ailleurs en Afrique.

Dans les années 1990, deux profils distincts d'investissement sont appa-

rus dans le secteur laitier sud-africain compte tenu de l'énorme potentiel commercial. À KwaZulu-Natal, une entreprise conjointe a été initialement créée, axée sur le développement de marchés pour les nouveaux produits laitiers à plus forte valeur ajoutée. La demande pour du lait produit localement a ainsi augmenté et a soutenu des prix laitiers moyens plus élevés qu'ailleurs en Afrique du Sud. La région du Cap a connu un processus d'acquisition de laiteries locales par une laiterie européenne. Celui-ci mettait l'accent sur la garantie d'un accès aux canaux de distribution et l'intégration de la transformation locale de produits laitiers dans les chaînes d'approvisionnement mondiales pour les ingrédients laitiers contrôlés par la société mère européenne. Cela a conduit à la fermeture de la plus grande usine de dessiccation du lait de la région du Cap, entraînant une grande volatilité des prix du lait sur le marché du Cap et un déclin ultérieur du nombre de producteurs laitiers. Ces rachats sont survenus après une expansion à grande échelle des « importations » illicites de poudre de lait en Afrique du Sud, qui ont miné la position financière de plusieurs laiteries localement établies.

Cette expérience souligne la nécessité d'une approche nuancée de l'investissement direct étranger dans le secteur laitier, si l'objectif politique consiste à commercialiser la production de lait pour alléger la pauvreté rurale. Elle suggère également qu'une gestion rigoureuse des importations des poudres de lait et des autres ingrédients du secteur laitier est requise, dans le cadre des efforts du gouvernement en vue de promouvoir la production commerciale de lait au niveau local.

Concilier les intérêts des producteurs et des transformateurs

L'Afrique de l'Ouest et centrale est confrontée à des choix difficiles à court terme : faut-il accorder la priorité au renforcement des achats de lait et à la transformation à plus forte valeur ajoutée au niveau local ou faire pression pour un développement plus rapide de la transformation laitière à plus forte valeur ajoutée basée sur des matières premières importées ? Mais encore : comment la dépendance existante à l'égard des importations laitières peut-elle être mieux gérée pour favoriser le développement du secteur laitier local, là où cela est techniquement et commercialement viable ?

« Comment la dépendance existante à l'égard des importations laitières peut-elle être mieux gérée pour favoriser le développement du secteur laitier local, là où cela est techniquement et commercialement viable ? »

L'expérience vécue ailleurs dans les pays ACP laisse penser que l'avenir des secteurs laitiers ACP réside non seulement dans les améliorations technologiques pour stimuler la productivité, et dans une meilleure organisation et gestion des chaînes d'approvisionnement du lait, mais aussi dans un ciblage minutieux de segments du marché laitier clairement identifiés. Des politiques cohérentes applicables aux importations de produits laitiers, incluant le rôle des importations de poudre de lait dans l'appui au renforcement des chaînes locales d'approvisionnement du lait, seront un élément capital de toute stratégie régionale de développement du secteur laitier.

Promouvoir des marchés laitiers régionaux gérés et transparents

Dans les pays ACP, afin de créer des marchés régionaux capables d'attirer des investissements dans les chaînes d'approvisionnement et dans la transformation à plus forte valeur ajoutée du lait au niveau local, il conviendra de trouver le moyen de gérer les pressions protectionnistes et d'assurer une utilisation transparente et responsable des instruments de politique commerciale du secteur laitier. Il faudra également développer des politiques régionales pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement des produits laitiers, dans le cadre d'initiatives visant l'intégration commerciale régionale. Le processus est également susceptible de générer un débat important sur les normes à appliquer au commerce régional et sur les règles d'origine à appliquer aux produits laitiers transformés.

Trouver un équilibre entre les importations et le développement de la production de lait locale

Les derniers développements dans le secteur laitier fidjien doivent être envisagés au regard du rôle dominant de Fidji dans la production laitière à orientation commerciale (90 %) parmi les pays des îles du Pacifique et des pratiques passées dans le secteur laitier fidjien en termes de distribution de produits basés sur les importations.

Si l'objectif consiste à promouvoir une production laitière locale en hausse, une politique plus cohérente sur le rôle des importations de poudre de lait au sein du profil général de l'approvisionnement en lait devra être établie.

En outre, un système plus clair et transparent sur la fixation des prix du lait semble nécessaire pour s'assurer que les concessions tarifaires offrent des

prix attractifs pour le développement de la production laitière locale.

« Si l'objectif consiste à promouvoir une production laitière locale en hausse, une politique plus cohérente sur le rôle des importations de poudre de lait au sein du profil général de l'approvisionnement en lait devra être établie »

Le vaste réseau d'approvisionnement et de distribution de la société mère de la laiterie fidjienne récemment privatisée soulève d'importantes questions de politique commerciale en direction du secteur laitier régional (liées en particulier aux règles d'origine) pour d'autres pays du Pacifique qui chercheraient à promouvoir une production laitière locale plus importante et le développement de leur secteur laitier.

Principales sources

1. International Dairy Foods Association, « IDF "World Dairy Situation 2012" report notes increasing globalization », 7 novembre 2012

<http://www.idfa.org/news--views/details/7783/>

2. OCDE-FAO, « Agricultural outlook 2012-2021 », 2012

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2012_agr_outlook-2012-en

3. CE, « Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers – deuxième rapport sur "l'atterrissage en douceur" », COM(2012) 741 final, 10 décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2012-741_en.pdf

4. US Department of Agriculture (USDA), « Exporter guide (2012): Nigeria », GAIN Report, 20 novembre 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Exporter%20Guide_Lagos_Nigeria_11-20-2012.pdf

5. USDA, « Ghana exporter guide 2012 », GAIN Report, 2 novembre 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Ghana%20Exporter%20Guide%202012_Accra_Ghana_11-2-2012.pdf

6. USDA, « EU-27: Dairy and Products Annual 2012 », GAIN Report PL1218, 15 octobre 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Dairy%20and%20Products%20Annual_Warsaw_EU-27_10-11-2012.pdf

7. CE, « L'agriculture dans l'Union européenne : informations statistiques et économiques, 2011 », mars 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/full-report_fr.pdf

8. The Dairy Site, site Web fournissant des informations internationales et des analyses du secteur laitier

<http://www.thedairysite.com/>

9. CE, DG Agriculture et développement rural, « Lait et produits laitiers », page Web

http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_en.htm

10. CE, DG Agriculture et développement rural, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2022 », décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2012/fullrep_en.pdf

À propos de cette mise à jour

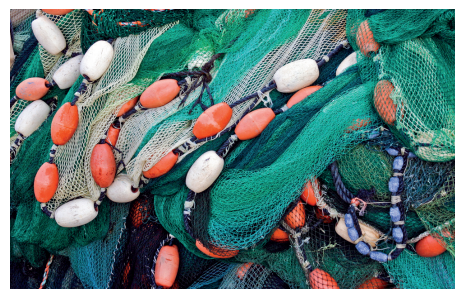
Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis août 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

La future réglementation de base de la PCP

Le débat du Parlement européen sur la future dimension extérieure de la PCP

Accords de partenariat de pêche

Négociations autour du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Initiatives des pays ACP en matière de pêche INN

3. Implications pour les pays ACP

Créer des règles du jeu équitables et transparentes pour toutes les flottes étrangères afin d'augmenter les bénéfices à long terme

Transparence et participation des parties prenantes : des ingrédients clés pour des bénéfices à long terme

Déterminer les conditions d'accès pour les flottes en eaux lointaines

Surveiller la mise en œuvre de la réforme de la PCP

Politique commune de la pêche de l'UE et accords de partenariat de pêche : enjeux pour les pays ACP

1. Background and key issues

La Politique commune de la pêche (PCP) régit les activités des flottes de pêche de l'UE, y compris les opérations en eaux

« La PCP est révisée tous les 10 ans – la dernière réforme a été finalisée à la mi-2013 »

lointaines. La PCP est révisée tous les 10 ans, la dernière réforme ayant été finali-

sée à la mi-2013. La nouvelle PCP sera financée via le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), les détails de ce financement étant toujours en cours de discussion. Le FEAMP couvrira les dépenses liées à la dimension extérieure de la politique de pêche de l'UE, notamment les contributions financières aux Accords de partenariat de pêche (APP) ; la participation aux

organisations régionales de gestion des pêches au thon ; et, selon toute probabilité, le financement pour la cessation temporaire des activités lorsque les protocoles d'accord de pêche ne sont pas renouvelés à temps. Les dépenses au titre des APP peuvent être complétées par le Fonds européen de développement, en particulier pour les programmes de suivi, contrôle et surveillance (MCS).

Au sein de la PCP, les APP et les initiatives de l'UE dans les organisations régionales de gestion des pêches fournissent le cadre principal pour les relations de pêche ACP-UE. Actuellement, l'UE compte huit APP en vigueur – tous liés au thon – avec les pays ACP, et neuf autres APP en place mais non assortis d'un protocole. Toutefois, dans certains cas, par exemple la Mauritanie, le protocole négocié est provisoirement mis en œuvre, en attendant l'approbation du Parlement européen (PE).

Moins de la moitié de la flotte extérieure des 700 navires de l'UE est engagée dans des APP, tandis qu'environ 400 navires opèrent dans le cadre d'entreprises conjointes établies dans des pays tiers, y compris de nombreux pays ACP. Dans certains cas, un pays ACP a des navires européens pêchant en vertu d'un APP et des navires d'origine européenne mais battant pavillon non UE, pêchant dans le cadre d'une entreprise conjointe.

Les accords de pêche bilatéraux réformés devront à l'avenir être appelés Accords de partenariat de pêche durables (APPD), pour mettre en valeur le nouvel accent sur la durabilité et la bonne gouvernance des activités de pêche de l'UE dans les eaux des pays tiers.

2. Récents développements

La future réglementation de base de la PCP

La réforme de la PCP de 2013 a offert un rôle plus important au PE en vertu des dispositions de codécision du Traité de Lisbonne. Cela a exigé la convocation du processus de dialogue trilatéral (ou « trilogue ») entre les trois principales institutions de l'UE pour obtenir un accord général sur la PCP réformée.

En réponse aux propositions de la Commission européenne (CE) à la fin de 2012, le PE a appelé à des dispositions exigeant que les navires de l'UE pêchant en dehors des eaux de l'UE se conforment aux mêmes exigences que les navires pêchant dans les eaux de l'UE, y compris, par exemple, l'interdiction des rejets (voir article [Agritrade « La commission de la pêche du Parlement européen adopte une position ferme sur la future politique extérieure »](#), 24 février 2013).

« Le PE a appelé à des dispositions exigeant que les navires de l'UE pêchant en dehors des eaux de l'UE se conforment aux mêmes exigences que les navires pêchant dans les eaux de l'UE »

Le PE a rejeté les propositions de la CE pour la mise en place de concessions de pêche transférables (CPT) (une forme de quotas transférables individuels), notamment dans le fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches.

Malgré l'absence de soutien aux CPT, la CE a réagi positivement au vote, soulignant qu'il soutenait les éléments

clés de la proposition de la Commission pour une nouvelle PCP (voir article [Agritrade « La commission de la pêche appelle à mettre fin à la surpêche et aux rejets »](#), 31 janvier 2013).

Plus tard, en février 2013, la session plénière du PE a voté à une large majorité en faveur d'une réforme en profondeur de la PCP, notamment une exigence que les quotas soient établis « conformément à des objectifs de durabilité et non lors de séances annuelles de marchandage entre les ministres ». Cela exigerait que les États membres de l'UE respectent le rendement maximal durable à compter de 2015, en autorisant les pêcheurs à capturer pas plus que la reconstitution annuelle des stocks.

Le PE a également adopté une interdiction complète des rejets – rejetant un amendement qui aurait affaibli l'interdiction des rejets – en supprimant une disposition permettant un rejet de 5 % des captures. Le Parlement a en outre préconisé l'allocation de droits de pêche sur une base préférentielle pour privilégier ceux qui pêchent de manière responsable d'un point de vue environnemental et social.

Une partie des réformes de la PCP approuvée par le PE avait trait à la dimension extérieure de la politique de pêche, notamment un nouveau chapitre sur les opérations de pêche

« Pour la réforme, le PE a inclus un nouveau chapitre sur les opérations de pêche survenant en dehors des accords de pêche et des organisations régionales de gestion des pêches »

survenant en dehors des accords de pêche et des organisations régionales de gestion des pêches (voir article [Agritrade « Le Parlement européen](#)

[approuve la réforme de la Politique commune de pêche](#) », 25 mars 2013, et la section ci-dessous).

Le Conseil de la pêche de l'UE a pour sa part adopté une position de négociation finale sur la PCP en février 2013. Cette position s'éloignait quelque peu de la position adoptée par le PE – notamment sur le traitement des rejets –, le Conseil de l'UE privilégiant un certain pourcentage de rejets dans certaines circonstances spécifiques (voir article *Agritrade* « [La politique anti-rejets de l'UE](#) », 3 juin 2013). Un calendrier a également été proposé pour la mise en œuvre de l'interdiction des rejets. Les pêcheries de thon et de petits pélagiques seront les premières à mettre en œuvre l'interdiction des rejets dès janvier 2014, et une interdiction des rejets pour les pêcheries dans les eaux des pays tiers sera totalement en place au début de 2017. L'Espagne et la France ont déclaré être satisfaites des résultats. Les conclusions du Conseil de l'UE sur la dimension extérieure de la PCP du début de 2012 ont également été approuvées à ce moment (voir article *Agritrade* « [Le Conseil pêche adopte les conclusions sur la dimension extérieure de la PCP](#) », 23 avril 2012).

En réponse à la position du Conseil, le commissaire européen en charge de la pêche a souligné la nécessité de pêcher de manière plus sélective, affirmant que « cela est l'élément le plus important de toute la politique ». Le commissaire a fait valoir qu'il y aurait suffisamment d'argent pour financer les mesures d'accompagnement conçues pour faciliter la mise en œuvre des changements proposés, plus particulièrement les changements technologiques tels que l'introduction de filets mieux conçus filtrant les poissons qui auraient été rejetés comme trop petits ou dépassant le quota (voir article *Agritrade* « L'interdiction des

rejets est adoptée par le Conseil des ministres de la pêche », 25 mars 2013).

Jusqu'à la mi-2013, sept sessions de négociations en « trilogue » ont été organisées, donnant lieu à un accord sur le texte final de la réglementation de base, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2014.

Le débat du Parlement européen sur la future dimension extérieure de la PCP

Un chapitre entier de la réglementation de base de la PCP est consacré à la politique extérieure de l'UE. Une orientation sur la manière dont ce chapitre allait être abordé dans la réglementation de base avait été donnée dans un rapport parlementaire indépendant sur l'avenir de la « dimension extérieure de l'UE ».

Le PE a appelé à ce que l'implication future de l'UE dans les organisations régionales de gestion des pêches thonières soit basée sur une allocation des ressources « transparente et équitable », utilisant « des incitations basées sur des critères environnementaux et sociaux, ainsi que sur les captures historiques », et non sur les « systèmes de concessions de pêche transférables ».

S'agissant des accords bilatéraux, le PE a insisté pour que l'accès soit limité « aux ressources scientifiquement avérées, excédentaires par rapport aux propres capacités de l'État côtier, conformément aux dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) ». La clause d'exclusivité – qui permet aux navires de pêcher au titre d'APP uniquement s'ils battent pavillon d'un pays de l'UE – doit être renforcée de façon à ce que, en l'absence d'un protocole d'accord, les navires de l'UE ne soient pas en mesure de pêcher en prenant des

licences privées non couvertes par les conditions de l'APP.

Le PE a également appelé au découplage de la compensation financière pour l'accès aux ressources halieutiques de la part de la compensation financière de l'APP allouée au soutien sectoriel – principalement pour renforcer la politique de pêche de l'État côtier, en soutenant la recherche sur la pêche, le système MCS, la conformité aux règlements en matière de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et sanitaires et phytosanitaires (SPS) – et a insisté pour que les armateurs s'acquittent d'une « partie équitable, conforme aux conditions de marché » lorsqu'ils utilisent des possibilités de pêche dans le cadre d'un accord de pêche bilatéral, etc.

« Le PE a insisté pour que les armateurs s'acquittent d'une partie équitable, conforme aux conditions de marché lorsqu'ils utilisent des possibilités de pêche dans le cadre d'un accord de pêche bilatéral »

Afin d'éviter le changement de pavillon abusif – c'est-à-dire les navires qui changent de nationalité ou de pavillon pour obtenir davantage de possibilités de pêche lorsque les possibilités négociées avec l'UE sont épuisées –, le rapport souligne qu'un navire doit attendre 24 mois avant de pouvoir être à nouveau réintégré dans les registres de l'UE et bénéficier des opportunités de l'UE lorsqu'il a pris la nationalité d'un pays non UE.

Le PE a proposé que les investissements privés européens réalisés dans le domaine de la pêche soient regroupés en tant que troisième pilier de la dimension extérieure de la PCP, un aspect encore non couvert par les propositions de la CE. La PCP servirait alors à encourager les investissements

extérieurs durables dans le secteur de la pêche. Dans ce contexte, la commission de la pêche du PE demande que les informations sur les accords privés conclus entre les armateurs européens et des pays tiers et sur les associations d'entreprises créées dans des pays tiers soient rendues publiques. Cela inclut le nombre et le type de navires opérant dans le cadre de ces systèmes, ainsi que les captures effectuées (voir article *Agritrade* « [La commission de la pêche du Parlement européen se prononce sur le rapport de la future dimension extérieure de la PCP](#) », 4 novembre 2012).

Lors de sa session plénière de novembre 2012, le Parlement européen a voté en faveur d'une proposition contenue dans le rapport d'orientation à une écrasante majorité (94 %). La commissaire européenne en charge de la pêche a fait remarquer qu'il s'agissait d'une « contribution majeure et opportune », préparant le terrain pour une description plus détaillée de la dimension extérieure de la future réglementation de base de la PCP (voir article *Agritrade* « [Le Parlement européen souhaite que les investissements dans le secteur de la pêche dans les pays tiers soient couverts par la future PCP](#) », 30 décembre 2012).

Lorsque le règlement de base de la PCP a été voté par le PE début 2013, ces divers éléments de la « politique de pêche extérieure » ont été inclus. En réponse aux pressions des représentants des flottes de pêche de l'UE, cependant, le PE a voté pour des dispositions supplémentaires prévoyant une non-discrimination, « pour garantir que les différentes flottes pêchant dans les eaux étrangères respectent les mêmes règles » et a affaibli les propositions relatives au changement de pavillon, limitant les sanctions à ces navires qui ne peuvent prouver qu'ils ont pêché durablement dans les

eaux de pays tiers lorsqu'ils battaient pavillon d'un pays non UE (voir article *Agritrade* « [La Commission pêche du Parlement européen va se prononcer sur le règlement de base de la PCP](#) », 30 décembre 2012).

Accords de partenariat de pêche

Dans le courant de 2012/13, trois protocoles d'APP ont été renouvelés. Bien que la PCP réformée ne soit pas encore mise en œuvre, plusieurs des principes de la réforme, proposés par la CE et approuvés par les co-législateurs, ont déjà été introduits.

Développements en Afrique de l'Ouest

L'APP le plus débattu lors de ces 12 derniers mois a été l'APP UE-Mauritanie, qui était le plus important en taille et le plus complexe. Parmi les principaux changements du protocole, il y a :

« L'APP le plus débattu lors de ces 12 derniers mois a été l'APP UE-Mauritanie, qui était le plus important en taille et le plus complexe »

The main changes in the protocol include:

- l'accès aux céphalopodes exclusivement accordé aux flottes nationales mauritaniennes, aussi longtemps qu'aucun excédent ne sera disponible ; ;
- des changements s'agissant des zones de pêche accessibles aux chalutiers européens, dans le but de protéger principalement les stocks surexploités de sardinelles ;
- une augmentation substantielle des contributions des armateurs aux coûts d'accès ;

- les paiements proportionnels aux quantités de poissons capturées ;

- l'introduction d'une clause de « non-discrimination » dans le protocole proposé, de façon à ce que les flottes en eaux lointaines, telles que celles de la Russie, de l'Ukraine et de la Chine, opèrent dans les mêmes conditions techniques et financières que les flottes de l'UE.

Dès que le texte a été publié, le secteur de la pêche européen opérant en Mauritanie a exprimé son opposition au nouveau protocole, demandant à ce qu'il soit renégocié (voir article *Agritrade* « [Le commissaire européen en charge de la pêche promet au secteur d'évaluer les possibilités de réorienter l'APP avec la Mauritanie](#) », 11 novembre 2012).

En octobre 2012, une table ronde de la société civile mauritanienne sur le protocole d'accord a été organisée à Nouakchott. Les participants ont salué le nouveau protocole, demandant à ce qu'il soit mis en œuvre sans tarder. Les dispositions de bienvenue incluaient : la limitation de l'accès au poulpe à la flotte nationale ; et l'exigence de débarquement obligatoire de tous les produits découlant d'opérations de pêche de l'UE dans la zone économique exclusive mauritanienne (ZEE).

Le 3 décembre 2012, le Conseil européen a voté en faveur de l'application provisoire du nouveau protocole d'APP UE-Mauritanie, qui couvre une période de deux ans, permettant ainsi à environ 40 navires de l'UE de commencer à pêcher dans la ZEE mauritanienne (voir article *Agritrade* « [Le Conseil donne son feu vert pour l'APP UE-Mauritanie](#) », 30 décembre 2012).

Le débat sur le nouveau protocole a marqué une nette changement dans le fondement des critiques de l'accord.

Précédemment, les pays du nord de l'Europe avaient critiqué les APP de l'UE avec les pays d'Afrique de l'Ouest comme étant non durables. Au titre du nouveau protocole, les pays du sud de l'Europe ont critiqué le protocole parce qu'il restreint la pêche européenne (voir article *Agritrade* « [12,5 millions d'euros seront alloués aux flottes de pêche inactives affectées par les accords de pêche](#) », 4 novembre 2012).

En janvier 2013, le PE a organisé une audition pour discuter des questions découlant du nouveau protocole UE-Mauritanie, dans le contexte des appels du rapporteur espagnol à rejeter le protocole et à démarrer de nouvelles négociations.

« Des intérêts espagnols ont demandé que le nouveau protocole soit rejeté – tandis que d'autres soumissions font valoir que le protocole favorise une meilleure protection des écosystèmes et des flottes locales »

Bien que les représentants des flottes européennes aient fait un appel similaire, les soumissions scientifiques ont mis en exergue la contribution des conditions techniques contenues dans le protocole à une meilleure protection des écosystèmes et l'évitement de conflits avec les flottes locales.

Le président des pêcheurs à petite échelle de la Mauritanie, pour sa part, a soutenu le protocole et son exigence que les opérations des chalutiers de l'UE soient éloignées de la côte, et il considère cela comme un développement positif. Ce point de vue a été relayé par la commission du développement du PE, qui a également soutenu le protocole (voir article *Agritrade* « [Le rapporteur du Parlement européen rejette l'APP UE-Mauritanie, contrairement aux pêcheurs mauritaniens et à](#)

[la commission du développement qui y sont favorables](#) », 24 février 2013).

Plusieurs acteurs du secteur affectés par le protocole de l'APP UE-Mauritanie ont exprimé leurs inquiétudes, principalement en Espagne. Les flottes de pêche au poulpe de Galice et des îles Canaries – qui ne sont plus autorisées à pêcher en Mauritanie – souhaitent que le protocole de l'APP UE-Mauritanie soit totalement rejeté, un représentant de la flotte galicienne soulignant qu'il s'agit de la « bataille finale » (voir article *Agritrade* « [Plusieurs acteurs du secteur européen de la pêche s'expriment sur l'APP UE-Mauritanie](#) », 24 février 2013).

À la lumière de ces discussions, le rapporteur du PE a décidé de différer le vote sur son rapport. Par ailleurs, le ministre espagnol des Affaires étrangères a rencontré le président mauritanien pour évaluer le protocole d'APP. Ce dernier a offert d'aider les entreprises de pêche espagnoles à se relocaliser dans son pays, à créer des emplois et à participer au commerce d'exportation de poisson à partir d'une base locale. Les opérateurs espagnols ont rejeté la proposition, citant un manque de protection juridique pour leurs investissements (voir article *Agritrade* « [La Mauritanie propose aux entreprises de l'UE de réaffecter leurs activités en Mauritanie](#) », 29 avril 2013). Le gouvernement de la Mauritanie, cependant, s'est engagé à développer sa flotte nationale de chalutiers (voir article *Agritrade* « [La Mauritanie entend renouveler sa flotte nationale de chalutiers : les navires de l'UE vont-ils revenir ?](#) », 1er juillet 2013).

En février 2013, l'UE et la Côte d'Ivoire ont convenu d'un nouveau protocole de cinq ans pour la mise en œuvre de l'APP UE-Côte d'Ivoire. Le protocole prévoit des opportunités de pêche pour les flottes thonières de l'UE ori-

ginaires d'Espagne et de la France. Le soutien sectoriel a été accru pour tenir compte de la situation de l'administration des pêcheries en Côte d'Ivoire après la guerre civile, et pour l'aider à honorer ses obligations internationales en termes de contrôle de l'État du port.

L'évaluation de l'APP publiée a souligné l'importance des dispositions dans l'accord qui permettent à la pêche à la senne coulissante d'être pratiquée en route vers Abidjan, le principal port de débarquement de la région pour les thoniers européens. Les navires européens sont les principaux pourvoyeurs pour les trois conserveries de thon d'Abidjan, en leur fournissant près de 70 % de leur matière première. Ils représentent également la moitié des captures transbordées, et fournissent environ 11 000 tonnes de poisson au marché national. La présence des navires de l'UE dans le port d'Abidjan génère des bénéfices économiques importants (voir article *Agritrade* « [Nouveau protocole à l'accord de partenariat de pêche UE-Côte d'Ivoire](#) », 24 février 2013).

Les négociations formelles pour un nouveau protocole de pêche avec le Maroc ont repris à la mi-2012. En décembre 2011, la discussion avait débouché sur une impasse après le rejet par le Parlement européen de la proposition d'un protocole sur la question controversée de la couverture, par l'accord, des eaux du Sahara occidental (voir article *Agritrade* « [Reprise des négociations pour le nouvel accord UE-Maroc](#) », 4 janvier 2013). Après plusieurs mois de négociations, le ministre de la Pêche espagnol a souligné que toutes les questions techniques avaient été résolues et que les deux parties étaient proches d'un accord. Cependant, deux aspects sont toujours en suspens : les clauses dites politiques (droits de l'homme et droit international) et la contribution financière de l'UE.

Le Maroc semble également réticent à l'idée d'accepter la demande de la Commission européenne pour un rapport détaillé sur l'utilisation des fonds réservés pour le soutien sectoriel au titre de l'APP, ainsi que l'inclusion d'une clause concernant le respect des droits de l'homme.

Au même moment, dans une lettre conjointe, plus de 60 eurodéputés de tous horizons politiques ont manifesté leurs craintes concernant l'inclusion des eaux du Sahara occidental, soulignant que la simple insertion d'une clause relative aux droits de l'homme dans un protocole de pêche ne rend pas l'accord conforme au droit international (voir article *Agritrade* « [Le Sahara occidental ralentit les négociations sur le protocole de pêche UE-Maroc](#) », 29 avril 2013). Un protocole à l'APP a finalement été convenu entre l'UE et le Maroc en juillet 2013. Cependant, le gouvernement du Maroc a refusé l'application provisoire des dispositions avant le consentement officiel du PE.

Développements dans l'océan Indien et en Afrique orientale

Dans le cadre de l'APP UE-Mozambique, un nouveau protocole a été signé en juin 2012. Ce protocole offre des opportunités de pêche à 75 navires de pêche de l'UE battant pavillons espagnol, français, portugais, italien et du Royaume-Uni. Les fonds d'accès et d'appui sectoriel sont clairement découplés, comme proposé par la réforme de la PCP, et un système d'enregistrement électronique sera introduit pour transmettre les données de captures (voir article *Agritrade* « [Les députés européens soutiennent l'APP UE-Mozambique](#) », 16 juillet 2012).

Les fonds pour un nouveau quai de pêche au thon ont été prévus dans l'APP UE-Seychelles, celui-ci devant être mis à la disposition de la flotte

de senneurs thoniers industriels pour débarquer leurs captures ainsi que pour le chargement et le déchargement des filets et du sel. À l'avenir, le quai servira également au transbordement. Le ministre a souligné qu'au moment où les pays de la région assurent la promotion de leurs ports il était important d'engager une telle initiative pour permettre aux Seychelles de « maintenir leur position de principal port de débarquement et de transbordement de thon de l'océan Indien » (voir article *Agritrade* « [Les fonds des APP servent à une nouvelle infrastructure portuaire pour la flotte thonière aux Seychelles](#) », 9 septembre 2012).

Au titre de l'APP UE-Madagascar, un document scientifique passant en revue l'évolution des accords de pêche de l'UE avec Madagascar depuis 1986 a mis en lumière l'existence d'accords privés non transparents. Il n'existe pas d'information publiquement disponible sur les licences émises ou sur les commissions payées aux individus ou à l'État au titre de ces accords privés. L'UE a exprimé son désaccord à l'égard des « accords parallèles », sans disposer des moyens de les empêcher. Néanmoins, l'ambassadeur de l'UE à Madagascar a souligné la transparence globale des APP de l'UE, contrairement à « certaines flottes étrangères opérant dans les eaux de l'océan Indien, y compris dans la ZEE malgache », qui agissent malheureusement dans une « totale opacité et la plus parfaite impunité » (voir article *Agritrade* « [L'UE sous-payait-elle Madagascar pour l'accès à la pêche ?](#) », 9 septembre 2012).

« La transparence des APP de l'UE a été soulignée, contrairement à certaines flottes opérant dans l'océan Indien »

Au mois de septembre 2012, la commission mixte prévue à l'APP entre l'UE et Madagascar s'est réunie pour adop-

ter des mesures de gestion particulières régissant les activités de pêche de la flotte palangrière de l'UE ciblant le thon et les espèces apparentées au thon. Afin de mettre en œuvre efficacement les recommandations de la Commission thonière de l'océan Indien (CTOI), la commission mixte a spécifiquement mis l'accent sur les captures accessoires de requins. Les nouvelles mesures incluent par conséquent le déploiement régulier d'observateurs à bord des palangriers de l'UE, l'interdiction de la pêche des espèces les plus vulnérables de requins, et un quota maximum de 200 tonnes pour d'autres requins capturés en tant qu'espèces associées – ce volume est inférieur à la moyenne enregistrée au cours des cinq années précédentes. Les nouvelles mesures ont été critiquées par les flottes européennes de palangriers (voir article *Agritrade* « [Madagascar et l'UE abordent la question des requins capturés comme une espèce associée au travers de leur "APP thon"](#) », 11 novembre 2012).

S'agissant de l'APP UE-Maurice, certains ont critiqué l'absence de transparence et de consultation dans la négociation du nouveau protocole. La question a été abordée par le rapporteur du PE pour l'APP UE-Maurice, qui a réclamé davantage de transparence et des consultations plus larges, afin de ne pas saper l'image et la crédibilité de l'UE (voir article *Agritrade* « [APP UE-Maurice : débat autour de la transparence et de la participation des parties prenantes](#) », 4 janvier 2013).

Des appels ont été lancés à Maurice pour que les procès-verbaux des réunions de la commission mixte et les évaluations annuelles de l'APP soient publiés. Les autorités mauriciennes ont ainsi organisé une série de réunions avec des représentants des syndicats de pêcheurs et des intérêts de la société civile. Une proposition a

été présentée pour mettre sur pied un « comité consultatif sur la pêche et les enjeux maritimes ». Ceci traduit les préoccupations de la société civile concernant la nécessité de garantir que les activités de tous les navires de pêche étrangers sont entreprises de manière durable (voir interview *Agritrade*, « [Un accord transparent, durable et équitable avec l'UE aura des retombées sur les activités des flottes asiatiques à Maurice](#) », 10 mars 2013).

En avril 2013, le PE a approuvé l'APP avec Maurice, appelant la CE à faciliter la participation des eurodéputés en tant qu'observateurs aux réunions du comité conjoint, et à leur fournir, « dans la dernière année d'application du nouveau protocole et avant l'ouverture des négociations pour son renouvellement, un rapport d'évaluation complet sur sa mise en œuvre, sans imposer des restrictions inutiles à l'accès de ce document ». Le PE insiste également sur le fait que les navires de l'UE seront autorisés à pêcher uniquement au-delà des 15 miles nautiques à partir de la côte afin d'éviter les conséquences adverses pour les pêcheries artisanales à petite échelle à Maurice (voir article *Agritrade* « [La commission de la pêche du Parlement européen approuve l'APP UE-Maurice](#) », 29 avril 2013).

Développements dans le Pacifique

Une proposition de nouveau protocole à l'accord de partenariat Kiribati-UE a été finalisée à la mi-2012. Le tonnage de référence convenu dans le cadre du protocole s'élève à 15 000 tonnes, ce qui correspond aux autorisations de pêche à attribuer à quatre senneurs et à six palangriers battant pavillons espagnol, français et portugais. Selon les données précédemment publiées par le « Cluster des entreprises de pêche dans les

pays tiers », 11 500 autres tonnes de thon sont extraites à Kiribati par des navires dans le cadre de sociétés mixtes (voir article *Agritrade* « [Nouveau protocole à l'APP UE-Kiribati](#) », 16 juillet 2012).

L'évaluation de l'APP a démontré que chaque euro investi par l'UE et les armateurs génère une valeur ajoutée de quatre autres euros par an, dont 75 % reviennent à l'Union et 25 % à Kiribati. Les coûts d'accès supportés par les armateurs représentent environ 4 % des prix de vente moyens des captures réalisées dans le cadre du protocole. Une des principales questions soulevées par l'évaluation est que le protocole est basé sur le tonnage, tandis que la politique nationale de Kiribati, conformément aux initiatives régionales, privilégie la négociation et l'octroi des droits d'accès sur la base des jours/navires (conformément au Vessel Days Scheme – VDS). L'étude recommande également à l'UE de continuer d'œuvrer activement à une pêche responsable, en collaboration avec les ORGP et la WCPFC.

« Le protocole UE-Kiribati prend en compte le tonnage, et non la base des jours/navires contenue dans le Vessel Days Scheme et adoptée par la région »

« Dans le cadre de ce processus, vu certaines faiblesses identifiées dans le système jours/navires, l'UE devrait appuyer l'établissement de points de référence cibles et limites concernant les stocks thoniers, afin d'assurer l'intégrité de ces régimes en rapprochant la situation des stocks du système de gestion » (voir article *Agritrade* « [L'évaluation de l'APP UE-Kiribati met en évidence les questions relatives au futur protocole](#) », 9 septembre 2012).

Difficultés croissantes à négocier les APP prévus

Une étude publiée par le Parlement européen fournit des informations sur les captures effectuées par la Chine, les activités de ses flottes de pêche lointaine et son rôle dans le commerce halieutique. Les accords de pêche conclus par la Chine vont des textes bilatéraux aux ententes non gouvernementales entre les entités de partenariat parapublic/public-privé et les pays tiers.

Les accords de pêche conclus par ce pays sont caractérisés par un manque de transparence. Les parties prenantes de l'UE s'inquiètent de l'approche de la Chine à l'égard de l'obtention d'un accord de pêche, qui consiste essentiellement à offrir au pays tiers tout ce qu'il demande pour s'assurer un accès. Cette attitude complique de plus en plus la négociation, par l'UE, d'accords de pêche avec des pays qui peuvent à présent compter sur la possibilité d'arriver à un accord aux termes peu exigeants avec la Chine, si jamais ils considèrent les conditions de l'Union trop strictes (voir article *Agritrade* « [La présence croissante de la Chine dans la pêche lointaine peut influencer sur les APP](#) », 9 septembre 2012).

Négociations autour du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Parallèlement à la négociation de la réglementation de base de la PCP, les co-législateurs de l'UE négociaient le financement du FEAMP. La discussion sur le FEAMP a commencé à la mi-2012, lorsque huit pays, emmenés par l'Espagne et la France, ont insisté sur la nécessité de maintenir les subventions pour la démolition et la modernisation pour la période 2014-2020.

« La disponibilité des fonds futurs devrait mettre l'accent sur des mesures n'augmentant pas la capacité de pêche »

Le groupe souligne que la disponibilité des fonds futurs devrait mettre l'accent sur des mesures n'augmentant pas la capacité de pêche, par exemple les mesures réduisant l'impact environnemental de la pêche, améliorant l'efficacité énergétique des navires, les installations à bord pour la conservation ainsi que la sécurité à bord. Des appels ont également été lancés par l'Espagne et la France pour prolonger les aides pour la démolition des navires, ainsi que pour la cessation temporaire des activités « afin d'ajuster l'effort de pêche » (voir article [Agritrade](#) « [Huit États membres appellent au maintien des aides pour la démolition](#) », 27 août 2012).

Des représentants d'ONG ont cependant affirmé que la condition selon laquelle « la modernisation de la flotte devait se faire sans augmentation de la capacité » était purement théorique, étant donné les difficultés pratiques à mener cette évaluation. En effet, comme le montre un document de la CE de 2006, la puissance-moteur réelle, un élément clé de la détermination de la capacité, représente jusqu'à cinq fois la puissance déclarée par les pêcheurs. Dans ses réponses au Conseil, la CE a souligné que les États membres ne pouvaient pas avoir à la fois la modernisation et les subventions à la casse (voir article [Agritrade](#) « [Le Conseil Pêche de l'UE se réunit sur le futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche](#) », 22 octobre 2012).

À l'occasion de sa réunion d'octobre 2012, le Conseil des ministres de la pêche est parvenu à un accord sur une « orientation générale partielle » pour

le FEAMP, y compris sur les mesures de modernisation et de restructuration des flottes, c'est-à-dire les fonds d'aide pour le déclassement des navires (dits de déchirage) et les fonds pour la cessation temporaire des activités de pêche. Ces derniers ont été essentiellement utilisés dans les cas où les protocoles des APP n'ont pas été renouvelés à temps, avec 15 % du FEAMP, soit 975 millions d'euros, qui pourraient être utilisés pour ces mesures au cours de la période 2014-2020.

Toutefois, les ministres ont insisté pour l'inclusion de nouvelles conditions pour l'octroi des fonds de déchirage : les États membres seront obligés d'évaluer la capacité des flottes, et ne pourront utiliser les fonds de déchirage que si la surcapacité est démontrée. Par ailleurs, les opérateurs bénéficiant des fonds de déchirage perdront leurs licences de pêche ; ils ne recevront pas de fonds s'ils enfreignent les règles de la PCP. Le ministre espagnol de la Pêche a déclaré que « tout ce que le secteur de la pêche [espagnol] souhaitait [avait] été accepté », principalement grâce à l'alliance puissante créée entre la France, le Portugal et la Pologne.

La commissaire européenne en charge de la pêche, Maria Damanaki, espère que le vote du Parlement européen sur le FEAMP pourra changer la donne, soulignant que la proposition originale de la Commission – d'éliminer ces subventions – est toujours sur la table (voir article [Agritrade](#) « [Les ministres européens soutiennent des subventions controversées](#) », 2 décembre 2012).

Par ailleurs, la récente Plateforme technologique européenne pour la pêche (European Fisheries Technology Platform – EFTP), qui regroupe à la fois des acteurs de l'industrie et des chercheurs, a affirmé que la réduction des coûts de l'énergie devrait faire partie

des priorités du FEAMP. Actuellement, les coûts de carburant représentent, en moyenne, 55 % de l'ensemble des coûts d'exploitation des navires de l'UE.

« La Plateforme technologique européenne pour la pêche – l'EFTP – affirme que la réduction des coûts de l'énergie devrait faire partie des priorités du FEAMP »

En réponse, la CE a clarifié qu'un soutien sera mis à disposition au titre du futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, puisqu'une « Europe efficace dans l'utilisation des ressources » est un des piliers de la stratégie Europe 2020. Un tel soutien sera disponible à condition que la capacité de pêche du navire ne soit pas augmentée. Le remplacement du moteur est à exclure : même si cette technique augmente la capacité à capturer du poisson, elle n'est pas la plus efficace en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique, et figure parmi les modifications les plus onéreuses sur un navire (voir article [Agritrade](#) « [La Plateforme technologique européenne pour la pêche met l'accent sur l'efficacité énergétique des navires de pêche](#) », 11 février 2013).

Initiatives des pays ACP en matière de pêche INN

En avril 2013, le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) a reçu une demande de la part de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) d'Afrique de l'Ouest (dont les membres sont le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone) pour qu'elle clarifie les obligations respectives des États du pavillon et des États côtiers dans le cadre de la lutte

contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Parmi les questions posées au TIDM :

- Dans quelle mesure un État du pavillon peut-il être tenu responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon, notamment les navires opérant dans le cadre d'accords internationaux ?
- Quels sont les droits et obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ?

Plusieurs problèmes soulevés dans les négociations d'APP avec l'UE ont déclenché cette demande. Certains estimaient que les obligations contractées dans le cadre des accords de partenariat de pêche de l'UE pourraient servir de base légale pour articuler la responsabilité de l'État du pavillon, notamment en ce qui concerne la gestion des stocks partagés tels que les petits pélagiques, et les stocks d'intérêt commun tels que le thon.

« La responsabilité de l'État du pavillon, notamment en ce qui concerne la gestion des stocks partagés, doit être envisagée à la lumière de l'échec collectif des États côtiers à réglementer la pêche de façon durable »

Ceci doit être envisagé à la lumière de « l'échec collectif des États côtiers à réglementer la pêche de façon durable » (voir article Agritrade « L'opinion du TIDM sur la pêche INN demandée par la Commission sous-régionale des pêches (CSR) d'Afrique de l'Ouest », 1er juillet 2013).

3. Implications pour les pays ACP

Créer des règles du jeu équitables et transparentes pour toutes les flottes étrangères afin d'augmenter les bénéfices à long terme

Si les gouvernements ACP ont maintenant la possibilité de négocier avec des nations de pêche tierces telles que la Chine et la Russie – qui appliquent des conditions moins strictes dans leurs accords de pêche que l'UE –, il convient de reconnaître que la négociation de conditions d'accès différenciées sape les efforts visant à créer une « culture de la conformité » chez les armateurs étrangers. Cela génère des pertes pour les pays côtiers en termes de dégradation des écosystèmes, d'opérations illégales, de sous-déclaration des captures, de concurrence avec les flottes locales, etc.

Il convient également de reconnaître qu'à long terme les pays ACP ne tireront bénéfice de l'accès des flottes étrangères que si les activités de ces

« Les pays ACP ne tireront bénéfice de l'accès des flottes étrangères que si les activités de ces flottes ne contribuent pas à épuiser les ressources naturelles ACP, au travers de la surexploitation et de la destruction des écosystèmes, et qu'elles ne constituent pas un obstacle au développement des pêcheries sur le littoral »

flottes ne contribuent pas à épuiser les ressources naturelles ACP, au travers de la surexploitation et de la destruc-

tion des écosystèmes, et qu'elles ne constituent pas un obstacle au développement des pêcheries sur le littoral.

Les gouvernements des pays ACP doivent par conséquent envisager d'établir des règles d'accès transparentes et équitables applicables à toutes les flottes étrangères, créant ainsi un cycle vertueux de concurrence entre les nations de pêche tierces. Des progrès sont actuellement réalisés à cet égard dans certains pays ACP (par ex. la Mauritanie), mais cela doit devenir la norme dans la région ACP.

Cette approche doit également servir de base aux accords régionaux de gestion des stocks partagés (petits pélagiques) et des espèces hautement migratoires (thon).

Transparence et participation des parties prenantes : des ingrédients clés pour des bénéfices à long terme

L'opacité actuelle de la plupart des opérations de pêche dans les pays ACP – changement de pavillon, entreprise conjointe, affrètement – et de la plupart des accords de pêche fait qu'il est difficile pour un pays côtier ACP d'apprécier les coûts et bénéfices à long terme de ces diverses opérations, et de concevoir et mettre en œuvre les politiques appropriées applicables à toutes les flottes d'origine étrangère. Une attention accrue doit être accordée à la collecte et à la dissémination des informations de base sur le fonctionnement de toutes les flottes en eaux lointaines opérant dans les eaux ACP, conformément aux meilleures pratiques dans certains pays ACP. L'adoption d'une position « pas de données-pas de poisson » dans les pays ACP pourrait générer

des bénéfices immédiats dans ce domaine.

La coopération UE-ACP pour identifier les véritables bénéficiaires des accords de changement de pavillon parmi les propriétaires de navires en eaux lointaines gagnerait également à être approfondie. Les progrès récents dans le cadre des APP UE-ACP en matière de divulgation de données et de consultations publiques doivent être consolidés en instaurant des consultations publiques permanentes, et être généralisés aussi bien dans les APP de l'UE qu'en dehors des accords de l'UE, une aide financière étant mise à disposition à cet effet en vertu d'accords de coopération de pêche.

Déterminer les conditions d'accès pour les flottes en eaux lointaines

Les systèmes traditionnels visant à fonder l'accès sur les captures historiques enregistrées freinent le développement d'une nouvelle capacité de pêche des pays ACP. La promotion de systèmes d'accès qui à la fois reconnaissent les captures historiques et appliquent des critères environnementaux et sociaux (y compris la prise en considération de l'impact de l'engin de pêche utilisé, de la création d'emplois et du droit à l'alimentation), et le lien de ces systèmes avec des aspirations de développement du secteur de la pêche des pays ACP, pourraient aider à promouvoir le développement durable des capacités de pêche locales.

La transposition des obligations contenues dans le droit international (CNUDM), consistant à limiter l'accès des pays tiers aux ressources excédentaires, dans le droit de la pêche de l'UE en 2013 pourrait être utile à cet égard. Toutefois, il reste encore le pro-

blème de la base de la détermination de cet excédent. Afin de promouvoir le développement du secteur de la pêche local, il est nécessaire d'abandonner des approches qui prétendent que, si les stocks ne sont pas totalement exploités conformément aux données scientifiques disponibles, il existe de facto un excédent, puisque le secteur de la pêche local ne peut être développé que si l'on conserve une « réserve de ressources ».

Surveiller la mise en œuvre de la réforme de la PCP

Les nouvelles réglementations de l'UE étant en place, l'accent sera maintenant mis sur le suivi de leur mise en œuvre. Le premier problème qui se pose pour les gouvernements ACP est de s'assurer que leurs droits souverains sur les décisions de gestion des pêcheries ne sont pas affectés par l'application des nouvelles réglementations de l'UE.

« Les gouvernements ACP doivent s'assurer que leurs droits souverains sur les décisions de gestion des pêcheries ne sont pas affectés par l'application des nouvelles réglementations de l'UE »

Un suivi étroit de l'application des clauses de non-discrimination de l'UE sera nécessaire.

Il conviendra également de clarifier comment l'interdiction des rejets par les flottes de l'UE en eaux lointaines sera appliquée. Il sera important de veiller à ce que l'application de cette interdiction ne génère par des débarquements locaux de prises accessoires qui viendront perturber les marchés locaux du poisson dans les pays ACP.

Il sera en outre nécessaire de surveiller l'impact du FEAMP futur sur les condi-

tions de concurrence entre les flottes européennes et les flottes ACP locales. Cela pourrait en partie être abordé en mettant en commun la recherche et les innovations technologiques financées par l'UE avec les autorités ACP, par le biais d'une sorte d'extension du travail de la nouvelle Plateforme technologique européenne pour la pêche.

Un suivi attentif de l'utilisation de l'aide de l'UE pour le déclassement des navires de pêche sera également requis, afin de vérifier que cela génère véritablement une réduction des efforts de pêche déployés.

Principales sources

1. Commission européenne (CE), « La politique commune de la pêche » (PCP), page d'accueil
http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_en.htm
2. CE, « Accords de pêche bilatéraux avec les pays non membres de l'UE », page d'accueil
http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_fr.htm
3. EU Long-Distance Fishing Regional Advisory Committee (LDRA), page d'accueil
<http://www.ldrac.eu/fr/>
4. CFP Reform Watch, page d'accueil
<http://cfp-reformwatch.eu/>
5. CE, « Pêche illicite (INN) : Règles de l'UE destinées à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », page d'accueil
http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/index_en.htm
6. Stop Illegal Fishing, page d'accueil
<http://www.stopillegalfishing.com/>
7. Organisation of European Fishing Enterprises – Europêche, page d'accueil
<http://europeche.org/>
8. Coalition for Fair Fisheries Arrangements, page d'accueil
<http://www.cape-cffa.org>
9. TransparentSea, portail sur les nations de pêche en eaux lointaines
http://transparentsea.co/index.php?title=Category:Distant_water_fishing_nations
10. REJOPRAO, media platform for responsible fishing in Africa
<http://www.rejoprao.com>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Changements d'orientation des politiques des pays ACP en 2012/13

Développements dans le commerce de poisson ACP-UE en 2012

Développements dans la législation de l'UE

Développements liés aux accords de partenariat économique

Développements dans les relations commerciales autour du poisson entre l'UE et les pays tiers

Développements dans l'application des écolabels privés et d'autres normes

3. Implications pour les pays ACP

Veiller à ce que les normes de durabilité de l'UE soient conformes aux normes internationales

Relever le défi de la conformité aux normes de durabilité

Tirer profit des règles d'origine ou des alternatives de soutien, telles que le repavillonnement

Capitaliser sur la croissance de la demande chinoise pour développer la transformation ACP

Développer le commerce régional de poisson dans les pays ACP

Pêche ACP-UE : accès au marché et commerce

1. Contexte et principaux enjeux

Les pays ACP mettent de plus en plus l'accent sur la contribution du secteur de la pêche au développement national. Dans certains pays, c'est le développement des activités de pêche à petite échelle qui est privilégié ; dans d'autres, c'est le développement de la transformation locale à plus forte valeur ajoutée liée aux activités de pêche industrielle ou semi-industrielle ; tandis qu'ailleurs l'accent est placé sur l'amélioration de l'accès pour le poisson pêché dans les zones économiques exclusives (ZEE) nationales.

Les règles d'origine sont encore un point très litigieux dans le secteur de la pêche. Même si certains accords avec les pays ACP ont accordé des concessions en autorisant l'approvisionnement global

pour certains produits, ils ne sont pas généralisés à travers les différents pays ACP, et les concessions n'ont pas été appliquées à un plus large éventail de produits de la pêche.

Par ailleurs, vu l'application plus stricte par l'UE des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et des exigences de sécurité des denrées alimentaires, celles-ci jouent un rôle majeur pour obtenir un accès au marché efficace, en particulier pour les pêcheries artisanales des pays ACP.

Néanmoins, l'UE reste le principal marché pour les exportations de poisson des pays ACP, même s'ils ne représentent qu'environ 11 % des importations de poisson de l'UE (à l'exception du poisson

capturé dans les eaux ACP et directement exporté). Cependant, la Chine joue un rôle de plus en plus important dans le commerce mondial de poisson, à la fois en tant qu'importateur et, après transformation ultérieure, en tant qu'exportateur.

« La Chine joue un rôle de plus en plus important dans le commerce mondial de poisson, à la fois en tant qu'importateur et, après transformation ultérieure, en tant qu'exportateur »

Ce potentiel crée de nouvelles opportunités commerciales pour le développement structurel des secteurs de la pêche ACP.

Le débat sur la réglementation future pour l'organisation commune du marché pour les produits de la pêche s'est poursuivi tout au long de 2012/13. La politique de pêche de l'UE se focalise de plus en plus sur la durabilité, des efforts étant en cours pour lier les exigences de durabilité à l'accès au marché de l'UE, aussi bien en termes de durabilité environnementale que sociale. Les préoccupations grandissantes en matière de durabilité, cependant, peuvent soumettre l'élaboration des politiques à des pressions divergentes, exercées par des intérêts concurrents dans le secteur de la pêche européen.

« Il est nécessaire d'harmoniser les approches de la promotion des pratiques de pêche durables au niveau international pour obtenir un accès de pêche pour les flottes de l'UE dans les eaux ACP »

À l'heure des contraintes budgétaires et des pressions concurrentielles croissantes sur le secteur de la pêche de l'UE, il semble nécessaire d'harmoniser les approches de la promotion des

pratiques de pêche durables au niveau international au travers de l'utilisation des exigences relatives à l'accès aux marchés, si l'on veut éviter que ces pressions ne mènent à des mesures protectionnistes ou à la manipulation politique pour obtenir un accès de pêche pour les flottes de l'UE dans les eaux ACP.

Certains craignent que la prolifération des normes privées et des systèmes de certification écologique ne deviennent de nouvelles barrières à l'accès à des segments de marché particuliers. En outre, des questions se posent quant à la cohérence des exigences des labels privés et leur relation aux normes et exigences officielles émergentes (par ex. la certification privée de certaines pêcheries en tant que durables, alors que ces mêmes pêcheries sont inscrites sur les listes officielles des pêcheries ayant des pratiques de pêche non durables).

De nouveaux accords de libre-échange (ALE) de l'UE pourraient potentiellement accroître la concurrence en matière de commerce et d'investissement à laquelle font face les secteurs de la pêche ACP (par ex. la question du traitement futur du thon dans le cadre d'un ALE UE-Équateur et ses effets sur l'investissement en Papouasie-Nouvelle-Guinée/PNG), érodant ainsi la valeur des préférences du secteur de la pêche traditionnelle.

Bien que l'aquaculture joue un rôle de plus en plus important dans le commerce mondial de poisson (environ la moitié de ce commerce), le secteur est relativement sous-développé dans les régions ACP. Les investisseurs européens et chinois investissent cependant de plus en plus dans le développement de l'aquaculture dans les pays ACP.

Il demeure par conséquent plusieurs questions liées à l'accès au marché qui inquiètent les gouvernements ACP, mais de nombreux domaines d'action potentiels pourraient renforcer la contribution du secteur de la pêche au développement économique national.

2. Récents développements

Changements d'orientation des politiques des pays ACP en 2012/13

En réponse aux développements mondiaux, les politiques des pays ACP s'orientent de plus en plus vers la maximisation de la contribution du secteur de la pêche ACP à la création d'emplois (aussi bien dans le secteur de la capture que de la transformation du poisson) et à la sécurité alimentaire, notamment par la réduction des rejets et de l'utilisation de méthodes de manipulation et de conservation inappropriées. Elles mettent également l'accent sur l'amélioration de l'efficacité des opérations de pêche, par exemple en réduisant l'utilisation de carburant pour aider à maximiser les bénéfices économiques nets.

« Pour que les producteurs puissent accroître leur participation au commerce international, il est capital d'assurer un accès aux informations commerciales et de marché pertinentes »

L'une des pistes explorées dans ce contexte est la participation accrue des petits producteurs de poisson (par ex. les pêcheurs, les transformateurs de poisson et les négociants, et les pisciculteurs) dans le commerce international de poisson. Cependant, cela pose

de nouveaux défis pour satisfaire aux exigences spécifiques des marchés internationaux et améliorer l'efficacité des activités de pêche artisanales. Pour que les producteurs puissent relever ces défis, il est capital d'assurer un accès aux informations commerciales et de marché pertinentes (voir article Agritrade « [Le rôle du genre dans les filières mondiales de pêche](#) », 28 janvier 2013).

Développements dans le commerce de poisson ACP-UE en 2012

Une étude publiée en 2012 montre qu'en 2011 l'UE-27 (l'Union européenne de 27 États membres) constituait le plus grand marché mondial pour le poisson et les produits de la pêche ; la consommation de poisson atteignait 13 millions de tonnes, traduisant la croissance démographique et l'augmentation de la consommation par habitant, en particulier dans les pays d'Europe de l'Est.

« En 2011, l'UE-27 constituait le plus grand marché mondial pour le poisson et les produits de la pêche, traduisant la croissance démographique et l'augmentation de la consommation par habitant »

La majeure partie du marché européen est toujours approvisionnée par les importations. Au total, les importations ont augmenté d'environ un demi-million de tonnes depuis 2006, pour atteindre un nouveau record de 9,548 millions de tonnes en 2011. Globalement, la dépendance à l'égard des importations est montée à 65 %, le chiffre le plus élevé depuis la création de l'UE.

Quelques espèces sont devenues essentielles pour les marchés européens :

- le poisson blanc (sauvage, par ex. le merlu) ;
- les espèces d'eau douce (par ex. le pangasius d'élevage) ;
- le thon (sauvage) ;
- le saumon (principalement d'élevage) ;
- les crevettes (principalement d'élevage).

Il existe également certaines préparations de poisson qui constituent la principale matière première pour une transformation ultérieure, pour lesquelles la capacité de fabrication de l'UE est limitée, tels les blocs industriels ou l'ingrédient de base pour le surimi. Les importations de ces produits sont devenues essentielles.

Le rôle croissant des produits d'élevage dans les importations de l'UE est lié à une plus grande fiabilité de l'approvisionnement pour les importateurs et détaillants, aussi bien en termes de quantité que de qualité. Il s'agit d'un incitatif important pour l'investissement à la fois en biens d'équipement et dans le développement de marché pour ces produits.

Bien que certains pays ACP tels que la Namibie et l'Afrique du Sud restent parmi les dix principaux fournisseurs (de merlu) sur le marché de l'UE, globalement, la Chine est devenue le plus grand fournisseur de poisson sur le marché de l'UE. Les importations de la Chine sont souvent dérivées des matières premières envoyées par le secteur de la pêche de l'UE en Chine, où elles subissent une transformation primaire avant réexportation vers l'UE (voir article Agritrade « [L'UE reste le marché le plus important pour le poisson](#) », 19 novembre 2012).

La Chine devient également un partenaire commercial important pour les pays ACP, contribuant à une diversification dans les marchés desservis par les exportateurs de poisson ACP. De fait, en 2012, des analystes ont suggéré que la Chine pourrait rapidement remplacer l'UE en tant que principal partenaire commercial de l'Afrique, les pêcheries devenant un domaine clé pour le développement des investissements et des liens d'entreprise entre la Chine et l'Afrique. Les investissements chinois dans les pêcheries africaines fournissent actuellement 500 000 tonnes de poisson, la moitié étant transformée et vendue sur le marché de l'UE, et un tiers de ce même volume vendu sur le marché chinois, principalement en tant que matière première pour une transformation ultérieure (voir article Agritrade « [Les investisseurs chinois appellent les gouvernements africains à supprimer les "restrictions sur les pêcheries"](#) », 29 janvier 2013).

Le secteur de l'aquaculture dans les pays ACP fait également l'objet de toutes les attentions des investisseurs européens et chinois. En 2012, un nouveau projet financé par l'UE et géré par la FAO a été lancé en Ouganda, au Kenya et en Zambie pour promouvoir l'aquaculture en tant qu'instrument de lutte contre la faim. Cela s'inscrit dans le cadre d'une politique plus générale visant à aider les pays à faible revenu et à déficit vivier à développer des politiques durables en matière d'aquaculture (voir article Agritrade « [Un nouveau projet financé par l'UE pour développer l'aquaculture contre la faim](#) », 22 octobre 2012).

Développements dans la législation de l'UE

La réforme de l'Organisation commune de marché de l'UE pour les produits de la pêche

Dans le cadre de la réforme de la Politique commune de la pêche (PCP), le Parlement européen s'est prononcé en 2012 sur la future Organisation commune de marché (OCM). Étant donné les positions divergentes à la Commission européenne (CE), au Conseil et au Parlement, un dialogue trilatéral (« trilogie ») a été lancé pour rallier un consensus sur la nouvelle réglementation de l'OCM pour les produits de la pêche.

Le texte approuvé par le Parlement européen souligne l'importance de l'étiquetage, qui doit fournir aux consommateurs des informations sur tous les produits de la pêche en ce qui concerne les stocks et la zone dans laquelle ils ont été pêchés ou élevés, ainsi que la date de débarquement pour les produits de la pêche frais. Les poissons préalablement congelés mais vendus comme frais devront porter la mention « produit décongelé » sur leurs étiquettes.

Le Parlement européen a également appelé la CE à présenter une proposition législative d'ici le 1er janvier 2015 pour introduire un nouveau système d'étiquetage écologique de l'UE pour les produits de la pêche (voir article Agritrade « [La Commission pêche du Parlement européen vote sur l'Organisation commune du marché](#) », 13 août 2012).

Nouvelle législation sur la pêche durable

En 2012, l'UE a adopté une nouvelle législation imposant des sanctions commerciales et non commerciales

aux pays tiers « qui ne se conforment pas aux règles internationales régissant les méthodes de pêche durables ».

« L'UE a adopté une nouvelle législation imposant des sanctions commerciales et non commerciales aux pays tiers qui ne se conforment pas aux règles internationales régissant les méthodes de pêche durables »

La réglementation concerne tous les stocks de poisson dont la distribution géographique les met à la disposition des flottes des États membres et non membres de l'UE.

La législation définit un pays autorisant une pêche non durable comme un pays ne coopérant pas à la gestion des ressources couvertes par l'Accord des Nations unies sur les stocks de poissons, et qui n'adopte pas les mesures de gestion nécessaires, ou qui adopte des mesures de gestion sans respecter les droits, intérêts et devoirs des autres pays et de l'UE.

Les mesures proposées sont nombreuses – bon nombre d'entre elles sont similaires ou s'inspirent des mesures contenues dans la réglementation sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) de l'UE. Parmi les mesures incluses, si certaines étaient appliquées à un pays ACP, elles affecteraient la capacité à vendre les produits de la pêche sur le marché de l'UE, soit directement (par l'imposition de restrictions quantitatives sur les importations), soit indirectement (en limitant les possibilités d'augmenter le volume de poissons considérés comme « originaires », par exemple en interdisant « la conclusion d'accords commerciaux privés entre les ressortissants d'un État membre et les pays autorisant une pêche non durable afin qu'un navire de pêche puisse battre

pavillon de cet État membre », empêchant ce pays d'utiliser les « possibilités de pêche de tels pays ») (voir article Agritrade « [La Commission pêche du Parlement européen soutient les mesures commerciales contre les pays permettant une pêche non durable](#) », 24 juin 2012).

La commissaire européenne en charge de la pêche a affirmé que l'intention de cette nouvelle législation était d'aider à créer des « règles du jeu équitables entre les pêcheurs de l'UE et ceux des pays tiers ». Cependant, un développement juridique considérable sera requis avant que les nouveaux instruments juridiques puissent être déployés (voir article Agritrade « [Le Parlement européen adopte des mesures commerciales contre les pays qui autorisent une pêche non durable](#) », 8 octobre 2012).

Mise en œuvre de la réglementation INN

En 2012, la mise en œuvre de la réglementation de l'UE pour combattre la pêche INN a continué à susciter des préoccupations, celle-ci étant considérée comme une barrière non tarifaire au commerce potentielle. Des craintes particulières ont été exprimées par les gouvernements des pays ACP du Pacifique (PACP). La plupart des îles du Pacifique n'ont pas l'autorité compétente pour délivrer des certificats de capture prouvant la légalité des captures de poissons – de facto, elles ne peuvent se conformer aux exigences de la réglementation INN, et ne peuvent approvisionner les transformateurs des îles du Pacifique avec du poisson légalement capturé pour exportation vers les marchés de l'UE. Dans certains cas, les coûts d'établissement d'une autorité compétente dépasseraient le PIB de certaines îles du Pacifique (voir article Agritrade « [Le directeur des PNA remet en question l'approche des](#)

[PACP dans le cadre des négociations d'APE sur la pêche](#) », 28 janvier 2013).

À la mi-novembre 2012, dix pays – y compris cinq pays ACP (Belize, Fidji, Guinée, Tanzanie et Togo) – ont été notifiés qu'ils pourraient être confrontés à des sanctions commerciales de l'UE pour manque de coopération dans la lutte contre la pêche INN. Plus particulièrement, des défaillances ont été identifiées en matière de suivi, contrôle et surveillance des activités de pêche. D'après la CE, celles-ci sont liées au manque d'instruments juridiques adéquats, en particulier de dispositions spécifiques dans le cadre juridique national prévoyant des mesures visant à combattre, prévenir et éliminer les activités de pêche INN (voir article Agritrade « [Plusieurs États ACP mis en garde concernant leur manque de coopération contre la pêche INN](#) », 16 décembre 2012).

Après la publication de la liste de l'UE, l'administration américaine en charge des pêcheries (NOAA) a soumis un rapport identifiant dix pays engagés dans la pêche INN, y compris un certain nombre de pays ACP et de l'UE (Ghana et Tanzanie, Italie et Espagne). Il est intéressant de noter que les listes de l'UE et des États-Unis identifient des pays différents, avec très peu de correspondances. Étant donné qu'il existe un plan d'action international de la FAO fournissant un cadre commun pour des pays tels que les États-Unis ou l'UE en vue de définir les pays ne luttant pas contre la pêche INN, certains se sont interrogés sur les raisons pour lesquelles certains pays figurent sur une liste et pas sur l'autre (voir article Agritrade « [La NOAA épingle 10 pays ayant pratiqué la pêche INN, notamment des pays de l'UE et du groupe ACP](#) », 11 février 2013).

Par ailleurs, la pêcherie à la palangre de thon albacore de Fidji a reçu la

certification du Marine Stewardship Council (MSC). Cela offre des opportunités de développer de nouveaux marchés dans des régions telles que l'UE, où la demande de produits de la pêche certifiés durables est élevée. Certains observateurs se demandent comment une pêcherie certifiée par le MSC – ce qui suppose un degré de traçabilité et de durabilité élevé – pourrait être exclue du marché européen pour non-conformité à la réglementation sur la pêche INN (voir article Agritrade « [Le thon albacore de Fidji va obtenir la certification MSC, mais sera-t-il autorisé sur le marché de l'UE ?](#) », 28 janvier 2013).

Ces questions suggèrent fortement qu'il est nécessaire d'harmoniser les approches internationales pour combattre la pêche INN.

« Un système international de certification des captures – tel que celui promu par l'UE – pourrait contribuer au développement d'une approche internationale contre la pêche INN »

Dans le contexte de la réforme de la PCP pour promouvoir un système international de certification des captures, prouvant qu'un poisson a été capturé légalement, la proposition de la CE pourrait contribuer au développement d'une telle approche harmonisée.

Certains progrès ont été enregistrés sur cette question durant l'année 2012, avec une déclaration conjointe signée par l'UE et le Japon pour coopérer dans le combat contre la pêche INN. L'UE et le Japon sont premier et deuxième dans la liste des principaux importateurs de produits de la mer, tous deux important du poisson des pays ACP. La déclaration conjointe engage l'UE et le Japon à échanger systématiquement des informations sur

les activités INN et à promouvoir des mesures renforçant le suivi, le contrôle et la surveillance (voir article Agritrade « [L'UE et le Japon signent un accord pour combattre la pêche INN](#) », 9 septembre 2012).

Développements liés aux accords de partenariat économique

La région d'Afrique orientale et australe (ESA)

L'accord de partenariat économique intérimaire conclu par l'UE avec quatre pays ESA en 2012 incluait trois pays transformateurs et exportateurs de thon : Madagascar, Maurice et les Seychelles. Au-delà de l'accès en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE pour les exportations de thon, l'accord inclut des dispositions sur les règles d'origine, la coopération au développement et la promotion de pêcheries durables. Le soutien aux pêcheries durables est également mis en exergue dans le dernier accord de partenariat économique bilatéral signé entre ces trois pays ESA et l'UE, dans lequel un nouvel article met l'accent sur l'encouragement à la mise en place d'un environnement favorable au développement des affaires et de l'investissement, et à la « création d'entreprises conjointes (...) qui devraient respecter systématiquement les législations des deux parties » (voir article Agritrade « [Entrée en vigueur de l'APEI des pays d'Afrique de l'Est exportateurs de thon](#) », 24 juin 2012).

La région des Caraïbes

Les Caraïbes étaient la première région à signer un accord de partenariat économique (APE) avec l'UE en 2008. Un développement positif depuis lors a été le déploiement des enveloppes du Fonds européen de développement à l'appui de meilleurs systèmes de

contrôle SPS dans les Caraïbes, étant donné que la conformité aux exigences SPS est une condition sine qua non pour exporter du poisson vers l'UE.

Cependant, les règles d'origine appliquées aux produits de la pêche restent un sujet de préoccupation pour les gouvernements caribéens, cette question ayant d'ailleurs été mise en exergue au moment de la signature de l'APE CARIFORUM-UE dans une déclaration unilatérale annexée à l'APE signé (voir interview Agritrade « [Politique commune de la pêche des Caraïbes : renforcer la résilience des écosystèmes et soutenir les moyens d'existence](#) », 17 septembre 2012). Cette question pourrait bien revenir sur la table dans le cadre de l'examen 2013 formel de l'APE CARIFORUM-UE.

La région du Pacifique

Les questions entourant les règles d'origine restent une préoccupation majeure dans les négociations d'APE entre le groupe PACP et l'UE. Actuellement, Fidji et la PNG sont les seuls pays dans le Pacifique à avoir signé un APEI, qui leur offre une dérogation dans le domaine de la pêche pour un « approvisionnement global » du thon en tant que matière première, élargissant ainsi les possibilités d'exportation en franchise de droits vers le marché de l'UE.

En 2012, d'autres membres PACP ont réaffirmé leur volonté de voir ces dispositions d'approvisionnement global élargies au thon frais et réfrigéré, leur permettant ainsi de s'approvisionner en thon frais et réfrigéré auprès de sources autres que les flottes locales ou de l'UE (principalement les flottes de palangriers de Taiwan, du Japon, de Corée et de Chine présentes dans la région). Il a été considéré que cela bénéficierait principalement aux petits États insulaires qui n'ont pas de

conserveries ou des installations de transformation (voir article Agritrade « [Le Pacifique veut étendre l'approvisionnement mondial pour faciliter la pêche à la palangre](#) », 22 octobre 2012).

Cependant, le directeur des Parties à l'accord de Nauru (qui inclut les pays PACP) s'inquiète également du fait que, bien que l'APE intérimaire n'ait pas inclus des droits d'accès aux pêcheries, « dans l'empressement pour obtenir un approvisionnement mondial pour le thon frais et réfrigéré », certains pays PACP sont prêts à accorder aux flottes européennes les 5 % des droits d'accès totaux aux ressources de thonidés de la région. Le directeur a également affirmé que, si les flottes de pêche à la palangre qui opèrent actuellement dans les îles du Pacifique étaient toutes originaires des îles du Pacifique, elles obtiendraient suffisamment de poisson originaire, sans devoir recourir à une dérogation d'approvisionnement global (voir article Agritrade « [Le directeur des PNA remet en question l'approche des PACP dans le cadre des négociations d'APE sur la pêche](#) », 28 janvier 2013).

« Les propositions visant à lier les négociations d'APE entre l'UE et la région Pacifique à l'octroi de droits de pêche soulèvent des préoccupations »

Les propositions visant à lier les négociations d'APE à l'octroi de droits de pêche à la flotte de senneurs thoniers de l'UE au sein des ZEE des pays partenaires ont été vigoureusement soutenues par le secteur thonier espagnol. Selon ce dernier, l'investissement dans la capacité de transformation locale dans des pays tels que la PNG, les Seychelles et Maurice augmentera la demande locale de matières premières, réduisant ainsi l'offre disponible pour les conserveries espagnoles. L'Espagne considère par conséquent

comme essentiel que des mesures soient prises pour garantir l'accès des flottes de l'UE aux matières premières approvisionnées aux conserveries espagnoles (voir article Agritrade « [Les dirigeants du Pacifique appellent l'UE à faire preuve de souplesse dans les APE](#) », 23 septembre 2012).

La question de l'approvisionnement global pour le poisson des PACP et de son impact sur le développement économique en termes d'investissement étranger dans la capacité locale de transformation de thon a fait l'objet d'une étude du Parlement européen publiée en octobre 2012. L'étude a souligné les bénéfices en termes de développement économique, grâce à l'essor rapide du commerce PNG-UE de longues de thon cuites. Ces longues sont principalement exportées vers l'Espagne et l'Italie, où les transformateurs abandonnent progressivement la transformation intensive en main-d'œuvre du thon congelé entier au profit de l'utilisation de longues cuites (voir article Agritrade « [Étendre l'approvisionnement global pour les produits de la pêche des ACP du Pacifique](#) », 19 novembre 2012).

La région de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)

L'échéance du 1er octobre 2014 pour l'abolition du règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007 – qui fournissait un accès en franchise de droits et de contingents aux pays ACP dont les gouvernements ont paraphé un APE intérimaire – inquiète tout particulièrement le secteur de la pêche namibien. Actuellement, la Namibie exporte principalement du merlu cru vers l'Espagne. Les aspirations du gouvernement namibien à obtenir un APE favorable au développement exigeraient des accords promouvant le développement de la transformation locale de

poisson à plus forte valeur ajoutée. Le développement d'une telle industrie de la transformation n'est pas favorisé par les conditions actuelles proposées par l'UE au titre de l'APE intérimaire. Les règles d'origine actuelles limitent le statut originaire aux poissons capturés dans les eaux territoriales de la Namibie – jusqu'à 12 milles marins des côtes – ou aux poissons capturés par les navires locaux ou de l'UE. Il s'agit là d'une question importante pour la Namibie, puisque aucune activité de pêche n'est autorisée au sein de la zone des 12 milles pour des raisons de préservation des ressources, tandis que les principaux stocks halieutiques – tels que le chinchard et le merlu – évoluent en dehors de la zone des 12 milles. La Namibie a par conséquent demandé à ce que tous les poissons capturés dans ses ZEE et débarqués dans les ports namibiens pour transformation se voient accorder le statut originaire, et obtiennent ainsi l'accès en franchise de droits sur le marché de l'UE. Pour l'heure, l'UE accepte cela uniquement lorsqu'il s'agit de navires loués ou affrétés par des opérateurs namibiens, à condition que les opérateurs européens aient bénéficié d'un droit de premier refus. Cela s'applique même dans les cas où les opérateurs non européens sont meilleur marché et offrent de meilleures conditions à ces opérations d'affrètement.

Un autre point problématique pour la Namibie est la manière dont le merlu est commercialisé en Europe par les importateurs espagnols, la question étant de savoir si cette commercialisation est faite de façon à maximiser les bénéfices et renforcer la position du merlu namibien sur les marchés européens (voir interview Agritrade « [L'absence de contrôle de la Namibie sur sa filière de ressources halieutiques affecte les bénéfices retirés des pêcheries](#) », 11 janvier 2013).

Développements dans les relations commerciales autour du poisson entre l'UE et les pays tiers

Le secteur de la pêche dans les négociations d'ALE avec les pays tiers

L'étude du Parlement européen d'octobre 2012 a mis en lumière le rôle de l'Équateur, avec ses coûts de production inférieurs, comme l'un des principaux concurrents pour le thon de la PNG. Le traitement commercial accordé au thon équatorien revêt donc une importance considérable en termes de compétitivité relative des produits de la PNG et de l'Équateur. Les coûts de production de la PNG pour le thon en conserve et les longues de thon étant bien plus élevés que pour les produits équatoriens similaires, les entreprises espagnoles se montrent peu intéressées à investir dans les installations de transformation côtières de la PNG. Des taux de productivité plus faibles, des coûts plus élevés des transports et des services publics en PNG, et la proximité culturelle entre les industries thonières équatorienne et européenne, ont tous été cités comme des raisons justifiant le manque d'intérêt des investisseurs pour la PNG (voir article Agritrade « [Étendre l'approvisionnement global pour les produits de la pêche des ACP du Pacifique](#) », 19 novembre 2012).

Le secteur européen des conserveries de thon a soutenu la signature rapide d'un accord commercial entre l'UE et l'Équateur, qui est le principal fournisseur de longues de thon vers l'UE et le deuxième plus grand fournisseur de thon en conserve sur les marchés de l'UE. L'Équateur a accusé un certain retard dans la conclusion d'un ALE et s'est vu accorder une prorogation d'un an pour bénéficier du système SPG+, qui lui permettra d'exporter

ses produits en franchise de droits jusqu'à la fin de 2013. Bien que les négociations se soient poursuivies tout au long de 2012 et de 2013, aucun ALE n'a encore été conclu. L'absence d'accord serait un coup dur pour les investisseurs espagnols en Équateur, puisqu'un droit de douane NPF de 24 % serait appliqué aux longues de thon précuites et au thon en conserve fournis aux conserveries espagnoles (voir article Agritrade « [Le secteur du thon européen fait pression pour un accord commercial entre l'Équateur et l'UE](#) », 16 décembre 2012).

L'industrie de l'UE fait pression pour établir des règles du jeu équitables

Étant donné le lancement des négociations d'ALE bilatérales avec les membres de l'ANASE, le secteur de la pêche de l'UE a continué à attirer l'attention sur les conditions de production « inéquitables » dans certains pays de l'ANASE.

Certains ont critiqué le fait que le secteur du thon thaïlandais ne se soit pas pleinement conformé aux normes sanitaires de l'UE (22 violations en 2012), l'ANFACO, un groupe qui représente les conserveries de thon espagnoles, appelant ainsi à ce que la CE ne reconnaisse plus les autorités de santé thaïlandaises comme étant aptes à délivrer des certificats sanitaires. Une telle décision fermerait de fait le marché de l'UE aux exportations de thon thaïlandaises, à moins que des agences de certification européennes soient utilisées, un processus qui augmenterait considérablement les coûts (voir article Agritrade « [Le secteur espagnol de la transformation souhaite que l'UE ferme ses portes au thon en conserve en provenance de Thaïlande](#) », 11 février 2013).

Aux Philippines, des allégations de travail forcé au sein de la chaîne de production du thon (sur les navires et dans les installations de transformation) ont été soulignées par l'ANFACO. Cependant, l'ANFACO s'est montré prudent sur la question, indiquant que les conserveries espagnoles n'arrêteront pas d'importer du thon des Philippines, mais qu'elles exerceront « des contrôles stricts sur la matière première des entreprises philippines qui ne respectent pas les normes du droit du travail », définies par l'Organisation internationale du travail. (voir article Agritrade « [Les transformateurs espagnols vont examiner les conditions de travail de la main-d'œuvre impliquée dans les importations de thon](#) », 16 décembre 2012). L'accent est plutôt placé sur la ratification par le gouvernement d'accords internationaux pour la protection des droits des travailleurs et l'élimination du travail des enfants, qui sont requis par le règlement SPG+ de l'UE.

« Le secteur espagnol des conserveries a demandé à ce que le thon soit considéré comme un produit sensible dans les négociations commerciales »

S'agissant des négociations commerciales en général, l'ANFACO a demandé à ce que le thon soit considéré comme un « produit sensible » plutôt que comme une « monnaie d'échange » dans toutes les négociations commerciales (voir article Agritrade « [Les négociations commerciales internationales devraient contribuer à créer des conditions équitables, selon les conserveurs de l'UE](#) », 8 octobre 2012).

Développements dans l'application des écolabels privés et d'autres normes

Une étude de faisabilité a été entreprise en 2012 pour examiner comment la réglementation de l'UE de 2010 régissant le système d'écolabels de l'UE pourrait être élargie aux produits de la pêche. Elle soulignait que la plupart des labels existants, par exemple le MSC dans le cas de la pêche, concernent exclusivement les impacts environnementaux de la production primaire et accordent une place nulle ou limitée à la totalité du cycle de vie du produit. Néanmoins, elle note également que, pour la pêche, ce stade de production primaire est responsable de 70 % à 95 % des impacts environnementaux survenant durant le cycle de vie des produits. L'étude suggère qu'une extension du système de label écologique peut s'avérer intéressante pour les produits ayant un impact environnemental significatif pendant les phases de leur cycle de vie que sont la transformation, le transport ou la consommation. En revanche, les impacts environnementaux de la production primaire pourraient être combattus par la coopération avec des systèmes d'étiquetage agro-halieuques suffisamment stricts (voir article Agritrade « [La possibilité d'étendre l'écolabel UE aux produits halieuques évaluée](#) », 28 mai 2012).

En 2012, le World Wide Fund for Nature (WWF) a commandé une analyse de quatre systèmes d'étiquetage écologique pour les produits de la mer, à savoir l'Alaska Seafood Marketing Institute, le Friend of the Sea, l'Iceland Responsible Fisheries et le MSC. L'étude a révélé qu'aucun des quatre systèmes ne se conforme à tous les critères de durabilité du WWF. Le MSC les respecte à 93 %, tandis que les autres régimes ont obtenu des notes variant

entre 46 % et 54 %, ainsi que des notes faibles, en particulier en matière de procédure d'application et de transparence (voir article Agritrade « [Le MSC reste le meilleur régime d'écolabellisation des produits halieuques, selon le WWF](#) », 8 octobre 2012).

L'option consistant à utiliser les écolabels privés existants en tant que référence pour développer un système d'écolabels de l'UE a été soulignée lors du débat du Parlement européen sur la réforme de l'OCM, où il a été déclaré que l'introduction d'un écolabel UE pourrait se faire « en collaboration avec le Marine Stewardship Council et l'Aquaculture Stewardship Council » (voir article Agritrade « [La Commission pêche du Parlement européen vote sur l'Organisation commune du marché](#) », 13 août 2012).

Cependant, pour les pêcheries ACP, obtenir la certification MSC est complexe pour toute une série de raisons, notamment les lacunes en matière de données et un soutien inadéquat des institutions existantes. Dans ce contexte, en 2012, le MSC a développé une approche basée sur les risques qui peut être utilisée pour évaluer les pêcheries pauvres en données par rapport aux standards, y compris les pêcheries artisanales ACP.

« Les écolabels n'offrent pas des primes sur les prix au producteur mais aident plutôt à consolider la présence sur les marchés existants et peuvent faciliter l'ouverture de nouveaux marchés »

Cependant, cet écolabel n'offre pas une prime sur les prix au producteur mais aide plutôt à consolider la présence sur les marchés existants et peut faciliter l'ouverture de nouveaux marchés, puisque de plus en plus de trans-

formateurs et détaillants réclament la certification MSC à leurs fournisseurs (voir interview Agritrade « [Le processus d'évaluation du MSC : un repère pour évaluer les progrès vers la durabilité](#) », 16 mai 2012).

Certaines initiatives privées, telles que Naturland (Allemagne), ont développé des normes pour des pêcheries durables, non seulement d'un point de vue environnemental mais aussi social. Cependant, même ces doubles normes n'attirent pas des primes sur les prix pour les producteurs primaires, ce pourquoi certains s'interrogent sur l'impact socio-économique à long terme de ces écolabels sur la pêche et les communautés de pêche (voir article Agritrade « [La perche du Nil plus prise en Europe grâce à la certification](#) », 28 mai 2012).

3. Implications pour les pays ACP

Veiller à ce que les normes de durabilité de l'UE soient conformes aux normes internationales

L'un des principaux objectifs avoués de la réglementation adoptée en 2012 est de créer « des règles du jeu équitables » entre les produits de la pêche de l'UE et importés. Cependant, toute nouvelle législation de l'UE doit être conforme aux normes convenues au niveau international car, dans le cas contraire, les pays tiers pourraient contester cette nouvelle réglementation comme ayant des effets de distorsion du commerce. Ceci explique en partie pourquoi l'UE promeut un système international de certification des captures en tant qu'instrument pour lutter contre la pêche INN. En 2012, l'UE

a remporté une victoire en ralliant le Japon et les États-Unis (tous deux des marchés importants pour les produits ACP) dans cette initiative internationale.

« Les gouvernements ACP devront surveiller si les règles de l'UE applicables à la pêche sont conformes aux normes convenues au niveau international »

Dans ce contexte, les gouvernements ACP devront établir des mécanismes pour surveiller à la fois l'élaboration de ces normes internationales et la conformité de ces nouvelles règles de l'UE applicables à la pêche aux normes et conventions convenues au niveau international.

Relever le défi de la conformité aux normes de durabilité

Les difficultés que les produits ACP rencontreront pour trouver des marchés internationaux alternatifs s'ils ne sont pas conformes aux normes émergentes de l'UE font qu'il est d'autant plus important d'améliorer les capacités des pays ACP à gérer efficacement leurs ressources halieutiques, conformément aux normes internationales environnementales et sociales de plus en plus strictes.

Devancer les développements politiques dans ce domaine pourrait offrir des opportunités de promouvoir les qualités environnementales et sociales des produits ACP de façon à donner aux fournisseurs ACP un avantage comparatif par rapport à d'autres fournisseurs.

Un soutien approprié – financier, technique, informationnel, etc. – doit également être fourni aux producteurs (hommes et femmes) de poisson à petite échelle des pays ACP, pour maxi-

miser la contribution des pêcheries à la sécurité alimentaire locale et régionale, et renforcer leur capacité à accéder aux marchés internationaux avec des produits de qualité supérieure.

Tirer profit des règles d'origine ou des alternatives de soutien, telles que le repavillonnement

Pendant de nombreuses années, les pays ACP ont réclamé un assouplissement des règles d'origine pour la pêche afin d'autoriser l'utilisation de n'importe quel poisson capturé dans leurs ZEE. Il y a quelques années, les pays PACP se sont vus accorder une dérogation d'« approvisionnement global » pour le thon en conserve au titre de l'APE intérimaire Pacifique-UE. Il apparaît maintenant de plus en plus clairement que cet approvisionnement mondial présente peu d'intérêt lorsque d'autres normes de l'UE ne sont pas respectées, telles que la réglementation INN.

En outre, tout assouplissement potentiel futur des règles d'origine de l'UE pour les produits de la pêche pourrait être lié à de nouvelles demandes d'accès de l'UE aux ressources halieutiques. En 2012, la demande des pays PACP pour élargir l'approvisionnement global à d'autres produits a été entendue, la contrepartie étant de fournir un accès garanti au thon du Pacifique pour les flottes de l'UE.

« Une alternative à l'assouplissement des règles d'origine – telle que poursuivie dans le Pacifique – est le repavillonnement de bateaux étrangers »

Un autre moyen de relever les défis des règles d'origine est le changement de pavillon pour battre pavillon ACP : c'est la technique utilisée dans le Pacifique. Certains pays ACP souhaitent

également obtenir plus de flexibilité en termes de définition de l'origine du poisson provenant des opérations d'affrètement. Cependant, cette alternative requiert des investissements conséquents des pays ACP dans la gestion des pêcheries, pour vérifier que ces navires ayant changé de pavillon/affrétés se conforment bien à la législation nationale et internationale, y compris les normes environnementales et sociales, puisque ces normes deviennent une condition sine qua non pour accéder aux principaux marchés internationaux.

Capitaliser sur la croissance de la demande chinoise pour développer la transformation ACP

En 2012, la Chine est devenue le principal partenaire commercial dans le domaine de la pêche pour de nombreux pays ACP, en particulier en Afrique, impliquant l'exportation de matières premières en Chine pour transformation et réexportation. Bien qu'il soit indispensable pour les pays ACP de tirer profit des possibilités de

diversification des marchés pour les produits de la pêche, la principale question reste la suivante : comment augmenter l'ajout de valeur au niveau local pour le poisson ACP avant exportation ?

Une étude de marché détaillée est requise pour identifier comment les produits ACP transformés pourront trouver un marché de niche sur les marchés traditionnels de l'UE, des États-Unis, voire les marchés d'exportation émergents tels que la Chine. En se fondant sur une étude de marché détaillée, il sera possible de déterminer les investissements requis pour faciliter l'ajout de valeur à certains produits à base de poisson (lorsque les exportations de poisson frais ne représentent pas la forme la plus rentable d'exportation).

Développer le commerce régional de poisson dans les pays ACP

Les marchés régionaux pour les produits de la pêche ACP se développent également, notamment pour les pro-

duits transformés. Il s'agit d'une alternative de plus en plus importante pour les producteurs ACP, en particulier les petits producteurs, puisque les canaux de commercialisation leur sont souvent familiers et plus facilement accessibles.

« Les barrières existantes au commerce régional doivent être démantelées pour faciliter le commerce régional de produits de la pêche »

La promotion de ces marchés régionaux doit être soutenue par une action politique visant à démanteler les barrières existantes au commerce régional de poisson et à promouvoir l'investissement dans l'infrastructure logistique nécessaire pour faciliter le commerce régional de produits de la pêche.

Principales sources

FAO

1. FAO, « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture », 2012

<http://www.fao.org/docrep/016/i2727f/i2727f00.htm>

2. FAO, « FAO capture and aquaculture production databases », point d'accès

<http://www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstatj/en>

3. FAO, Committee on Fisheries, « Decisions and recommendations of the Thirteenth Session of the COFI Sub-Committee on Fish Trade, Hyderabad, India, 20-24 February 2012 », 2012

<http://www.fao.org/cofi/24005-01e276260099b4967ed0ff22d8b4e6e4c.pdf>

4. FAO, Globefish, site web

<http://www.globefish.org/>

Autres sources

5. Pacific Island Forum Fisheries Agency (FFA), briefings sur le commerce de produits de la pêche

http://www.ffa.int/trade_industry

6. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Trade Negotiations Insights

http://www.ictsd.org/tni/tni_english

7. UE, résumés de la législation sur le commerce extérieur de l'UE

http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/index_fr.htm

8. UE, site web Export Helpdesk pour les pays en développement

<http://exporthelp.europa.eu/>

9. AIPCE-CEP (EU Fish Processors and Traders Association), FinFish Study 2012, septembre 2012

<http://www.fiskbranschen.se/FinfishStudy2012.pdf>

10. UE, « Report on the implementation of the derogation to the standard rules of origin granted to the Pacific ACP states in the framework of the interim economic partnership agreement », décembre 2011, publié le 27 février 2012

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149137.pdf

11. European Parliament, DG for Internal Policies, Policy Department B: Structural and cohesion policies, Fisheries, « The impact of WTO and other trade negotiations on fisheries », 2009

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=FR&file=29031>

12. Overseas Development Institute (ODI), « The poverty impact of the proposed graduation threshold in the Generalised System of Preferences (GSP) trade scheme », par C. Stevens et al., octobre 2011

<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=6015&title=poverty-impact-graduation-threshold-generalised-system-preferences-gps-trade-scheme>

13. Journal officiel de l'Union européenne, « Règlement (UE) n° 1026/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant certaines mesures aux fins de la conservation des stocks halieutiques en ce qui concerne les pays autorisant une pêche non durable », L 316/34, 14 novembre 2012

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0034:0037:FR:PDF>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Des discussions en cours pour savoir si les paiements dans le cadre des accords de pêche sont des subventions

L'influence de la discussion autour des subventions à l'OMC sur la réforme de la politique de la pêche de l'UE

Autres développements internationaux

Renforcer le cadre réglementaire international pour les investissements dans le secteur de la pêche

Les aspects OMC et internationaux des relations ACP-UE dans le secteur de la pêche

3. Implications pour les pays ACP

Surveiller les politiques européennes affectant les négociations OMC

Les pays ACP, l'UE et la transparence dans les relations de pêche internationales

La nécessité de développer un cadre pour les investissements étrangers

Suivre les progrès internationaux dans la lutte contre la pêche INN au travers de mesures liées au commerce

1. Contexte et principaux enjeux

Les règles de l'OMC s'appliquant au commerce international de poisson, ainsi que les traités et conventions régissant la gestion et la conservation des pêcheries, sont importants pour les pays ACP producteurs de poisson.

Le commerce de poissons et de produits de la pêche est géré dans les négociations d'accès au marché non agricoles de l'OMC. De nombreux observateurs considèrent que, jusqu'à ce qu'il y ait une amélioration dans les négociations commerciales plus générales de l'OMC,

il y aura peu de progrès dans les négociations sur les pêcheries.

« En 2011/12, le développement a été lent dans les divers aspects des négociations de l'OMC qui ont un impact sur le secteur de la pêche »

Par conséquent, en 2011/12, le développement a été lent dans les divers aspects des négociations de l'OMC qui ont un impact sur le secteur de la pêche.

L'érosion des préférences tarifaires dont bénéficient les produits de la pêche ACP sur le marché de l'UE est susceptible de s'accroître avec une libéralisation commerciale supplémentaire conduite par l'OMC.

« La principale source d'érosion des préférences est le nombre croissant d'accords commerciaux bilatéraux que l'UE conclut avec des pays non ACP producteurs de poisson »

Actuellement, cependant, la principale source d'érosion des préférences est le nombre croissant d'accords commerciaux bilatéraux que l'UE conclut avec des pays non ACP producteurs de poisson, en particulier en Asie et en Amérique latine. Une libéralisation commerciale supplémentaire affectera également certains segments de cette industrie dans l'UE, en particulier les producteurs, les importateurs et les transformateurs de thon. Ces opérateurs aimeraient que les règles de l'OMC prennent en considération diverses normes internationales – telles que les normes du travail actuellement appliquées aux producteurs de l'UE mais pas à tous les producteurs des pays tiers – pour créer des règles du jeu plus équitables. Vu l'absence de progrès dans les négociations à l'OMC, ces questions n'ont pas été évoquées dans un contexte OMC, mais elles sont de plus en plus abordées dans le cadre des discussions de politique commerciale sur la pêche de l'UE (voir Note de synthèse *Agritrade* « Accès au marché et commerce ACP-UE des produits de la pêche », à venir en 2013).

Les conventions et traités internationaux influencent également le commerce de poisson ACP-UE. Le document produit par la Conférence des Nations unies sur le développement durable 2012 (Rio+20) a consacré tout

un chapitre aux océans et aux mers. Est réaffirmé l'engagement à éliminer les subventions qui contribuent à une pêche illicite, non déclarée et non réglementée, et à conclure des disciplines multilatérales sur les subventions aux pêcheries.

« Le document Rio+20 a réaffirmé l'engagement à éliminer les subventions qui contribuent à une pêche INN, et à conclure des disciplines multilatérales sur les subventions aux pêcheries »

Les gouvernements s'engagent également à garantir un accès aussi bien aux ressources halieutiques qu'aux marchés pour le secteur de la pêche artisanale et ses communautés, en particulier dans les pays en développement, et tout spécialement dans les petits pays insulaires en développement. Un accent similaire sur la contribution du secteur de la pêche artisanale au commerce du poisson et à la sécurité alimentaire a été inclus dans le rapport des NU sur la pêche et le droit à l'alimentation, présenté à l'Assemblée générale des NU de 2012.

Le commerce international de poisson est de plus en plus influencé par l'émergence de la Chine en tant que partenaire mondial dans les négociations ACP sur le poisson. Le dépôt de bilan de la multinationale européenne de produits de la pêche Pescanova, qui compte de nombreuses filiales dans les pays ACP, est également susceptible d'avoir des répercussions sur les relations de pêche ACP-UE.

2. Récents développements

Des discussions en cours pour savoir si les paiements dans le cadre des accords de pêche sont des subventions

Un examen des négociations sur les subventions aux pêcheries à l'OMC, réalisé par le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) en 2012, a mis en lumière l'exclusion des redevances d'accès payées par les nations de pêche en eaux lointaines aux pays hôtes (dits paiements de gouvernement à gouvernement) du concept des disciplines sur les subventions aux pêcheries. Il a noté que, si les redevances d'accès étaient considérées comme des subventions, les pays ACP pourraient être fortement affectés. Cela pourrait impliquer l'approvisionnement auprès de navires étrangers de poisson destiné à la transformation et à l'exportation, ce qui entraînerait à son tour des réductions en termes d'emplois et de revenus découlant des opérations de ces flottes étrangères.

« Si les redevances d'accès étaient considérées comme des subventions, les pays ACP pourraient être fortement affectés »

Cependant, l'examen a également souligné qu'une présence étrangère plus limitée pourrait offrir l'occasion de réduire l'effort de pêche et contribuer ainsi à une concurrence moindre pour la capture et l'exportation entre les navires étrangers et l'industrie de pêche locale (voir article *Agritrade* « Négociations relatives aux subventions à la pêche : la question reste entière à la FAO et dans le cadre de

la réforme de la PCP », 23 septembre 2012).

La question des paiements dans le cadre des accords de pêche a été soulevée par la Russie après son accession à l'OMC, celle-ci ayant effectivement annoncé son intention de porter plainte à l'OMC contre les « subventions » fournies par l'UE au titre des accords de partenariat de pêche (APP) avec la Mauritanie. La plainte du gouvernement russe s'inscrit dans le contexte des efforts déployés par la Russie pour négocier un accord d'accès aux pêcheries de 10 ans avec la Mauritanie, impliquant un paiement de 100 millions de dollars, qui sera investi dans l'infrastructure de stockage et de transformation.

En réponse, le commissaire européen en charge de la pêche a souligné que les APP de l'UE sont basés sur la transparence, la durabilité et la bonne gouvernance, et que toute plainte à l'OMC déposée contre un APP de l'UE servirait de catalyseur à une initiative plus générale visant à promouvoir plus de transparence dans les accords d'accès aux pêcheries – impliquant tous les pays (voir article *Agritrade* « [La Russie menace de faire appel auprès de l'OMC après que la Mauritanie ait réclamé que la Russie respecte les mêmes conditions que "les flottes subventionnées de l'UE"](#) », 1er juillet 2013).

L'influence de la discussion autour des subventions à l'OMC sur la réforme de la politique de la pêche de l'UE

L'avenir des subventions au secteur de la pêche de l'UE a également été vivement débattu dans le contexte de la réforme de la Politique commune de la pêche (PCP) de l'UE, dans l'esprit d'un engagement politique général pour la

réduction du niveau des subventions (voir Note de synthèse *Agritrade* « Politique commune de la pêche de l'UE et accords de partenariat de pêche : défis pour les pays ACP », à venir en 2013).

S'adressant aux parlementaires européens et aux représentants des États membres de l'UE, un grand négociateur sur les subventions internationales au secteur de la pêche originaire de Nouvelle-Zélande a affirmé que la future politique européenne en matière de subventions aux pêcheries – au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) – affectera l'approche sur les subventions aux flottes de pêche dans les négociations OMC, étant donné le rôle crucial de la politique de l'UE dans ce domaine (voir article *Agritrade* « [La décision de l'UE sur les subventions à la pêche pourrait avoir des implications sur les négociations au niveau mondial](#) », 18 mai 2013).

En octobre 2012, le Conseil des ministres de la pêche de l'UE s'est prononcé en faveur de la réintroduction des subventions à la modernisation, tandis qu'au Parlement européen des subventions pour la construction de navires et pour la modernisation des moteurs étaient proposées. Ces types de subventions, cependant, ont souvent été critiqués comme augmentant les efforts de pêche déployés (voir article *Agritrade* « [Les ministres européens soutiennent des subventions controversées](#) », 2 décembre 2012).

Par ailleurs, le secteur de la pêche européen développe une nouvelle approche des subventions aux pêcheries. Durant l'année 2012, la Plateforme technologique européenne pour la pêche (EFTP) récemment créée, comprenant des représentants de l'industrie et des chercheurs, a organisé une série d'ateliers pour passer en revue divers aspects des innovations dans les activités de pêche, conçues pour

améliorer l'efficacité des opérations. Ces ateliers ont alimenté l'Agenda stratégique de recherche et d'innovation de l'EFTP pour 2020.

« L'EFTP considère que la recherche et l'innovation sont nécessaires pour réduire les coûts et augmenter la rentabilité du secteur de la pêche européen, et pour promouvoir des activités de pêche plus durables et plus responsables »

Il est reconnu que la recherche et l'innovation sont nécessaires pour réduire les coûts et augmenter la rentabilité du secteur de la pêche européen, et également pour promouvoir des activités de pêche plus durables et plus responsables.

L'EFTP a plus particulièrement abordé la question de l'efficacité énergétique, sachant que le carburant représente environ 55 % des frais d'exploitation d'un navire. Des économies importantes peuvent être réalisées en optimisant la navigation et en réduisant la vitesse de manière stratégique : en effet, en réduisant la vitesse de 7 %, il est possible de réduire la consommation de carburant de 16 %. Les nouveaux engins de pêche jouent également un rôle dans l'efficacité énergétique : des adaptations aux portes et chaluts peuvent réduire la consommation de pas moins de 40 %. Toutefois, la recherche a démontré que le changement du moteur – un changement que le Parlement européen propose de subventionner dans le futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche – est une option coûteuse, qui ne génère que 10 % d'économie d'énergie. L'EFTP espère que les priorités pour la recherche et l'innovation identifiées feront l'objet d'un financement de l'UE (voir article *Agritrade* « [La Plateforme technologique européenne pour la pêche met l'accent sur](#)

[l'efficacité énergétique des navires de pêche](#) », 11 février 2013).

Autres développements internationaux

Internationaliser les règlements en matière de pêche INN

En 2012, après cinq années de négociations, les directives volontaires internationales pour la conduite de l'État du pavillon en vue de lutter contre la pêche INN ont été finalisées. Ces directives volontaires seront présentées au Comité des pêches de la FAO en juin 2014 pour approbation. Les directives formulent des recommandations pour encourager et aider les États du pavillon à respecter leurs obligations internationales en matière de délivrance des pavillons et de contrôle des navires de pêche. Elles présentent aussi différentes mesures pour remédier au non-respect des dispositions en vigueur. Les directives proposées cherchent également des moyens de coopérer et d'aider les pays en développement à consolider leurs capacités en tant qu'État du pavillon (voir article *Agritrade* « [De nouvelles directives internationales pour aider à combattre la pêche INN](#) », 25 mars 2013).

La pêche INN a également été au cœur d'une nouvelle initiative d'Interpol visant à détecter, combattre et éliminer la criminalité dans le secteur de la pêche. Son principal objectif est d'améliorer l'échange d'informations et de renseignements sur le contrôle des zones de pêche entre les pays. Un Groupe de travail permanent de lutte contre la criminalité dans le secteur de la pêche formulera ses recommandations pour assurer une coopération internationale entre Interpol et les autorités nationales de contrôle des pêcheries, et pour mettre en place une assistance aux pays où l'application de la législation en matière de pêche s'avère défectueuse.

Les ministres de la pêche du Liberia, de la Sierra Leone, de l'Espagne et du Togo ont participé à la conférence qui a lancé cette initiative. Certains groupes environnementaux, tels que Pew et Greenpeace, ont salué l'engagement d'Interpol dans la lutte contre la pêche INN (voir article *Agritrade* « [Interpol bientôt impliqué dans la lutte contre la pêche INN ?](#) », 24 février 2013).

Certains acteurs mondiaux du secteur de la pêche, tels que l'UE et les États-Unis, développent également leurs propres initiatives pour combattre la pêche INN. En 2012, l'UE a publié une liste de pays pré-notifiés qui étaient jugés comme ne coopérant pas à la lutte contre la pêche INN (voir Note de synthèse *Agritrade* « [Accès au marché et commerce ACP-UE des produits de la pêche](#) », à venir en 2013), tandis que, pour sa part, l'administration américaine soumettait un rapport qui a identifié 10 pays engagés dans la pêche INN en 2011 ou 2012. Le rapport américain cite des pays ACP, tels que le Ghana et la Tanzanie, et des pays de l'UE, tels que l'Italie et l'Espagne. Les pays identifiés avaient des navires qui ne se conformaient pas aux mesures de conservation et de gestion adoptées par une organisation régionale de gestion des pêches dont les États-Unis font partie. Si un pays identifié ne prend pas les mesures appropriées, ses navires de pêche peuvent se voir interdire l'entrée dans les ports américains, et les importations américaines de produits de la pêche en provenance de ce pays peuvent être interdites – ces mesures sont semblables à celles existant dans la réglementation INN de l'UE. L'administration américaine a admis que le principal objectif de ce rapport était d'assurer des règles du jeu équitables pour les pêcheurs de par le monde (voir article *Agritrade* « [La NOAA épingle 10 pays ayant pratiqué la pêche INN, notamment des pays de l'UE et du groupe ACP](#) », 11 février 2013).

L'importance croissante de la Chine

La Chine est devenue une grande nation de pêche en eaux lointaines, notamment dans les eaux ACP.

Ces dernières années, la Chine a développé une flotte spécialisée de navires de pêche en eaux lointaines (par ex. des chalutiers de fond, des senneurs à senne coulissante et des palangriers) liés à des bateaux mères, qui livrent leurs captures aux installations de congélation et de transformation. Ces navires approvisionnent les marchés nationaux et locaux, ainsi qu'internationaux, y compris certains marchés dans les pays ACP. Globalement, la flotte chinoise en eaux lointaines comprend 3 400 navires pêchant dans 37 pays. Des investissements chinois (usines de réfrigération, unités de transformation, etc.) ont été effectués dans les pays ACP pour faciliter les activités de ces flottes chinoises.

Une étude réalisée par D. Pauly et d'autres chercheurs, publiée dans le journal *Fish and Fisheries* en 2012, a souligné « la tendance à l'opacité des données des pêcheries et au non-respect quasi total du principe de responsabilité publique de l'utilisation des ressources publiques ». Bien que les accords d'accès entre la Chine ou les entreprises chinoises et les pays tiers ne soient pas accessibles au public, et que par conséquent les captures de ces flottes chinoises en eaux lointaines soient quasi totalement non déclarées, les activités de ces flottes sont de plus en plus documentées.

« Selon une étude, les flottes chinoises en eaux lointaines extraient la majorité de leurs captures des eaux africaines – environ 10 fois le volume déclaré par la Chine à la FAO »

Les auteurs de l'étude de 2012 ont reconstruit les données de captures et constaté que les flottes chinoises en eaux lointaines extraient la majorité de leurs captures des eaux africaines (environ 3,1 millions de tonnes par an, capturées par environ 400 chalutiers). Ceci suggère que les flottes chinoises capturent environ 10 fois le volume déclaré par la Chine à la FAO (voir article *Agritrade* « [La Chine ne déclare que 10 % de ses captures en eaux lointaines, affirme une nouvelle étude](#) », 18 mai 2013).

Le secteur de la pêche est devenu un domaine capital pour développer des liens d'affaires entre la Chine et l'Afrique, avec des investissements chinois croissants dans les pêcheries africaines. Actuellement, ces investissements, d'une valeur d'environ 6 milliards \$US par an, fournissent 500 000 tonnes de poisson, la moitié étant transformée et vendue sur le marché de l'UE, et un tiers de ce même volume vendu sur le marché chinois. La Chine est actuellement le pays le plus présent dans l'industrie de la pêche africaine, suivie par les États-Unis, l'UE et le Japon. Le secrétaire général du China Centre for the International Economic Exchange a affirmé que l'Afrique remplacera probablement l'Union européenne en tant que premier partenaire commercial de la Chine au cours des prochaines années, et les pêcheries joueront un rôle important dans ce partenariat. Cependant, le vice-président de l'Association de pêche à l'étranger de la Chine adopte un point de vue différent, ne voyant pas la coopération Chine-Afrique s'intensifier dans le domaine de la pêche à moins que les pays africains ne changent leurs politiques limitant les opérations des entreprises étrangères. Parmi ces politiques figurent les limitations actuelles sur l'achat de droits de pêche et de licences, et sur les bénéfices qui peuvent être engrangés par la Chine et

ensuite rapatriés (voir article *Agritrade* « [Les investisseurs chinois appellent les gouvernements africains à supprimer les "restrictions sur les pêcheries"](#) », 29 janvier 2013).

La chute de Pescanova

« Pescanova – une des plus grandes entreprises de produits de la pêche du monde – a annoncé en 2012 qu'elle déposait le bilan »

L'une des plus grandes entreprises de produits de la pêche du monde, Pescanova, a annoncé en 2012 qu'elle déposait le bilan, n'ayant pas réussi à vendre une partie de ses activités chiliennes d'élevage de saumon à des entreprises norvégiennes. L'entreprise basée en Espagne a également déclaré qu'elle avait sollicité une protection contre ses créanciers. Ces derniers mois, l'entreprise a déclaré des dettes de 1,5 milliard d'euros et plusieurs de ses navires et usines ont été hypothéqués pour une valeur globale de 100 millions d'euros. Cependant, le niveau réel de la dette reste inconnu, les auditeurs ayant constaté des écarts dans les informations fournies.

La valeur de Pescanova a chuté de 60 % en 2012. Pescanova compte environ 10 500 employés avec une présence dans plus de 20 pays – notamment la Namibie, l'Afrique du Sud, le Mozambique et l'Angola. Bien que les banques espagnoles et le gouvernement puissent venir au secours de Pescanova, la vente des quotas de pêche reçus de pays tels que le Chili et la Namibie au titre de systèmes de quotas individuels transférables (QIT) pourrait être considérée comme une autre source de revenus par les créanciers de l'entreprise (voir article *Agritrade* « [Dépôt de bilan pour Pescanova, l'une des plus grandes entreprises de pêche au monde](#) », 7 avril 2013).

Renforcer le cadre réglementaire international pour les investissements dans le secteur de la pêche

Il existe de nombreux instruments internationaux pouvant servir de base au renforcement du cadre réglementaire international pour l'investissement étranger dans les secteurs de la pêche ACP. Les principes sous-jacents contenus dans ces diverses conventions et directives FAO, OIT et OCDE se divisent en cinq catégories.

Conformité des investissements avec les objectifs politiques du pays tiers

« Le cadre réglementaire devrait garantir que les investissements contribuent au progrès économique, social et environnemental en vue d'obtenir une pêche durable »

Les investissements doivent tenir compte des politiques introduites dans les pays dans lesquels ils sont réalisés. À cet égard, le cadre réglementaire devrait garantir que les investissements :

- contribuent au progrès économique, social et environnemental en vue d'obtenir une pêche durable ;
- respectent les droits humains de ceux qui sont affectés par ces investissements, conformément aux obligations internationales et aux engagements du gouvernement du pays tiers ;
- dopent la capacité locale en travaillant en étroite collaboration avec les communautés locales tout en développant les marchés nationaux et étrangers conformément aux bonnes pratiques commerciales ;

- encouragent la formation, en particulier en créant des opportunités d'emplois et en facilitant la formation des femmes et des jeunes dans le secteur ;

- ne se voient accorder aucune exemption aux normes et exigences en matière d'environnement, de santé, de sécurité, de main-d'œuvre et de fiscalité.

Transparence

- Les investisseurs doivent s'assurer que des informations fiables et pertinentes sur leurs activités, structure, situation financière et résultats sont communiquées au public régulièrement et en temps opportun.

- Les investisseurs doivent appliquer des normes de qualité strictes dans leurs communications, comptes et audits, et en ce qui concerne toute information de nature non financière, environnementale et sociale.

- Les investisseurs doivent améliorer la transparence de leurs efforts pour réduire la corruption et l'extorsion.

Protection environnementale

Les investissements doivent tenir compte de la nécessité de protéger l'environnement et de préserver la santé et la sécurité publiques. Plus particulièrement, les investisseurs doivent :

- établir et mettre en œuvre un système de gestion de l'environnement adapté à l'entreprise, impliquant :

- une collecte et une évaluation en temps utile d'informations suffisantes sur l'impact potentiel de leurs activités sur l'environnement et sur la santé et la sécurité ;

- la définition d'objectifs mesurables et, si nécessaire, spécifiques pour améliorer leur performance environnementale, avec un audit périodique de ces objectifs ;

- le suivi et la révision à intervalles réguliers des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs généraux et spécifiques en termes d'exigences environnementales, sanitaires et sécuritaires ;

- éviter d'utiliser l'absence de preuve scientifique absolue comme une justification pour retarder l'adoption de mesures efficaces destinées à prévenir ou réduire les dégâts environnementaux, ce qui met en péril les exigences en matière de santé et de sécurité.

Optimisation de la taxation

Les entreprises doivent se conformer aux lois et règlements fiscaux des pays dans lesquels elles exercent des activités et doivent consentir tous les efforts possibles pour agir conformément à l'esprit et à la lettre de ces lois et règlements. Les entreprises doivent envoyer aux autorités pertinentes toutes les informations nécessaires pour calculer leur charge fiscale et doivent appliquer le principe de pleine concurrence dans leurs pratiques en matière de prix de transfert.

Participation des communautés locales dans le pays hôte

D'après le Centre d'investissement de la FAO, tout projet d'investissement dans le secteur de la pêche doit reposer sur une évaluation complète des conditions locales au plan non seulement technique ou environnemental, mais aussi économique, politique et social. Les communautés bénéficiaires doivent être impliquées dès les premières étapes de la planification d'un investissement, afin

que leurs droits existants puissent être totalement respectés.

3. Implications pour les pays ACP

Surveiller les politiques européennes affectant les négociations OMC

Les politiques de l'UE – telles que la réforme des subventions au secteur de la pêche au travers du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), la réforme des accords de partenariat de pêche durables et les éléments des accords commerciaux avec des pays non ACP qui concernent la pêche – affectent les relations de pêche UE-ACP, et auront un également un impact sur les positions de l'UE dans les négociations internationales (OMC, FAO, etc.).

« Des initiatives de l'UE pour réintroduire les subventions à la modernisation des navires peuvent être considérées comme révélatrices de la future position de l'UE dans les discussions à l'OMC sur le traitement spécial et différencié »

S'agissant des subventions européennes au secteur de la pêche, certaines des subventions envisagées ont été critiquées dans les forums internationaux comme étant trop axées sur l'amélioration de la capacité. Les propositions du Parlement européen visant à réintroduire les subventions à la modernisation des navires mettent l'accent sur la « pêche artisanale et côtière », qui est définie dans un contexte européen comme « des navires dont la longueur est inférieure à 12 mètres, qui n'utilisent pas d'engins

traînants ou qui passent moins de 24 heures en mer ». Des initiatives en ce sens peuvent être considérées comme révélatrices de la future position de l'UE dans les discussions à l'OMC sur le traitement spécial et différencié, et pourraient donc avoir des conséquences pour les règles OMC affectant les pays ACP. Il est par conséquent important que les pays ACP surveillent les débats et décisions internes de l'UE dans ces domaines.

Les pays ACP, l'UE et la transparence dans les relations de pêche internationales

Dans l'approche de l'UE concernant les APP durables, il y a une insistance croissante pour que tous les accords d'accès conclus entre les pays de pêche en eaux lointaines – ou les entreprises – et les pays côtiers soient publiquement disponibles, et pour que les activités et captures des flottes en eaux lointaines soient mieux documentées.

« La transparence dans les conventions de pêche serait bénéfique aux pays ACP, puisque cela les aiderait à analyser les coûts et bénéfices de ces opérations, et fournirait les informations nécessaires pour évoluer vers une harmonisation des conditions d'accès pour les flottes en eaux lointaines »

Cela serait bénéfique aux pays ACP dans lesquels ces flottes opèrent, puisque cela les aiderait à analyser les coûts et bénéfices de ces opérations, et fournirait les informations nécessaires pour évoluer vers une harmonisation des conditions d'accès pour les flottes en eaux lointaines. Lors du dernier Comité des pêches de la FAO, l'UE a proposé à la FAO de réaliser une étude mondiale sur les accords

de pêche. Les gouvernements ACP gagneraient à soutenir cette proposition, étant donné les bénéfices potentiels en matière de gestion des pêcheries que cela pourrait stimuler.

La nécessité de développer un cadre pour les investissements étrangers

Des investissements privés et publics dans les pêcheries africaines sont nécessaires pour développer les activités de pêche et pour ajouter de la valeur aux ressources halieutiques au niveau local, en particulier dans les communautés qui dépendent de la pêche pour leurs moyens de subsistance.

Le fait que de nouveaux partenaires soient intéressés à investir dans les secteurs de la pêche ACP et que des investisseurs traditionnels soient en difficulté financière indique qu'une analyse approfondie est requise pour vérifier :

- comment ces investissements affectent le développement du secteur de la pêche ACP ;
- quelles stratégies sont les plus susceptibles de contribuer au développement structurel des économies ACP dans le commerce mondial des produits de la pêche sur une base durable.

Une question capitale actuellement, du point de vue de la durabilité, est la tendance consistant à relier l'investissement à l'octroi de droits de pêche. Les pays ACP doivent analyser qui supporte les coûts et qui obtient les bénéfices de ces investissements conditionnés. Comme le démontre l'affaire Pescanova, la valeur des droits de pêche alloués aux pays ACP au titre des QIT peut être capitalisée pour obtenir des crédits bancaires

ou couvrir des créances douteuses. Cela soulève des questions sur ce qu'il advient de ces QIT, et quelles sont les implications pour les régimes de gestion des pêcheries ACP. L'enjeu politique consiste à garantir les transferts des droits de pêche, et de s'assurer que le niveau global des droits d'accès accordés ne porte pas préjudice aux ressources halieutiques. Cela pose également la question de savoir comment les transferts de droits QIT pourraient avoir un impact sur l'accès au marché, étant donné les pressions croissantes pour relier l'accès au marché pour les produits de la pêche à des critères de durabilité et des critères sociaux.

Ces aspects mettent en lumière la nécessité d'introduire des cadres réglementaires clairs pour l'investissement étranger dans le secteur de la pêche des pays ACP, et de garantir que ces investissements sont durables d'un point de vue économique, environnemental et social. Cela souligne également l'importance pour les investisseurs de mettre en pratique eux-mêmes leurs responsabilités d'entreprise.

Étant donné l'importance de ces questions pour les aspirations de développement du secteur de la pêche ACP, ainsi que les défis posés aux gouvernements ACP pour gérer le monde, qui est tout sauf transparent, des investissements internationaux dans le secteur de la pêche, les gouvernements ACP gagneraient à envisager le développement d'un cadre réglementaire international pour l'investissement promouvant :

- la transparence ;
- la protection environnementale ;
- l'optimisation de la taxation ;

- la conformité des investissements dans les communautés locales avec les objectifs politiques nationaux.

Suivre les progrès internationaux dans la lutte contre la pêche INN au travers de mesures liées au commerce

Compte tenu de l'existence d'un plan d'action international au niveau de la FAO, et du fait qu'il y a peu de correspondance entre les listes de l'UE et des États-Unis, on ne peut que s'interroger sur la manière dont un pays est identifié comme étant engagé dans la pêche INN et sur les raisons expliquant pourquoi certains pays figurent sur une liste et pas sur une autre. Ceci suggère qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts pour harmoniser les approches internationales visant à combattre la

pêche INN. Les pays ACP devraient soutenir cette harmonisation en veillant à ce que celle-ci tienne compte de leurs spécificités. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la proposition parrainée par l'UE pour promouvoir un système international de certification des captures pour prouver qu'un produit de la pêche a été capturé légalement – en particulier si l'on considère les contraintes sérieuses de capacité rencontrées par certains pays ACP insulaires pour fournir cette certification des captures. Les directives de la FAO sur les responsabilités des États du pavillon ont une valeur potentielle considérable pour les pays ACP, dont les autorités nationales manquent souvent de la capacité à surveiller et contrôler les navires de pêche battant leur pavillon. Les gouvernements ACP devraient saluer ces directives puisqu'elles fournissent à la fois des

recommandations et un soutien à tous les pays ACP pour traiter ce problème.

De même, le fait qu'Interpol développe une initiative INN peut être intéressant pour les pays ACP afin de les aider à lutter contre les organisations criminelles actives dans leurs pêcheries. Cependant, il est nécessaire d'adopter une approche à multiples facettes pour lutter contre les difficultés liées à la pêche INN, qui recouvre notamment la promotion de plus de transparence et de responsabilité pour l'affectation de l'accès aux ressources halieutiques, le développement des capacités humaines et techniques pour surveiller leurs eaux, et la promotion d'instruments internationaux pour combattre le commerce de poisson INN, conformément au Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN.

Principales sources

1. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), page pêche

<http://ictsd.org/programmes/environment/fisheries/>

2. Organisation mondiale du commerce (OMC), page web sur l'environnement et le développement

<http://www.globefish.org/wto-environment-and-development.html>

3. OMC, page web sur les règles et procédures régissant le règlement des différends

http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dsu_f.htm

4. OMC, « Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires », page web

http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsagr_f.htm

5. OMC, « Comprendre l'OMC : pays en développement », page web

http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/dev1_f.htm

6. OMC, « Comprendre l'OMC : le programme de Doha », page web

http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/doha1_f.htm

7. Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Des directives internationales visent la pêche illicite », 28 février 2013

<http://www.fao.org/news/story/fr/item/170741/icode>

8. FAO, « Technical consultation on flag state performance », février 2013

<ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-fsp/2013/default.htm>

9. ICTSD, « Taking stock: Perverse subsidies in the fisheries sector », Bridges Trade Biores Review, volume 6, n° 3, août 2012

<http://ictsd.org/i/news/bioresreview/142042/>

10. FAO, « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture », 2012

ftp://ftp.fao.org/FI/brochure/SOFIA/2012/french_flyer.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

agritrade

Le commerce ACP analysé et décrypté

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans l'UE

Des progrès dans le renforcement des systèmes de contrôle SPS et de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP

Relever de nouveaux défis

Approches régionales du renforcement des régimes de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires et des normes SPS

Émergence de conflits commerciaux intra-régionaux basés sur les normes SPS

Les questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires sont capitales pour la diversification géographique des exportations ACP

Dimensions commerciales et protectionnistes des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS

L'harmonisation des normes au-delà des pays ACP

3. Implications pour les pays ACP

Appliquer l'approche pour les usages mineurs et les cultures de spécialité dans les pays ACP

L'aide pour le commerce à l'appui des contrôles du cadmium

Rester à la pointe des changements réglementaires et de leur application opérationnelle

Le rôle actuel d'une autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA

Soutenir un mécanisme régional d'arbitrage SPS et de sécurité des denrées alimentaires d'approvisionnement intra-régionales

Surveiller les implications du processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis



Sécurité des denrées alimentaires

1. Contexte et principaux enjeux

Alors que les normes sanitaires et phyto-sanitaires (SPS) et de sécurité des denrées alimentaires sont une barrière de plus en plus importante pour les exportations des pays ACP de produits alimentaires et agricoles vers l'UE, elles sont également une contrainte forte pour la diversification géographique des exportations, notamment le développement du commerce intra-régional de produits alimentaires et agricoles.

S'agissant de leurs conséquences commerciales, les préoccupations en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires au niveau national, régional et international interagissent de nombreuses façons. Les questions liées à l'intégrité des protocoles nationaux SPS et de sécurité des denrées alimentaires, qui permettent aux exportations au-delà des mers de se faire, peuvent générer des barrières au commerce intra-régional. Les restrictions

d'accès au marché basées sur les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires sur les marchés étrangers peuvent intensifier la concurrence sur les marchés régionaux, tandis que les efforts pour harmoniser les normes régionales en vue de faciliter l'accès aux marchés internationaux pourraient s'avérer discriminatoires à l'égard de certains producteurs nationaux et en fait les exclure des marchés officiels.

Dans ce contexte, une importance croissante est accordée à la mise en place de systèmes de contrôle rentables des normes SPS et de la sécurité des denrées alimentaires, qui facilitent le commerce régional et international au sein de cadres régionaux harmonisés. Toutefois, la réalisation de cet objectif politique est confrontée à des défis pratiques considérables. Des structures de dialogue importantes au niveau national, régional et international doivent souvent être

établies, afin de s'assurer que les réalités de production locales sont prises en compte dans la réalisation des objectifs SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Établir des systèmes de contrôle pour la sécurité des denrées alimentaires qui ont un bon rapport coût-efficacité requiert des investissements importants aussi bien au plan réglementaire qu'opérationnel, tout le long de la chaîne d'approvisionnement – de la ferme à la table. Cependant, ces coûts d'investissement supplémentaires peuvent être réduits au minimum si une connaissance approfondie des exigences réglementaires ou du secteur privé est disponible, permettant aux changements d'être intégrés dans les plans de réinvestissement réguliers.

Pour relever les défis des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS, sont essentiels :

- l'accès régulier à des informations mises à jour (au travers de bases de données, de services d'alerte par courrier électronique, etc.) ;
- la mobilisation des ressources techniques et financières requises ;
- la mise en place d'un dialogue plus constructif autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS

Un certain nombre de questions clés ont été identifiées dans [la note de synthèse Agritrade 2012 sur la sécurité des denrées alimentaires](#) :

- établir un meilleur dialogue sur les normes de sécurité des denrées alimentaires du secteur privé ;
- élargir à l'échelle ACP l'approche changeante de l'UE à l'égard des usages mineurs des pesticides ;

- s'assurer que les mesures d'austérité n'augmentent pas de manière disproportionnée les coûts des inspections SPS et de sécurité des denrées alimentaires réalisées sur les importations vers l'UE ;

- intensifier la coopération contre l'approvisionnement en pesticides frauduleux ;

- garantir que le développement de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires au niveau régional soit conforme aux réalités de production à travers les régions ACP concernées ;

- approfondir le partage d'informations sur les normes officielles changeantes ;

- s'assurer que l'« aide pour le commerce » pour les mesures SPS et de sécurité des denrées alimentaires est déployée dans le cadre d'une approche holistique, et qu'elle aborde l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement ;

- améliorer les capacités techniques en matière de tests et de vérification de la conformité au sein des régions ACP ;

- établir des calendriers clairement définis pour le processus d'approbation SPS auxquels les pays importateurs peuvent être tenus.

2. Récents développements

Développements dans l'UE

Le cadre politique de l'UE en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires est maintenant largement en place et opérationnel.

« Le cadre politique de l'UE en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires est maintenant largement en place et opérationnel »

Cependant, deux problèmes sont apparus en 2012/13 :

- l'absence de programmes opérationnels en matière de produits phytosanitaires pour les usages mineurs et les cultures de spécialité ;
- le développement de nouveaux règlements de l'UE sur les taux de contamination par le cadmium, qui touchent les produits à base de cacao et de chocolat et le riz.

En décembre 2012, après un délai d'un an, plusieurs organismes agricoles européens ont appelé à la mise en place immédiate d'un « plan ambitieux visant à mettre sur pied un programme européen permanent pour les usages mineurs et les cultures de spécialité accompagné d'un programme de financement cohérent ». Consécutivement à la révision des pesticides par l'UE, ce programme se doit de combler l'absence de produits phytosanitaires alternatifs abordables pour toute une série de cultures produites dans l'UE. Cette révision prévoit le retrait de l'autorisation de mise sur le marché de toute une série de produits dont la demande était considérée comme insuffisante

pour garantir que les entreprises de pesticides préparent des soumissions au titre des procédures d'approbation révisées de l'UE.

Concernant le développement des nouvelles réglementations de l'UE sur les niveaux de contamination par le cadmium dans le cacao et le chocolat, le comité de l'OMC s'est réuni en juillet 2012 pour entendre les préoccupations des pays producteurs de cacao concernant les nouvelles limites proposées par l'UE sur les taux de cadmium. La CE surveille de plus près les taux de cadmium depuis janvier 2009, lorsque l'Autorité européenne de sécurité des aliments a conclu que certains groupes de consommateurs risquaient une surexposition. Cela a conduit le Comité des experts sur les contaminants environnementaux de la CE à proposer que les limites relatives au cadmium dans les produits alimentaires soient révisées.

Les producteurs de cacao ACP et latino-américains affirment que la nouvelle réponse réglementaire de la CE « menace leurs exportations et les moyens de subsistance de leurs petits producteurs de cacao ». Il a été demandé à l'UE de « clarifier la contribution des différents chocolats dans la consommation hebdomadaire et mensuelle de cadmium » mais aussi de « travailler avec des experts scientifiques pour établir une méthode de calcul des taux maximums autorisés ». Les producteurs de cacao ont aussi demandé à l'UE un délai de cinq ans pour s'ajuster aux nouvelles normes.

La CE a ainsi fait part de sa volonté d'organiser des discussions – qui sont maintenant en cours – avec toute une série d'experts, dans le cadre de l'OMC. Une approche pragmatique est actuellement adoptée : par exemple, différencier le chocolat noir, qui présente un contenu en cacao plus élevé

et qui est généralement consommé par des adultes en faibles quantités, et le chocolat au lait, qui présente un contenu plus faible en cacao et qui est généralement consommé en quantités plus importantes par des enfants.

Ceci suggère la nécessité pour les producteurs de cacao ACP de mobiliser les experts scientifiques et techniques pour défendre leur position d'une manière similaire à celle de l'industrie des céréales de l'UE. L'industrie européenne du blé a déjà fait pression en ce sens et obtenu la création d'une catégorie spécifique pour le blé dur, qui a fixé un maximum de 0,175 mg/kg, pour une année, ce taux tombant à 0,15 mg/kg (de résidus de cadmium) après trois années. Ces niveaux ont été obtenus au travers d'une analyse scientifique et technique complète (voir article *Agritrade* « [Le cadmium dans le cacao et le chocolat en ligne de mire de Bruxelles](#) », 9 septembre 2012).

Des progrès dans le renforcement des systèmes de contrôle SPS et de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP

Dans les pays ACP, des efforts considérables sont consentis pour renforcer les systèmes de contrôle et de vérification de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS.

« Dans les pays ACP, des efforts considérables sont consentis pour renforcer les systèmes de contrôle et de vérification de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS »

Toutefois, les progrès varient d'un pays à l'autre. Par exemple, dans le cas de la République dominicaine en avril 2011,

des craintes ont été exprimées concernant les dangers de la perte d'accès au marché de l'UE pour les exportateurs horticoles pour des raisons SPS et de sécurité des denrées alimentaires. En juin 2012, il a été annoncé que la CE réduirait la fréquence des inspections des importations de légumes de type asiatique provenant de la République dominicaine (de 50 % à 25 % de tous les lots) en réponse à la mise en œuvre fructueuse des mesures proposées dans les rapports d'inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire de l'UE de 2008 et 2010. La mise en œuvre de ces mesures à plusieurs niveaux a pu compter sur l'aide du programme PIP au titre du Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique (COLEACP) financé par la CE (voir article *Agritrade* « [Réduction de la fréquence des inspections sur les importations de la République dominicaine](#) », 16 juillet 2012).

Cette avancée a été confirmée par l'annonce subséquente en janvier 2013 d'une réduction de 50 % des contrôles physiques des importations d'aubergines et de melons en provenance de la République dominicaine. D'après le gouvernement, ceci est le signe d'une reprise de confiance dans les politiques sanitaires et de sécurité des denrées alimentaires poursuivies en République dominicaine. L'ampleur des progrès réalisés sur les questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires a été illustrée par de nouveaux efforts visant à rétablir les exportations de produits à base de viande de République dominicaine vers les marchés américains et caribéens.

Cependant, les progrès ne sont en aucun cas uniformes dans les Caraïbes. En 2010/11, les cas de dépassement des niveaux de résidus autorisés dans les fruits et légumes du Suriname importés vers les Pays-Bas ont augmenté, menant à l'imposition

de contrôles plus stricts par l'autorité néerlandaise de sécurité des denrées alimentaires en mai 2012. D'après des informations de presse, les organes du secteur privé avaient déjà mis en garde il y a longtemps contre une interruption possible des exportations pour des raisons de sécurité des aliments, une situation aggravée par la destruction du principal laboratoire de sécurité des denrées alimentaires du Suriname dans un incendie en 2010. Ceci comporte des implications régionales potentielles, étant donné que le Suriname était le lieu choisi pour l'implantation de l'Agence caribéenne de santé agricole et de sécurité sanitaire des aliments. Au Suriname, la piètre qualité des produits, le défaut de certification par rapport aux normes GLOBALGAP et l'absence d'une chaîne d'entreposage frigorifique efficace continuent de freiner le développement du commerce d'exportation des fruits et légumes.

Relever de nouveaux défis

Dans les Caraïbes, la nécessité de se conformer à la loi américaine sur la modernisation de la sécurité des denrées alimentaires 2011 a donné lieu à une déferlante d'initiatives visant à moderniser les normes des produits agroalimentaires, incluant la mise en place de systèmes élémentaires de contrôle et de vérification de la sécurité des denrées alimentaires et des normes SPS. Le gouvernement jamaïcain a « lancé toute une série d'activités couvrant plusieurs ministères en vue de s'assurer que nos systèmes de sécurité des denrées alimentaires concordent avec les normes et les meilleures pratiques internationales ». Cette action a été entreprise dans le contexte d'une estimation de septembre 2012 selon laquelle pas moins de 80 % des exportateurs alimentaires jamaïcains vers les États-Unis ne se conformaient pas à la loi américaine de 2011 (voir article *Agritrade* « [Les exportations jamaïcaines](#)

[vers les marchés américains confrontés à de sérieux défis en termes de sécurité des denrées alimentaires](#) », 6 octobre 2011).

Les efforts en cours pour renforcer le Bureau jamaïcain des normes, qui sera l'organe moteur de la mise en conformité avec la loi sur la modernisation de la sécurité des denrées alimentaires de 2011, incluent la première phase d'un programme de soutien de 2,25 millions € de l'UE visant à améliorer les capacités de laboratoire. Ceci devrait être suivi d'une deuxième phase de 5 millions €, qui couvrira les petites et moyennes entreprises (PME), pour se conformer aux normes internationales.

Cependant, ces efforts sont susceptibles d'être compliqués dans les Caraïbes par l'annonce en janvier 2013, deux ans seulement après la loi sur la modernisation de la sécurité des denrées alimentaires, qu'une autre législation américaine sur la sécurité des denrées alimentaires sera introduite pour réduire l'incidence des maladies d'origine alimentaire. Les nouvelles règles « sont conçues pour être appliquées uniquement à certains fruits et légumes qui présentent le plus grand risque », les fruits et légumes transformés n'étant pas affectés. Les nouvelles règles s'appliqueront de la même manière aux fermes et entreprises nationales et étrangères.

Certaines exemptions aux nouvelles règles sont prévues, y compris pour les fournisseurs étrangers. Néanmoins, les producteurs étrangers devront toujours se conformer aux exigences de base en matière de sécurité des denrées alimentaires. Les nouvelles règles sont susceptibles d'être élaborées et introduites dans les trois prochaines années, les plus petites entreprises bénéficiant d'un délai plus long pour se conformer aux nouvelles exigences statutaires à compter de la

date de publication des règles finales (voir article *Agritrade* « [De nouvelles règles de sécurité des denrées alimentaires américaines pourraient poser de nouveaux défis aux exportateurs caribéens](#) », 11 mars 2013).

Les normes changeantes et les améliorations technologiques pour leur application posent des défis à tous les pays ACP et ont donné lieu à de nombreuses initiatives. Par exemple, le Bureau des normes du Kenya élabore actuellement un nouveau guide de la sécurité des denrées alimentaires, dans le but de promouvoir la sécurité des aliments et de réduire le délai d'approbation des produits.

« Les normes changeantes et les améliorations technologiques pour leur application posent des défis à tous les pays ACP »

Il apparaît que les nouvelles directives simplifieront la législation et augmenteront la compétitivité des produits alimentaires kenyans. L'idée est que, lorsque les nouvelles directives de sécurité des denrées alimentaires seront en place au niveau national, elles pourront inspirer des normes plus générales pour la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).

Ce phénomène des « règles du jeu changeantes » découle non seulement des changements du cadre réglementaire de base, mais aussi de l'application du cadre, souvent en réponse aux améliorations technologiques. Par exemple, en février 2013, l'Association des exportateurs de produits frais du Kenya rapporte que « plus d'un cinquième des exportations de légumes du Kenya vers le marché européen ont été rejetées en janvier après qu'on eut retrouvé des traces d'un produit chimique interdit », le diméthoate. Ceci, cependant, faisait suite à une réduction

de 90 % des niveaux autorisés de résidu, à 0,02 partie par million.

Bien que le ministère kényan de l'Agriculture ait pris des mesures réglementaires immédiates pour limiter l'utilisation de pesticides contenant du diméthoate, un recours juridique par le distributeur des produits chimiques affectés a réussi à annuler l'interdiction (voir article *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013). Ceci soulève un double problème : la nécessité de consolider et mettre à jour la législation nationale en matière de sécurité des denrées alimentaires, et celle de se montrer flexible dans l'application des nouvelles normes, en particulier lorsque ces nouvelles exigences découlent uniquement de l'amélioration des technologies de surveillance.

Approches régionales du renforcement des régimes de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires et des normes SPS

Les approches régionales de la sécurité des denrées alimentaires sont de plus en plus privilégiées.

« Les approches régionales de la sécurité des denrées alimentaires sont de plus en plus privilégiées »

Par conséquent, en juillet 2012, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) a établi un Comité inter-États sur les pesticides en Afrique (CPAC). Ce comité entend « évaluer les demandes d'autorisation d'enregistrement et de vente des produits phytopharmaceutiques », les candidatures soumises entre le 20 juillet et le 30 septembre 2012 faisant l'objet d'un processus d'approbation « accéléré » qui devait être achevé

pour la fin 2012. La mise en place de ce comité est l'aboutissement d'une initiative lancée en 2005 et qui a bénéficié de l'appui du programme PIP du COLEACP financé par l'UE. Il promeut une approche régionale plus rentable de l'enregistrement et du contrôle des pesticides. L'établissement d'un système d'enregistrement des produits phytopharmaceutiques uniforme est considéré comme nécessaire au sein de la CEMAC pour faciliter le développement d'une production agricole régionale satisfaisant aux normes internationales. Cela pourrait également favoriser l'essor d'une production de pesticides au niveau local pour le marché régional de la CEMAC (voir article *Agritrade* « [Un système régional d'enregistrement des pesticides lancé en Afrique centrale](#) », 9 septembre 2012).

De la même manière, pour améliorer la sécurité des denrées alimentaires et faciliter le commerce régional de céréales, le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) propose d'établir un système d'alerte rapide pour les céréales contaminées. Ceci devra être accompagné par la mise en place de systèmes nationaux de certification de la qualité, étayés par des procédures harmonisées d'échantillonnage et de laboratoire dans les analyses relatives à la sécurité des denrées alimentaires à travers la région. D'après un expert COMESA en science alimentaire et en commerce, « les États membres devraient chacun proposer un plan d'action pour élaborer une norme commune pour les tests de sécurité alimentaire ». Toutefois, ce processus n'est pas sans poser des problèmes : les responsables du gouvernement kényan affirment que, si « tous les efforts possibles ont été consentis pour faciliter le flux de céréales en provenance des pays voisins », les autorités gouvernementales « ne peuvent jamais transiger avec les normes de qualité ». D'après le

Conseil des céréales d'Afrique orientale (EAGC), cela génère un prix du maïs kényan qui est le plus élevé dans la région CAE (voir article *Agritrade* « [Équilibrer la sécurité alimentaire et le commerce régional en Afrique orientale et australe](#) », 31 mars 2012). Le processus d'harmonisation des normes est donc compliqué par des considérations commerciales.

Plus ambitieux encore, en octobre 2012, l'Union africaine (UA) a annoncé des plans visant à créer une autorité chargée de la sécurité sanitaire des aliments ainsi qu'un Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, en vue d'éviter la propagation d'épidémies alimentaires et de faciliter le commerce de denrées alimentaires de base. La résolution des problèmes de sécurité des denrées alimentaires « permettra non seulement de réduire les pertes alimentaires et d'augmenter la disponibilité alimentaire sur le continent, mais également de promouvoir les exportations ». L'autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA proposée sera calquée sur les structures européennes similaires, mais adaptée aux réalités africaines.

Toutefois, un examen de l'expérience européenne en la matière souligne l'ampleur du défi à relever.

« La sécurité des denrées alimentaires demeure une responsabilité des institutions et organes nationaux »

Les organes européens concernés – l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et le Système européen d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) – travaillent tous deux en appui aux processus nationaux d'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des politiques et sont « essentiellement

un instrument permettant d'échanger des informations entre les autorités compétentes ». La sécurité des denrées alimentaires demeure une responsabilité des institutions et organes nationaux. L'enjeu principal reste donc de développer la capacité des institutions sur l'ensemble du continent africain, pour leur permettre de fonctionner efficacement au sein d'un cadre africain de sécurité des denrées alimentaires (voir article *Agritrade* « [L'Union africaine entend établir un réseau de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de la région](#) », 6 janvier 2013).

L'importance pour le commerce régional de l'harmonisation des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires ne peut être sous-estimée. Une analyse de la Banque mondiale affirme qu'en Afrique orientale et australe les multiples normes nationales, souvent différentes, ont été identifiées comme étant un « obstacle important au libre-échange régional ». Alors que cette réalité sous-tend les appels répétés à l'harmonisation des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires, les analystes de la Banque mondiale ont montré que le processus d'harmonisation des normes en lui-même peut entraîner des coûts, ce pourquoi il est indispensable d'identifier le moyen le plus efficace et rentable d'aligner les normes nationales afin de réduire les coûts des échanges commerciaux pour tous les types de producteurs.

L'analyse de la Banque mondiale identifie trois types d'approche de base pour l'harmonisation des normes au niveau régional :

- l'harmonisation régionale (remplacement des normes nationales par des normes régionales obligatoires) ;
- les accords d'équivalence, lorsque les pays reconnaissent leurs normes respectives comme une base pour les échanges commerciaux ;

- les accords de reconnaissance mutuelle, impliquant l'acceptation de certains aspects des mesures SPS de chaque pays.

L'analyse de la Banque mondiale met implicitement en garde contre l'adoption « verbale » des normes occidentales, faisant remarquer que les conditions de production, les enjeux et les réalités de l'Occident sont très différents de ceux rencontrés dans les pays africains, tout comme les capacités respectives d'évaluation de la conformité.

« L'analyse de la Banque mondiale met implicitement en garde contre l'adoption « verbale » des normes occidentales »

Elle met également en garde contre les normes obligatoires qui vont au-delà des questions SPS et de santé humaine, celles-ci pouvant imposer des coûts élevés et être systématiquement discriminatoires à l'égard des petits agriculteurs.

« L'analyse met également en garde contre les normes obligatoires qui vont au-delà des questions SPS et de santé humaine »

L'analyse laisse entendre que l'approche zambienne, laquelle établit des normes qui deviennent un point de référence pour les transactions commerciales entre les acheteurs et les vendeurs (les problèmes SPS et de santé publique étant gérés par les règlements SPS ayant un caractère obligatoire), peut s'avérer plus rentable pour développer les échanges et améliorer les revenus des producteurs, tout en protégeant les consommateurs et les acheteurs.

L'analyse de la Banque mondiale préconise une approche volontaire de

l'harmonisation, vu les contraintes de capacité à travers la région et les effets haussiers sur les coûts d'une approche obligatoire. Toutefois, elle reconnaît que l'absence de normes obligatoires permet aux gouvernements d'utiliser les préoccupations SPS et de qualité pour fermer les frontières.

Ceci suggère une autre nécessité, celle d'assurer une application transparente des normes régionales pour éviter l'utilisation des normes comme des barrières au commerce régional. Certains analystes voient en l'absence de dispositions d'application transparentes un défi particulier pour les normes de référence, tandis que d'autres estiment que laisser au marché la garantie de la conformité sur la base des transactions commerciales offre davantage de possibilités de surmonter les contraintes de capacité.

Globalement, étant donné la diversité des systèmes de production présents dans la région d'Afrique orientale et australe, le réalisme et le pragmatisme, conjugués à la transparence et à la responsabilité, semblent être les pierres angulaires des efforts visant à établir les normes régionales qui faciliteront le commerce intra-régional. La portée de cet enseignement semble dépasser le cadre de l'Afrique orientale et australe (voir article *Agritrade* « [Normes, développement de la production et échanges commerciaux au niveau régional](#) », 1^{er} octobre 2012).

Émergence de conflits commerciaux intra-régionaux basés sur les normes SPS

Non seulement les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires divergentes sont un obstacle au commerce régional, mais elles peuvent également donner lieu à des conflits commerciaux intra-régionaux impor-

tants. Le 10 mai 2011, « le Kenya a interdit l'exportation au-delà des mers des fleurs coupées tanzaniennes passant par l'aéroport Jomo Kenyatta (Nairobi) », invoquant des préoccupations phytosanitaires et « réclamant une analyse des risques phytosanitaires de l'une des exploitations floricoles ».

« Les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires divergentes peuvent donner lieu à des conflits commerciaux intra-régionaux importants »

Étant donné que les exportations de fleurs coupées du Kenya sont 12 fois plus importantes que les exportations tanzaniennes, maintenir l'intégrité des contrôles nationaux SPS et de sécurité des denrées alimentaires a été considéré comme revêtant une importance capitale. En tenant compte de la coopération croissante en matière de commercialisation entre les exportateurs de fleurs coupées kényans et tanzaniens, il n'est pas prévu que l'interdiction reste en vigueur très longtemps.

Toutefois, malgré la soumission de l'analyse des risques requise et l'envoi d'un accord de quarantaine bilatéral signé par les autorités tanzaniennes à leurs homologues kényans, il aura fallu 22 mois aux autorités tanzaniennes pour traiter toutes les questions soulevées dans l'analyse de risque à la satisfaction des Services d'inspection kényans de la santé des plantes. L'interdiction imposée aux exportations de fleurs coupées tanzaniennes via le Kenya a été levée le 25 mars 2013.

À une époque, ce litige basé sur les normes SPS menaçait « d'aggraver les relations commerciales déjà antagoniques entre les deux voisins ». Les entreprises tanzaniennes s'étaient plaintes de l'imposition de taxes illégales sur les exportations de fruits et légumes frais vers le Kenya, malgré

la reconnaissance par les autorités kényanes que celles-ci devraient être supprimées. Les entreprises kényanes se plaignent des nouvelles barrières non tarifaires (BNT) assez importantes imposées par les autorités tanzaniennes, notamment via les normes de conditionnement pour les huiles comestibles et des règles d'origine strictes pour le tabac (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations SPS intra-régionales menacent les exportations de fleurs coupées tanzaniennes et compromettent plus largement les échanges commerciaux](#) », 11 mars 2013).

Une situation similaire est apparue dans les Caraïbes à la mi-2012 lorsque des motifs SPS et de sécurité des denrées alimentaires ont été invoqués par les autorités de Trinité-et-Tobago pour empêcher l'importation de produits laitiers de la Barbade. Ce différend a été résolu par le biais de discussions bilatérales, des mesures pratiques et des calendriers étant définis pour mettre les produits barbadiens en conformité avec les nouvelles exigences d'étiquetage de Trinidad. Un protocole de sécurité des denrées alimentaires et SPS a également été proposé pour éviter des différends futurs similaires.

Cette approche pragmatique pourrait bien avoir été facilitée par le lancement en juillet 2012 d'un programme de 9,25 millions de dollars financé par l'UE pour renforcer l'Organisation régionale de la CARICOM pour les normes et la qualité. Les efforts dans ce domaine pourraient s'avérer très utiles puisque le différend laitier est le dernier d'une longue série de différends commerciaux qui ont handicapé le commerce régional, essentiellement pour des raisons de sécurité des denrées alimentaires, SPS et de barrières techniques au commerce. En effet, les analystes ont suggéré que les mauvaises performances du commerce agroalimentaire

intra-régional sont essentiellement liées à la sécurité des denrées alimentaires (en particulier pour les aliments frais) et aux normes divergentes (en particulier pour les aliments transformés) (voir article *Agritrade* « [Le différend sur le commerce alimentaire entre la Barbade et Trinité-et-Tobago se poursuit](#) », 3 septembre 2012).

Les questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires sont capitales pour la diversification géographique des exportations ACP

« Les défis de la sécurité des aliments et SPS s'avèrent cruciaux pour la diversification géographique des exportations du secteur agroalimentaire ACP »

Étant donné la nouvelle dynamique du commerce mondial, avec des taux de croissance bien plus élevés dans les pays en développement que sur les marchés traditionnels pour les exportations ACP, relever les défis de la sécurité des aliments et SPS s'avère crucial pour la diversification géographique des exportations du secteur agroalimentaire ACP. Cet aspect est reconnu par les pays ACP tels que la Namibie, et en août 2012 une délégation de l'Administration chinoise de la supervision de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine a été accueillie dans le cadre du processus d'ouverture du marché chinois aux exportations de poisson et de viande namibiennes (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les exportations de bœuf namibien vers la Chine](#) », 4 janvier 2013).

Dans les pays ACP, cependant, ces discussions ne sont pas très avancées. Par exemple, l'énorme potentiel du marché chinois pour les exportations alimentaires et agricoles du Pacifique a été mis

en lumière lors de la foire Trade Pasifika à Fidji de juin 2012, même si le représentant du commerce et de l'investissement de la région Pacifique, Samu Savou, a souligné l'absence quasi complète de protocoles d'exportation pour les produits agricoles entre les pays insulaires du Pacifique et la Chine. Sans ces protocoles, aucune exportation alimentaire et agricole ne peut avoir lieu (voir article *Agritrade* « [Des opportunités de marché sont identifiées mais des actions s'avèrent nécessaires](#) », 3 septembre 2012).

Par ailleurs, en décembre 2012, une série de quatre accords a été signée entre les gouvernements zambien et chinois. Si ces accords élargissent formellement l'accès en franchise de droits pour les exportations zambiennes vers la Chine, ils n'incluent pas la conclusion de protocoles spéciaux pour les exportations agricoles couvrant les exigences SPS et les accords administratifs associés.

Ceci met en exergue le caractère central de l'action concertée du secteur privé et du gouvernement pour développer des protocoles d'exportation de produits agricoles avec la Chine, afin de tirer profit de l'énorme potentiel commercial pour les exportations alimentaires et agricoles, et s'applique également aux pays en développement avancés, où la croissance de la demande des consommateurs dépasse de loin celle des économies de l'OCDE.

Dimensions commerciales et protectionnistes des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS

Les contrôles SPS et de sécurité des denrées alimentaires doivent être fondés sur des arguments scientifiques mais les décideurs politiques font souvent l'objet d'autres pressions, éga-

lement applicables entre pays ACP et non ACP, et entre pays ACP. Les débats sur les exportations fidjiennes de gingembre vers l'Australie sont représentatifs de la manière dont les aspects SPS peuvent faire l'objet de pressions commerciales. En août 2012, il a été annoncé que, après la publication de l'analyse des risques SPS finale par le département australien de l'Agriculture, de la Pêche et de la Forêt, les restrictions d'importation australiennes sur les importations de gingembre fidjien allaient être levées, à condition que les critères de quarantaine nécessaires soient appliqués. L'ouverture du commerce dépendra cependant de la mise en place de contrôles des ravageurs efficaces pour « la cochenille de l'igname et le nématode foreur ». L'établissement de contrôles des ravageurs efficaces pour satisfaire aux exigences australiennes en matière d'importations est actuellement soutenue par le programme PHAMA (Pacific Horticultural and Agricultural Market Access) financé par AusAID.

Cependant, l'Association australienne de l'industrie du gingembre « n'est pas satisfaite des mesures de quarantaine contenues dans l'analyse des risques finale de Biosecurity Australia » et elle fait activement pression contre l'approbation des importations de gingembre fidjien (voir article *Agritrade* « [Le marché du gingembre australien bientôt ouvert aux exportations fidjiennes ?](#) », 11 novembre 2012). Elle a mobilisé des politiciens à l'échelon de l'État pour faire pression sur le gouvernement fédéral en vue de revoir la décision d'approbation SPS, ce qui en fait est en train de politiser la question.

Il ne s'agit que d'un des derniers différends similaires liés aux normes SPS qui ont freiné le développement des exportations horticoles du Pacifique vers l'Australie. D'après le PDG de Nature's Way Cooperative à Fidji, « des

politiques irréalistes et des ingérences politiques » ont joué un grand rôle dans la limitation de l'accès pour les producteurs et éleveurs locaux au marché australien (voir article *Agritrade* « [Les exportations horticoles fidjiennes en hausse mais confrontées à des barrières d'accès aux marchés](#) », 9 août 2011). La dernière affaire du gingembre met en exergue les difficultés rencontrées pour obtenir un large accès au marché dans des domaines où les producteurs agricoles nationaux ont une présence de marché.

La situation dans la Communauté d'Afrique de l'Est est une bonne illustration de la manière dont les pressions commerciales affectent le commerce intra-régional. Malgré les progrès dans la mise en œuvre de normes régionales communes pour le commerce des céréales, des normes divergentes continuent de bloquer les transferts des denrées bon marché des régions excédentaires vers les régions déficitaires à travers la CAE. Les négociants exportant vers le Kenya affirment que, même lorsque ces exigences sont satisfaites (par ex. un taux d'humidité de 13,5 %, une granulométrie des céréales appropriée et un certificat d'origine pertinent), des retards sont encore à déplorer dans la délivrance des certificats.

Dans la région plus large du COMESA, les mesures SPS sont encore régulièrement utilisées en Zambie pour bloquer les importations laitières, même si les politiques en matière de fortification en vitamines peuvent fournir aux producteurs nationaux une protection efficace contre les importations concurrentes.

L'harmonisation des normes au-delà des pays ACP

En 2013, des processus ont été lancés dans l'UE et aux États-Unis pour l'ouverture de négociations sur un

commerce transatlantique et un partenariat d'investissement. Une des grandes priorités de ces négociations sera l'harmonisation et la garantie de la compatibilité des règles et règlements européens et américains sur les normes, puisque celles-ci sont jugées comme étant une barrière plus importante au commerce que les droits de douane dans de nombreux secteurs.

« Tout processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis aurait des implications pour le système mondial d'élaboration de règlements sur les normes de produits »

Mais surtout, le rapport final du Groupe de travail de haut niveau sur l'emploi et la croissance UE-États-Unis a conclu que tout processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis aurait des implications pour le système mondial d'élaboration de règlements sur les normes de produits.

3. Implications pour les pays ACP

Appliquer l'approche pour les usages mineurs et les cultures de spécialité dans les pays ACP

Dans le cadre de l'élaboration de programmes opérationnels visant à combler l'absence de produits phytosanitaires alternatifs à des prix abordables après la révision des pesticides de l'UE, il conviendra de veiller tout particulièrement à inclure une composante ACP pour résoudre certains des problèmes rencontrés par les producteurs ACP liés au caractère abordable des produits.

L'aide pour le commerce à l'appui des contrôles du cadmium

Un soutien de type « aide pour le commerce » aux producteurs ACP de cacao serait nécessaire pour les aider à mobiliser l'expertise scientifique et technique requise pour s'engager dans un dialogue efficace avec l'UE sur les taux de cadmium autorisés dans les différents produits à base de chocolat.

Rester à la pointe des changements réglementaires et de leur application opérationnelle

L'annonce d'une révision supplémentaire des règles américaines de sécurité des denrées alimentaires et de certaines améliorations technologiques, qui peuvent mener à l'application de mesures plus strictes, met en exergue le défi commun qui est de rester à la pointe des évolutions des exigences SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Ceci suggère la nécessité de mettre en place des structures de dialogue plus efficaces, pas seulement sur la norme réglementaire de base mais aussi sur son application opérationnelle. À l'instar de l'approche européenne évolutive des usages mineurs et des cultures de spécialité, des dispenses spéciales ou un report de l'application de nouveaux seuils de mesure pourraient être convenus, lorsque aucune nouvelle menace directe pour la santé ne sous-tend ces changements.

Le rôle actuel d'une autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA

Des aspects très particuliers de l'expérience européenne, basée sur la coordination des autorités et institutions nationales de sécurité des denrées

alimentaires, gagneraient à être intégrés dans le développement du mandat, de la structure institutionnelle et du programme de travail immédiat de l'autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA. À ce stade, l'activité coordonnée à l'échelle de l'UE présentant le plus de valeur ajoutée semble résider dans la fourniture d'une assistance au développement des programmes opérationnels des institutions nationales de sécurité des denrées alimentaires. Au final, le succès des efforts visant à promouvoir le commerce interne et externe d'aliments sûrs dépendra du succès des institutions nationales.

Soutenir un mécanisme régional d'arbitrage SPS et de sécurité des denrées alimentaires

Si certains différends commerciaux intra-ACP portant sur les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires ont été résolus en 2012/13, d'autres se sont aggravés, ce qui atteste la nécessité de créer des mécanismes régionaux pour l'arbitrage indépendant des différends SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Ce domaine gagnerait à bénéficier d'un soutien de type « aide pour le commerce », à condition qu'il existe une réelle volonté politique de mettre en commun la souveraineté de la prise de décision concernant les risques SPS et de sécurité des denrées alimentaires sur la base d'arguments scientifiques. Cela contribuerait également à se prémunir contre les pressions protectionnistes exercées sur l'application des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires dans le commerce intra-régional.

Surveiller les implications du processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis

Le processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis, qui doit être initié dans le cadre des négociations bilatérales d'ALE, pourrait mener à des changements dans les règlements d'importation de l'UE qui faciliteront l'accès au marché pour les exportations ACP dans certains domaines (voir

article *Agritrade* « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013), même si dans d'autres domaines cela pourrait compliquer la tâche des exportateurs ACP. Il est plus important pour les associations d'exportateurs ACP concernées de surveiller le processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis pour s'assurer que tous les changements pouvant potentiellement profiter aux

exportateurs ACP sont automatiquement étendus aux fournisseurs ACP (voir article *Agritrade* « [Les discussions sur les normes dans les négociations commerciales UE-États-Unis ont des implications mondiales](#) », 4 mai 2013).

Principales sources

1. CE, « Santé et consommateurs : Aliments », page Web

http://ec.europa.eu/food/index_fr.htm

2. COLEACP, Réseau interprofessionnel pour un commerce horticole, site Web

<http://www.coleacp.org/fr>

3. EFSA, « Que faisons-nous ? », page Web

<http://www.efsa.europa.eu/fr/aboutefsa/efsawhat.htm>

4. CE, « FAQ: Rapid alert system for food and feed (RASFF) – role and achievements », mémorandum, 20 juillet 2012

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-583_en.htm?locale=en

5. US Food and Drug Administration (FDA), « Fact sheet on the FSMA proposed rule for produce: Standards for the growing, harvesting, packing, and holding of produce for human consumption », mis à jour le 9 mai 2013

<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm334114.htm>

6. US FDA, « Fact sheet on the FSMA proposed rule for preventive controls for human food: Current good manufacturing practice and hazard analysis and risk-based preventive controls for human food », mis à jour le 9 mai 2013

<http://www.fda.gov/Food/guidanceregulation/FSMA/ucm334115.htm>

7. US FDA, « Overview of the FSMA proposed rules on produce safety standards and preventive controls for human food », mis à jour le 8 janvier 2013

<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm334120.htm>

8. CE/DG Commerce, « Final report: High level working group on jobs and growth », 11 février 2013

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

9. Banque mondiale, « Counting the costs of compliance with trade requirements from a value chain perspective: Evidence from Southern Africa », par J. Keyser, *Africa Trade Policy Note* n° 32, juillet 2012

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTRADE/Resources/PN32_Valu...

10. Banque mondiale, « Regional quality standards for food staples in Africa: Harmonization not always appropriate », par J. Keyser, *Africa Trade Policy Note* n° 33, juillet 2012

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTRADE/Resources/PN33_Regional_Standards_FINAL.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juillet 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans le secteur des fruits et légumes de l'UE

Développements dans les pays ACP

3. Implications pour les pays ACP

Impact des réformes de la Politique agricole commune pour les exportateurs de fruits et légumes ACP

La nouvelle réglementation sur le contrôle de l'alimentation humaine et animale de l'UE

Répondre à la nouvelle concurrence créée par les nouveaux accords de libre-échange (ALE) de l'UE

Intensifier le dialogue sur l'application des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS de l'UE

Intégrer des normes de durabilité dans les nouveaux investissements

Intégrer l'utilisation des instruments de politique commerciale dans les stratégies visant à renforcer les chaînes d'approvisionnement locales

Développer les marchés locaux pour les produits biologiques

Secteur des fruits et légumes

1. Contexte et principaux enjeux

Environ 37 pays ACP sont engagés dans l'exportation de fruits et légumes vers l'UE, ces pays représentant environ 13 % des importations de l'UE. Alors que la concurrence des fournisseurs non ACP s'intensifie avec la mise en œuvre de nouveaux accords commerciaux de l'UE, l'impact de cette concurrence varie considérablement d'un produit à l'autre. Une analyse détaillée est par conséquent requise pour déterminer l'impact probable sur les fournisseurs ACP de chaque nouvel accord commercial, ainsi que sur les marchés existants desservis et les tendances en matière d'investissement. Ce n'est qu'alors que les défis de restructuration pourront être évalués.

L'application plus stricte des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'UE et les évolutions vers un recouvrement total des coûts d'inspection réduisent l'attrait

du marché de l'UE. Ceci encourage une orientation des politiques vers la diversification des marchés, même si cela reste un défi au niveau de l'entreprise. Les développements dans le domaine des transports et de la logistique jouent un rôle important pour favoriser cette diversification des marchés, même si l'obtention des approbations SPS reste une condition sine qua non pour que les exportations puissent avoir lieu. Cela peut être un processus long et coûteux.

Dans les Caraïbes, les propositions américaines visant à renforcer les règles sur les importations de fruits et légumes frais poseront des défis particuliers en 2013 ; dans le Pacifique, des problèmes récurrents d'approbations SPS sont rencontrés sur le marché australien.

Les possibilités de coopération pan-ACP sur une série de questions ayant une importance croissante pour le secteur des fruits et légumes sont nombreuses, notamment :

- l'établissement de structures de dialogue concernant la conception et la mise en œuvre des contrôles SPS et de sécurité des denrées alimentaires, et la mesure dans laquelle le recouvrement total des coûts doit être appliqué aux inspections de fruits et légumes des pays ACP ;
- une coopération et une assistance mutuelle pour établir des protocoles d'importation SPS avec les pays tiers (par ex. la Chine) ;
- la mise en place de systèmes d'information pour surveiller les tendances de marché actuelles ;
- le développement de programmes d'aide régionaux pour renforcer la conformité aux normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires ;
- une coopération technique sur l'amélioration du conditionnement et de l'innovation des produits dans le secteur des fruits et légumes.

2. Récents développements

Développements dans le secteur des fruits et légumes de l'UE

Tendances de la production et du commerce des fruits et légumes dans l'UE

D'après le rapport 2012 de la CE intitulé « Agriculture in the European Union: Statistical and economic information », « 2012 était globalement une année

positive pour le secteur des fruits et légumes. Aucune crise majeure [n'a secoué] la production de l'UE, et les prix ont conservé un certain équilibre ».

« La tendance générale est à l'augmentation des volumes des exportations de fruits et légumes de l'UE et à la diminution des importations »

La tendance générale est donc à l'augmentation des volumes des exportations de fruits et légumes de l'UE et à la diminution des importations. Entre 2008 et 2011, les exportations européennes de légumes, de fruits d'arbres fruitiers à feuilles caduques et d'agrumes ont augmenté de 6,5 %, 38,6 % et 34,1 %, respectivement, alors que les volumes des importations ont chuté de 2,7 %, 11,9 % et 18 %, respectivement. Cette tendance s'est poursuivie en 2012, avec des augmentations particulièrement importantes des exportations d'oignons et tomates de l'UE (+ 12 % et + 40 %, respectivement, au cours des dix premiers mois de 2012). Le déficit net de l'UE dans le commerce des fruits et légumes a diminué.

Un développement majeur dans le secteur des fruits et légumes de l'UE a été le mouvement vers un approvisionnement durable.

« Un développement majeur dans le secteur des fruits et légumes de l'UE a été le mouvement vers un approvisionnement durable »

En juin 2012, « tous les grands supermarchés, négociants et ONG des Pays-Bas » ont signé une convention les engageant à s'assurer que « tous les fruits et légumes frais dans les supermarchés des Pays-Bas sont produits durablement » d'ici 2020 (30 % d'ici 2014 et 50 % d'ici 2015).

Cette convention couvre pratiquement l'ensemble du secteur des fruits et légumes (90 % du volume au détail) (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations en matière de durabilité se généralisent dans le secteur des fruits et légumes hollandais](#) », 29 juillet 2012).

Bien qu'il augmente considérablement la demande de fruits et légumes certifiés durables, ce programme coordonné par la Sustainable Trade Initiative pourrait s'avérer être une arme à double tranchant pour certains producteurs ACP, qui peuvent être mal placés pour développer l'approvisionnement en fruits et légumes certifiés durables au vu de la concurrence croissante des fournisseurs des pays tiers qui se préparent maintenant à approvisionner les marchés européens dans le cadre des nouveaux accords de libre-échange (ALE).

La réponse aux préoccupations des consommateurs quant à l'impact environnemental de la production agricole, « du champ à l'assiette », a été le lancement dans les États membres de l'UE de systèmes nationaux de certification de la durabilité. En juin 2012, l'Irish Food Board a lancé le label « Origin Green », explicitement conçu pour différencier les aliments et boissons irlandais des autres produits de pays tiers en termes de « durabilité » (voir article *Agritrade* « [Le Conseil irlandais des denrées alimentaires introduit un nouveau label de qualité](#) », 16 décembre 2012).

Une question se pose dès lors : quelles seront les conséquences probables en termes de revenus nets pour les exportateurs de fruits et légumes ACP si la certification de la durabilité devient la norme de l'industrie ? Les exportateurs ACP pourraient faire face à des coûts de certification plus élevés et à des pressions baissières sur les prix, puisque davantage de négociants et

détaillants se feront concurrence pour fournir des fruits et légumes certifiés durables. La disparition des primes sur les prix pour les fruits et légumes produits durablement ne fait que confirmer l'importance d'aborder le problème de la répartition des coûts de la certification durable le long de la chaîne d'approvisionnement.

La préoccupation grandissante pour la durabilité environnementale est étroitement liée à la croissance de la demande pour des produits biologiques dans l'UE.

« La production biologique de l'UE continue de se situer en deçà de la demande »

La production biologique de l'UE continue de se situer en deçà de la demande, en particulier en Allemagne, qui a été moins affectée par le ralentissement économique. Cela crée potentiellement des opportunités de marché pour les exportateurs ACP de produits biologiques. Mais la production intérieure de fruits et légumes biologiques de l'UE pourrait bien être stimulée par les réformes en cours des paiements de l'aide directe de l'UE, des réformes qui prévoient le versement automatique de paiements supplémentaires aux producteurs européens de produits biologiques certifiés adoptant une série de pratiques agricoles écologiques. Ce dernier élément, ainsi que l'émergence de mouvements pour des « produits alimentaires biologiques locaux », pourraient exiger que les exportateurs ACP de fruits et légumes adoptent des formes similaires de double certification (par ex. biologique/commerce équitable), afin de mieux concurrencer les autres produits. Cela pourrait poser de nouveaux défis, étant donné les difficultés croissantes rencontrées par les petits producteurs pour se conformer de manière rentable et vérifiable aux normes SPS et de sécurité des den-

rées alimentaires de l'UE (voir article *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013).

L'annonce en mai 2013 d'une nouvelle approche des contrôles de l'alimentation humaine et animale de l'UE, qui introduit des contrôles officiels sur les produits biologiques basés sur une analyse des produits plutôt que sur des contrôles des processus de production, pourrait compliquer les importations des pays ACP dont les agences de contrôle officielles présentent des faiblesses dans leur fonctionnement (voir article *Agritrade* « [Craintes concernant l'impact de la révision des contrôles européens de l'alimentation humaine et animale dans le secteur biologique](#) », 11 août 2013).

Plus généralement, la nouvelle approche pour les fruits et légumes implique une augmentation des contrôles obligatoires et l'introduction du plein recouvrement des coûts pour les inspections.

« La nouvelle approche pour les fruits et légumes implique une augmentation des contrôles obligatoires et l'introduction du plein recouvrement des coûts pour les inspections »

Bien que les micro-entreprises de l'UE soient exemptées du principe de recouvrement total des coûts en raison des implications pour leur compétitivité, l'élargissement de cette exemption aux fournisseurs ACP n'est actuellement pas envisagée (voir article *Agritrade* « [Les nouveaux contrôles des denrées alimentaires et de l'alimentation animale incluront le plein recouvrement des coûts](#) », 7 juillet 2013).

Les réformes de la PAC et le secteur des fruits et légumes

Entre le 4 juin et le 9 septembre 2012, la CE a organisé une consultation publique sur l'avenir du régime des fruits et légumes, les contributions alimentant un rapport sur la performance du régime et son avenir (voir article *Agritrade* « [La CE lance une consultation sur l'avenir du régime des fruits et légumes](#) », 2 juillet 2012).

La CE estime qu'aucun changement majeur au régime des fruits et légumes n'est requis. Le processus de réforme de 2007 a mis en place des outils de gestion et de prévention de la crise, a découplé les aides à la transformation, éliminé les restitutions à l'exportation et renforcé le cadre de soutien aux organisations de producteurs. La CE reconnaît, cependant, qu'un certain « ajustement » de ces politiques s'avérera nécessaire, vu la concurrence croissante des pays tiers sur les marchés des fruits et légumes de l'UE. Le défi relatif à cette intensification de la concurrence a été aggravé par l'écart grandissant entre les tendances des coûts des intrants (en hausse) et les prix aux producteurs (stables).

En décembre 2012, l'organisation des agriculteurs européens Copa-Cogeca a appelé la CE « à prendre des dispositions claires pour introduire au niveau européen une législation visant à remédier aux pratiques commerciales déloyales et abusives au sein de la chaîne alimentaire de l'UE », avec « des codes volontaires adossés à une législation qui permette de définir ce que sont les pratiques déloyales et abusives » (voir article *Agritrade* « [Publication du rapport sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire](#) », 11 mars 2013). En janvier 2013, la CE a adopté un Plan d'action européen pour le commerce de détail et un Livre

vert sur les pratiques commerciales déloyales (PCD) dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire et non alimentaire d'entreprise à entreprise.

Les ONG de développement ont appelé à ce que l'UE élargisse ses initiatives sur les pratiques commerciales déloyales à l'échelle internationale, ainsi qu'à une « action rapide et ferme » de la CE pour mettre fin aux PCD le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire, conformément au Groceries Code Adjudicator proposé par la Grande-Bretagne (voir article [Agritrade « Développements politiques de la CE pour aborder les pratiques commerciales déloyales »](#), 4 mars 2013). Ceci était conforme à la demande faite en juin 2012 à la CE par une coalition d'ONG et d'organisations de consommateurs pour que le code d'usages soit étendu aux fournisseurs étrangers. La nécessité d'un tel code d'usages est mise en exergue par le débat autour de la répartition des coûts et bénéfices de la certification de la durabilité le long des chaînes d'approvisionnement de fruits et légumes.

En janvier 2013, la CE a lancé une consultation publique sur l'avenir de la production biologique, où la production de fruits et légumes joue un rôle majeur. Cela incluait une révision de la manière de s'assurer que les produits biologiques négociés sont effectivement surveillés et vérifiés (voir article [Agritrade « L'UE lance une consultation publique sur la production biologique »](#), 24 février 2013). Il convient d'envisager cela au regard de la conclusion d'un nombre croissant d'accords de reconnaissance mutuelle des normes biologiques. Potentiellement, deux groupes d'exportations biologiques pourraient se créer : les « insiders », qui voient leurs coûts de certification diminuer au niveau de l'entreprise grâce à la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle ; et les

« outsiders », qui font face à des coûts de certification plus élevés au niveau de l'entreprise du fait d'une intensification de la concurrence. La Commission européenne sera en mesure d'élaborer des « propositions en faveur d'un cadre politique et juridique renouvelé pour l'agriculture biologique en Europe » à la fin 2013.

Marchés des fruits et légumes de l'UE et accords avec les pays tiers

S'agissant des accords commerciaux et des négociations avec les pays non ACP, l'UE a :

- 28 accords commerciaux déjà en vigueur ;
- 8 accords supplémentaires pour lesquels les négociations sont complètes mais qui doivent encore entrer en vigueur ;
- 10 accords commerciaux supplémentaires en cours ;
- 4 accords d'association existants que l'UE envisage de mettre à niveau.

L'impact de ces accords sur les intérêts des pays ACP en matière d'exportation de fruits et légumes doit être évalué au cas par cas.

« L'impact des nouveaux accords sur les intérêts des pays ACP en matière d'exportation de fruits et légumes doit être évalué au cas par cas »

Dans certains cas, les préoccupations des producteurs de fruits et légumes de l'UE trouvent peu d'écho dans les pays ACP, où il n'existe aucun intérêt d'exportation (voir article [Agritrade « Les exportations de tomates suscitent un débat houleux autour de l'approbation de l'accord commercial](#)

[agricole UE-Maroc »](#), 11 mars 2012). Néanmoins, la méthodologie utilisée par les organisations d'agriculteurs de l'UE pour évaluer et surveiller l'impact de marché des nouveaux accords de l'UE avec les pays tiers pourrait être intéressante pour les exportateurs de fruits et légumes ACP ; en effet, dans certains cas, des opportunités de coopération peuvent se présenter.

Certains nouveaux accords de l'UE sont cependant d'un grand intérêt pour les fournisseurs ACP. Les accords de l'UE avec les pays du Pacte andin, par exemple, élimineront les droits de douane ad valorem sur toutes les importations d'agrumes en provenance du Pérou et de la Colombie.

Les perspectives de conclusion d'un ALE UE-Inde au début de 2014 sont une source de préoccupation particulière, étant donné que le gouvernement indien envisage de « développer des groupes de cultivateurs qui seront formés à produire des légumes de qualité supérieure et aptes à l'exportation ». Cela devrait inclure l'utilisation de technologies de l'information pour assurer une meilleure traçabilité des aliments et la mise en place d'un prix d'exportation minimum (...) pour encourager les meilleurs producteurs à rejoindre les groupes d'exportations ». Compte tenu de l'ampleur de la production indienne et du réseau étranger pouvant être utilisé pour soutenir la pénétration des marchés, cela pourrait poser un défi considérable aux exportateurs ACP.

Bien qu'en février 2012 l'UE et les États-Unis aient signé un accord de reconnaissance mutuelle des processus de certification biologique de chacun, un processus bien plus complet d'harmonisation des normes UE-États-Unis est envisagé au titre du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Le Groupe de travail conjoint de haut niveau a reconnu à

la fois l'importance cruciale de l'harmonisation des normes pour un ALE UE-États-Unis et les implications que la normalisation pourrait avoir pour le système mondial d'élaboration des règles. Par exemple, en fonction des normes applicables (UE ou États-Unis), cela pourrait simplifier ou compliquer la commercialisation d'agrumes sud-africains, étant donné les normes divergentes de l'UE et des États-Unis sur les contrôles de la maladie des taches noires (voir article *Agritrade* « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013). Il s'agit là d'une toute nouvelle dimension de l'impact des accords de l'UE avec les pays tiers sur les secteurs d'exportation de fruits et légumes des pays ACP.

Une application de plus en plus stricte des contrôles SPS et de sécurité des denrées alimentaires de l'UE dans le secteur des fruits et légumes

En 2012/13, les exportateurs ACP de fruits et légumes ont enregistré des performances variables en termes de conformité avec les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires de l'UE. Le soutien du Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique (COLEACP) aux exportateurs de la République dominicaine a contribué à une fréquence réduite des inspections des exportations de fruits et légumes (voir article *Agritrade* « [Réduction de la fréquence des inspections sur les importations de la République dominicaine](#) », 16 juillet 2012). En revanche, les Pays-Bas ont introduit des contrôles plus stricts sur les importations après la détection de cas plus nombreux de résidus de pesticides dans les importations de fruits et légumes du Suriname (voir article *Agritrade* « [Tendances et contraintes dans le secteur des fruits et légumes](#)

[du Suriname](#) », 2 février 2013). Ceci reflète les performances variables des autorités de contrôle nationales pour garantir la conformité avec les normes existantes et futures de l'UE. En effet, les performances peuvent varier avec le temps, l'Espagne annonçant en avril 2013 une interdiction sur les importations de poivrons de la République dominicaine après la détection de résidus d'endosulfan, un pesticide interdit. Ceci met en lumière la nature changeante des défis SPS rencontrés dans les pays ACP, en particulier au regard de la révision des pesticides de l'UE.

Les contrôles SPS de l'UE sur les exportations d'agrumes ont également été durcis en 2013. L'UE autorisera à l'avenir « un maximum de cinq cas de maladie des taches noires sur une saison ». Cela pourrait poser des défis sérieux aux exportateurs sud-africains, puisqu'au cours des saisons précédentes les autorités ont effectué pas moins de 12 interceptions par saison.

Le gouvernement sud-africain et la Citrus Growers' Association (CGA) d'Afrique australe affirment tous deux que les nouvelles normes de l'UE sont « plus strictes que ce que les justifications scientifiques ne préconisent », les dernières découvertes suggérant que « le fruit n'est pas un vecteur pour l'introduction de la maladie des taches noires des agrumes ». Les récentes décisions d'importation des États-Unis à cet égard semblent remettre en question « la pertinence de ces mesures de l'UE ». Au vu de l'absence de progrès dans les discussions bilatérales, les autorités sud-africaines envisagent d'initier d'autres « processus parallèles de résolution des différends ».

Dans un développement similaire, les règles de mise en œuvre de l'UE ont été modifiées unilatéralement pour les exportations de légumes du Kenya. D'après la Fresh Produce Exporters'

Association of Kenya (FPEAK), « plus d'un cinquième des exportations de légumes du Kenya vers le marché européen ont été rejetées en janvier après qu'on a retrouvé des traces d'un produit chimique interdit », le diméthoate. D'après la FPEAK, cependant, cette augmentation des interceptions a fait suite à une réduction de 90 % des niveaux de résidus autorisés. D'après des informations de presse, certains groupes de petits producteurs ont réduit les approvisionnements pour l'exportation vers l'UE de 92 %, 80 % des cultivateurs se désengageant des chaînes d'approvisionnement pour l'exportation vers l'UE (voir article *Agritrade* « [L'approbation SPS ouvre le marché américain aux exportations kényanes de haricots verts](#) », 19 août 2013).

La FPEAK s'était précédemment opposée à une intensification des contrôles de l'UE sur les exportations de haricots et de mange-tout, qui ont semble-t-il occasionné des retards de livraison (jusqu'à 72 heures), réduisant de manière significative la durée de vie des produits livrés aux détaillants. À la mi-février 2013, seulement 1,6 % des échantillons testés présentait des niveaux de résidus supérieurs aux niveaux autorisés. D'après la FPEAK, l'ampleur du problème ne justifiait pas les retards occasionnés par l'intensification des inspections. En conséquence, ces contrôles de l'UE semblent devenir une barrière au commerce qui pourrait « perturber ou compromettre les activités commerciales » (voir article *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013).

En mai 2013, de nouvelles applications logicielles ont été lancées dans le secteur horticole kényan, conçues pour faciliter la tâche des agriculteurs désireux de se conformer aux exigences

SPS de l'UE ; cette innovation devrait maintenant être diffusée de manière plus large.

La manière dont l'UE choisit d'appliquer ses normes de sécurité des denrées alimentaires suscite de plus en plus d'inquiétudes. Cela ne peut être dissocié des pressions croissantes des agriculteurs pour obtenir un pied d'égalité entre fournisseurs de fruits et légumes de l'UE et des pays tiers en matière de contrôles SPS et de procédures de conformité. Ces pressions aggravent les craintes des pays ACP concernant la montée de « l'éco-protectionnisme » sur la base de considérations environnementales.

Développements dans les pays ACP

Défis et opportunités en matière d'exportations

Bien qu'elle ne fasse pas partie des plus grands producteurs d'agrumes (représentant 3,4 % de la production mondiale), l'Afrique du Sud est le plus grand exportateur (1 million de tonnes en 2012 – soit 29 % du commerce mondial), les oranges constituant le produit dominant (69 % de ses exportations d'agrumes). Compte tenu de l'importance des marchés européens pour les exportations d'agrumes d'Afrique du Sud, l'application prévue de contrôles plus stricts pour la maladie des taches noires des agrumes est une source de préoccupation majeure. Si les exportations vers le Moyen-Orient, les États-Unis, la Russie et l'Asie du Sud-Est augmentent, celles-ci viennent compléter le marché européen mais ne le remplacent certainement pas. Par conséquent, si les volumes d'exportation vers les États-Unis ont augmenté ces dernières années, à 41 000 tonnes en 2011, ceci équivaut à moins de 10 % de ses exportations vers l'UE. Un problème supplémentaire est la vola-

tilité de certains marchés, notamment au Moyen-Orient, qui absorbent ensemble environ 20 % des exportations d'oranges d'Afrique du Sud. Cette volatilité exige des ajustements constants en termes de commercialisation. À plus long terme, le ministre de l'agriculture sud-africain voit les marchés européen et américain perdre de leur importance, compte tenu de la croissance plus rapide de la demande en Asie (voir article *Agritrade* « [Accords commerciaux et déplacement des flux commerciaux agricoles de l'Afrique du Sud](#) », 8 octobre 2012).

La diversification des marchés n'est en aucun cas une affaire simple.

« La diversification des marchés n'est en aucun cas une affaire simple »

Bien qu'un nouvel accord SPS avec la Thaïlande sur les agrumes doive ouvrir de nouvelles opportunités d'exportation, une interdiction d'importation thaïlandaise reste applicable aux fruits des arbres à feuilles caduques sud-africains. Dans ce contexte, les exportateurs de fruits d'arbres à feuilles caduques continuent de mener des campagnes promotionnelles ciblées au Royaume-Uni et en Allemagne pour stimuler la reconnaissance et les ventes des produits. La nécessité d'apporter des ajustements constants en matière de commercialisation pose un véritable défi aux petits exportateurs tels que le Swaziland et le Zimbabwe, qui ont tendance à opérer dans le sillage de l'Afrique du Sud.

D'après le Projet pour la compétitivité de l'horticulture au Kenya (KHCP), les petits producteurs kényans de fruits et légumes ont été confrontés à une période difficile en 2012 « en raison d'une augmentation rapide des coûts de production, d'une baisse des prix dans les principaux marchés euro-

péens et d'un manque de discipline en matière d'achat de la part des agriculteurs et des exportateurs ». Les sécheresses, inondations, ravageurs et maladies ont aggravé ces problèmes. La valeur en dollars des exportations de légumes kényanes a fléchi de 2,6 % en 2012 (à 369 millions \$US, contre 379 millions \$US en 2011).

La décision de la CE en décembre 2012 d'augmenter à 10 % la fréquence des contrôles sur les pesticides a aggravé une position déjà difficile (les ventes de haricots du Kenya ont chuté de 25 % en janvier 2013 par rapport à janvier 2012). Cependant, l'introduction de systèmes d'agriculture protégée impliquant l'utilisation de serres tunnels devrait donner un coup de fouet aux rendements commercialisables, l'aide internationale soutenant le déploiement d'une technologie des serres pour les petits producteurs.

Malgré la multiplicité des défis SPS et de sécurité des denrées alimentaires aussi bien sur les marchés UE que non UE, et la concurrence croissante exercée par les exportateurs des pays tiers, le voisin du Kenya, l'Éthiopie, a organisé un sommet sur l'investissement dans le secteur des fruits et légumes en juillet 2012, dans le but de développer une stratégie visant à reproduire la croissance existant dans le secteur floricole. Le gouvernement « prépare un terrain favorable pour les investisseurs, en créant un meilleur environnement commercial, [et] en facilitant les investissements dans la chaîne du froid et la logistique pour assurer un déploiement efficace des produits sur les marchés régionaux et mondiaux » ; le gouvernement accorde également une attention particulière aux problèmes internationaux de sécurité des denrées alimentaires (voir article *Agritrade* « [Le gouvernement éthiopien entend promouvoir le secteur des fruits et légumes](#) », 16 septembre 2012). En

outre, le développement d'un réseau de services de transport vers 24 destinations en Afrique, en Europe, au Moyen-Orient et en Asie par Ethiopian Airways crée de nombreuses possibilités de développement de marchés diversifiés.

Plus généralement, les petits exportateurs tels que l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie cherchent tous à consolider et développer leurs exportations de fruits et légumes, avec des degrés de succès variables. Des informations de presse ont suggéré que le développement de nouvelles voies maritimes pourrait potentiellement ouvrir de nouveaux débouchés considérables dans certaines régions de la Chine

« Le développement de nouvelles voies maritimes pourrait potentiellement ouvrir de nouveaux débouchés considérables dans certaines régions de la Chine »

Ce marché, cependant, exigera également le développement d'accords et de protocoles SPS avant que les exportations ne puissent commencer.

S'agissant du Pacifique, deux points ont été soulignés lors de la foire Trade Pasifika en juin 2012 : l'énorme potentiel de ce marché chinois pour les exportations alimentaires et agricoles du Pacifique, et l'absence complète de protocoles d'exportation pour les produits agricoles entre les pays des îles du Pacifique et la Chine (voir article *Agritrade* « [Des opportunités de marché sont identifiées mais des actions s'avèrent nécessaires](#) », 3 septembre 2012).

Même lorsque des protocoles sont en place, les modalités de mise en œuvre font l'objet de pressions de la part des producteurs nationaux et ces pressions peuvent déboucher sur l'utilisation

des préoccupations SPS pour limiter l'accès au marché ou miner la compétitivité des exportations, comme le souligne l'expérience de Fidji en matière d'exportations de gingembre vers l'Australie (voir article *Agritrade* « [Le marché du gingembre australien bientôt ouvert aux exportations fidjiennes ?](#) », 11 novembre 2012).

« La manière dont les normes SPS sont appliquées a des conséquences commerciales importantes »

La manière dont les normes SPS sont appliquées a des conséquences commerciales importantes. Certains appellent à la mise en œuvre de canaux d'arbitrage des questions SPS/de sécurité des denrées alimentaires indépendants des parties concernées (voir article *Agritrade* « [L'Afrique du Sud en quête de "processus parallèles de résolution des litiges" pour le différend l'opposant à l'UE](#) », 18 mai 2013).

Après l'annonce en janvier 2013 de l'introduction de nouvelles lois américaines sur la sécurité des denrées alimentaires, deux ans seulement après le Food Safety Modernisation Act, c'est la consternation dans les Caraïbes. Les nouvelles règles de l'UE ne s'appliqueront qu'à certains « fruits et légumes qui présentent le plus grand risque » (voir article *Agritrade* « [De nouvelles règles de sécurité des denrées alimentaires américaines pourraient poser de nouveaux défis aux exportateurs caribéens](#) », 11 mars 2013). Bien que l'on prévoit une application flexible de ces nouvelles règles, des difficultés sont déjà rencontrées à travers les Caraïbes pour satisfaire aux normes actuelles (voir article *Agritrade* « [Les exportations jamaïcaines vers les marchés américains confrontées à de sérieux défis en termes de sécurité des denrées alimentaires](#) », 6 octobre 2011).

En réponse aux demandes croissantes des détaillants pour un approvisionnement durable, octobre 2012 a vu le lancement de la Sustainability Initiative of South Africa (SIZA). Cette initiative entend remplacer les normes et audits multiples par un processus d'audit unique, réduisant ainsi les coûts de certification et améliorant les revenus nets des producteurs. Ce système de vérification indépendant est mis en œuvre dans le secteur des fruits et repose sur la reconnaissance mutuelle des audits parmi les détaillants internationaux et locaux (voir article *Agritrade* « [L'Afrique du Sud établit une norme unique en matière de commerce éthique](#) », 4 janvier 2013).

Au Kenya, des efforts similaires sont en cours pour promouvoir le développement de la certification environnementale des cultures telles que les fruits et légumes, en réponse aux tendances changeantes du marché (voir article *Agritrade* « [L'agriculture écologique jugée comme étant l'avenir de l'agriculture kényane](#) », 23 septembre 2012). L'importance pour les producteurs ACP de devancer les tendances de marché ne peut être sous-estimée, étant donné les perspectives de concurrence accrue sur les marchés des fruits et légumes de l'UE.

Développer les marchés intérieurs pour les fruits et légumes

L'utilisation d'instruments de politique commerciale agricole à l'appui du développement de la production de fruits et légumes pour les marchés locaux est mise à l'avant-plan dans de nombreuses régions ACP.

Le gouvernement sénégalais peaufine actuellement son système de contrôles sur les oignons importés à la lumière de la hausse des exportations d'oignons de l'UE. Après avoir initialement introduit des restrictions

d'importation saisonnières, il a stocké les oignons avant le début de la clôture de la saison d'importation (du 1er avril au 31 août), mais les importations en 2012 ont reculé de seulement 8,4 %.

« Les instruments de politique commerciale agricole à l'appui du développement de la production de fruits et légumes pour les marchés locaux sont de plus en plus utilisés »

Les producteurs d'oignons locaux ont ainsi été confrontés à des conditions de marché difficiles. En conséquence, il a été décidé en 2013 :

- d'avancer la clôture de la saison d'importation en février ;
- d'introduire des contrôles plus stricts dans les ports ;
- de rendre les licences d'importation spécifiques aux entreprises ;
- que le gouvernement « faciliterait » l'octroi d'autorisations d'importation aux « importateurs qui s'engagent à promouvoir la commercialisation de la production locale ».

Outre ces mesures en matière d'importations, le gouvernement du Sénégal soutient l'investissement dans l'infrastructure post-récolte, afin de garder les oignons localement produits dans un meilleur état pendant plus longtemps (voir article *Agritrade* « [Le Sénégal peaufine son régime d'importation des oignons](#) », 3 juin 2013).

Ces initiatives sénégalaises récentes s'inspirent de l'expérience de la Namibie, où les dispositions relatives aux licences d'importation sont étroitement intégrées dans les initiatives visant à renforcer le fonctionnement des chaînes locales d'approvisionnement de légumes.

Un système d'information de marché relie les volumes et calendriers prévus des producteurs aux projections des détaillants et négociants concernant la demande du marché. Ces mesures visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement locales ont facilité l'accès au crédit pour développer la production. La part de la demande de fruits et légumes satisfaite par la production locale est passée à 37 % en 2012 (contre 5 % initialement), avec un accent mis sur ces produits qui peuvent être produits de manière concurrentielle dans un contexte de marché géré. Les efforts actuels au Sénégal s'inspirent d'éléments de cette approche pourraient avoir des conséquences pour toute une série de fruits et légumes, et pas seulement les oignons.

Cependant, compte tenu des hausses importantes des exportations d'oignons de l'UE vers les pays ouest-africains voisins (voir article *Agritrade* « [Les exportations d'oignons néerlandais vers l'Afrique de l'Ouest affichent une croissance continue](#) », 2 février 2013), et de l'ampleur du trafic transfrontalier, il semble nécessaire d'élaborer une politique régionale de développement du secteur des fruits et légumes. Cela est d'autant plus important que les producteurs d'oignons du Niger dépendent des marchés régionaux côtiers pour 70 % de leurs ventes. L'augmentation des exportations d'oignons de l'UE vers les marchés ouest-africains non sénégalais pourrait perturber ce commerce.

L'expérience namibienne pourrait également être pertinente pour l'initiative des « parcs agricoles » de la Jamaïque. Cette approche vise à regrouper les infrastructures de la production et de la transformation agricoles en un seul lieu, tout en mobilisant les investissements privés dans la transformation à plus forte valeur ajoutée. Bien que divers légumes soient potentiellement concer-

nés, l'accent a été initialement mis sur les oignons, dans le but de remplacer 70 % des importations. La négociation de contrats de vente à terme d'oignons est jugée capitale. D'après le PDG d'Agro-Invest, cependant, cela exige « une protection commerciale du gouvernement central de façon à ce que les oignons locaux soient en mesure de concurrencer les importations », et cela implique des restrictions saisonnières (voir article *Agritrade* « [L'initiative alimentaire des "parcs agricoles" de la Jamaïque](#) », 21 janvier 2013). Dans ce contexte, des leçons peuvent être potentiellement tirées des expériences sénégalaise et namibienne.

Un développement important au cours de la période 2012/13 est l'augmentation de la demande locale de produits biologiques, conséquence directe de l'urbanisation rapide, du changement dans les habitudes de consommation et de la prise de conscience de l'importance d'une alimentation saine. Les études de cas publiées par la Fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique (IFOAM) ont mis en exergue le développement d'une production horticole biologique pour les marchés locaux au Kenya, en Ouganda, en Tanzanie et au Burundi, plusieurs voies d'accès au marché étant développées, dont les relations commerciales avec des restaurants locaux et des chaînes locales de supermarchés.

Certains agriculteurs biologiques au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie opèrent dans le cadre de systèmes de garantie participatifs (SGP). L'IFOAM a défini les SGP comme des « systèmes d'assurance qualité locaux certifiant les producteurs sur la base de la participation active des parties prenantes », le tout étant « fondé sur la confiance, les réseaux sociaux et l'échange de connaissances ». Ils s'appuient sur les Normes des produits biologiques

d'Afrique de l'Est, et au Kenya les principaux clients participent aux inspections agricoles pour vérifier la conformité. Les coûts de la certification et de la vérification pour les producteurs biologiques desservant les marchés locaux sont réduits (voir article Agritrade « [Un rapport souligne l'augmentation de la production biologique à destination des marchés locaux de la CAE](#) », 13 juin 2013).

3. Implications pour les pays ACP

Impact des réformes de la Politique agricole commune pour les exportateurs de fruits et légumes ACP

L'élargissement des paiements de l'aide directe à tous les producteurs de fruits et légumes de l'UE pourrait changer la position concurrentielle relative des producteurs de l'UE et ACP, les producteurs de l'UE étant enclins à approvisionner des volumes supérieurs à des prix inférieurs à ce que cela serait le cas en l'absence d'aide directe.

« L'élargissement des paiements de l'aide directe à tous les producteurs de fruits et légumes de l'UE pourrait changer la position concurrentielle relative des producteurs de l'UE et ACP »

Tout octroi automatique d'une aide directe aux producteurs biologiques pour récompenser la conformité aux mesures de « verdissement » aggraverait cette situation.

L'attention politique de plus en plus marquée portée par l'UE au « ver-

dissement » de la PAC pourrait également accélérer la tendance vers la détermination de l'empreinte carbone de la production de fruits et légumes, augmentant les coûts pour les fournisseurs ACP.

Les exportateurs de fruits et légumes ACP devront surveiller la situation et, lorsque nécessaire, s'engager dans le débat sur l'empreinte carbone pour veiller à ce que les fournisseurs ACP ne soient pas systématiquement discriminés et pour minimiser les effets haussiers sur les coûts des nouvelles demandes des détaillants.

Une action concertée des gouvernements ACP pourrait s'avérer nécessaire pour garantir que les systèmes nationaux de l'UE ne sont pas systématiquement discriminatoires à l'égard des fournisseurs des pays tiers dont les processus de production satisfont aux critères sous-jacents.

Les leçons tirées des initiatives politiques actuelles de l'UE visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement des fruits et légumes pourraient être mises en application pour améliorer la position des fournisseurs ACP dans les chaînes d'approvisionnement internationales des fruits et légumes, et celle des petits producteurs au sein des chaînes d'approvisionnement nationales de fruits et légumes. Cela serait conforme aux initiatives déjà en cours dans un certain nombre de pays ACP.

La nouvelle réglementation sur le contrôle de l'alimentation humaine et animale de l'UE

Les gouvernements ACP et les parties prenantes du secteur des fruits et légumes pourraient envisager d'entamer un dialogue avec l'UE sur l'applicabilité de la nouvelle réglementation s'agissant

des exportateurs ACP, en vue d'obtenir un élargissement aux fournisseurs ACP des exemptions accordées aux micro-entreprises de l'UE. Cela pourrait prolonger encore les préférences ACP à l'heure de la libéralisation des échanges commerciaux.

Répondre à la nouvelle concurrence créée par les nouveaux accords de libre-échange (ALE) de l'UE

Une analyse détaillée des nouvelles concessions tarifaires accordées au titre des nouveaux ALE est requise pour savoir où une concurrence accrue pour les fournisseurs ACP est probable et établir l'ampleur des ajustements nécessaires. Sur cette base, des stratégies de production et d'ajustement de marché pourront alors être développées pour des fruits et légumes spécifiques. Les exportateurs kenyans, par exemple, surveillent régulièrement les développements de marché pour identifier les ajustements nécessaires de la production. Cette surveillance devrait devenir plus systématique et généralisée dans les pays ACP.

En ce qui concerne les exportations de fruits et légumes biologiques, une concurrence plus intense pourrait nécessiter des initiatives spécifiques des gouvernements ACP en vue de renforcer le cadre réglementaire local pour la production biologique, et pour obtenir la reconnaissance mutuelle de l'UE, afin de réduire les coûts de certification et d'uniformiser les règles du jeu vis-à-vis des fournisseurs de pays tiers.

Intensifier le dialogue sur l'application des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS de l'UE

Les derniers développements dans le secteur des fruits et légumes ont attisé les craintes sur l'application des contrôles de sécurité des denrées alimentaires et SPS. Les pays ACP pourraient devoir explorer des mécanismes collectifs de dialogue et d'arbitrage sur l'application par l'UE des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Le dialogue en cours entre l'UE et les États-Unis sur les normes appliquées dans le secteur des fruits et légumes pourrait gagner en importance et devra être étroitement surveillé par les associations d'exportateurs de fruits et légumes ACP.

En outre, la portée des initiatives régionales visant à renforcer les capacités de conformité aux normes dans les grandes régions d'exportation de fruits et légumes ACP devra peut-être être revue.

Intégrer des normes de durabilité dans les nouveaux investissements

Là où de nouveaux investissements dans le secteur des fruits et légumes sont en cours, il est nécessaire d'intégrer des normes de durabilité dans la conception des nouveaux programmes ainsi que des systèmes de surveillance et de contrôle gouvernementaux.

« Il est nécessaire d'intégrer des normes de durabilité dans la conception des nouveaux programmes ainsi que des systèmes de surveillance et de contrôle gouvernementaux »

Cela exige d'améliorer les flux d'information sur les débats relatifs aux normes et les tendances dans les principaux marchés.

Intégrer l'utilisation des instruments de politique commerciale dans les stratégies visant à renforcer les chaînes d'approvisionnement locales

L'utilisation des instruments de politique commerciale agricole dans le secteur des fruits et légumes doit être plus étroitement et systématiquement liée à des mesures visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement locales de fruits et légumes. Cela requiert la création de forums pour les producteurs, détaillants et négociants au sein desquels ils peuvent se regrouper et développer les normes de produits locaux appropriées ainsi que les contrats de vente à terme.

Cela exige que les politiques mettent l'accent sur :

- la mise en place d'un cadre commercial propice qui favorise les achats locaux ;

- le soutien à la mise en place de systèmes d'information sur la production et la demande commercialement pertinents ;
- le renforcement du cadre légal pour les négociations de contrats et leur application.

Développer les marchés locaux pour les produits biologiques

L'expérience dans la Communauté d'Afrique de l'Est suggère qu'il existe de nombreuses possibilités de développer la production biologique de fruits et légumes à destination des marchés locaux en utilisant des SGP liés aux normes locales de produits (par ex., en Afrique orientale, les exigences des Normes des produits biologiques d'Afrique de l'Est). Ceci a déjà été entrepris dans le Pacifique, où un manuel sur les SGP a été produit, et où la Norme biologique du Pacifique a été intégrée dans la « Famille des normes » de l'IFOAM, facilitant ainsi le commerce de produits biologiques à travers les frontières.

Les possibilités de partage parmi les pays ACP des expériences sur le développement des marchés locaux pour les fruits et légumes produits localement sont nombreuses via le réseau de l'IFOAM. Cela pourrait aider les producteurs de fruits et légumes locaux, en particulier dans les économies insulaires, à accéder aux marchés du tourisme en plein essor et aux chaînes de supermarchés établies au niveau local.

Principales sources

1. Commission européenne (CE), « A review of the EU regime for the fruit and vegetables sector: Public consultation on policy options and their impact assessment », non daté <http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/policy/consultation>

2. CE, « European Union and United States agree to historic new partnership on organic trade », communiqué de presse n° IP/12/138, 15 février 2012

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/138&fo>

3. CE/DG Commerce, « Final report: High Level Working Group on Jobs and Growth », 11 février 2013

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

4. Secrétariat du Commonwealth, « Eco-labelling: Challenges and opportunities for small states and LDCs », par M. Haynes, Trade Hot Topics n° 95, 2012

<http://www.secretariat.thecommonwealth.org/files/251358/FileName/TradeHotTopics-95FINAL.pdf>

5. CE, « High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain: Report 2012 », 5 décembre 2012

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm#h2-2

6. CE, « European Retail Action Plan and Green Paper on unfair trading practices in the business-to-business food and non-food supply chain – frequently asked questions », MEMO/13/47, 31 janvier 2013

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-47_en.htm?locale=en

7. Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de l'UE, « Final report on an audit carried out in South Africa from 07 to 17 June 2011 in order to evaluate the system of official controls and certification of citrus fruit for export to the European Union », DG(SANCO) 2011-6070 - MR Final

http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=2775

8. US FDA, « FSMA propose rule for preventive controls for human food », 2013

<http://www.fda.gov/Food/guidanceregulation/FSMA/ucm334115.htm>

9. CE, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2022 », décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2012/fullrep_en.pdf

10. CE, « Agriculture in the European Union: Statistical and economic information report 2012 », décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2012/pdf/full-report_en.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans les négociations et la mise en œuvre des APE

La révision du SPG de l'UE

Développements autour des normes applicables aux processus de production et à l'accès au marché

Développements dans les accords commerciaux de l'UE avec les pays tiers

Relations commerciales des pays ACP avec les pays tiers

3. Implications pour les pays ACP

Les implications du non-respect des engagements relatifs à l'accès aux marchés

Évaluer l'impact d'accords spécifiques sur des composantes particulières du marché

Faire face aux questions SPS et de sécurité alimentaire et aux exigences et évolutions liées aux normes d'accès au marché

« Trouver son chemin » sur les marchés non traditionnels

Accès au marché

1. Contexte et principaux enjeux

La base pour l'accès des pays ACP au marché de l'UE est en train de se fragmenter.

« La base pour l'accès des pays ACP au marché de l'UE est en train de se fragmenter »

Les critères d'accès ont inclus les Accords de partenariat économique (APE)/APE intérimaires, l'initiative Tout sauf les armes (TSA) et le Système de préférences généralisées (SPG). Étant donné la révision proposée du règlement d'accès au marché (RAM) n° 1528/2007 et du SPG de l'UE, il se peut qu'à l'avenir certains pays ACP effectuent leurs échanges commerciaux selon les clauses de la nation la plus favorisée (NPF) ou dans le cadre du SPG+ de l'UE, cela dépendant du résultat des négociations d'APE.

Le processus d'érosion de la valeur des préférences commerciales des pays ACP se poursuit. Alors que les accords de zone de libre-échange (ZLE) existants de l'UE sont en cours de mise en œuvre, d'autres négociations de ZLE sont en passe d'être conclues, et d'autres encore sont lancées ou préparées avec les principaux partenaires commerciaux. La détermination de l'impact de ces accords sur chacun des pays ACP requiert une analyse détaillée. En outre, comme sou-

ligné par l'étude de l'Overseas Development Institute (ODI) sur l'impact des ZLE de l'UE avec les pays d'Amérique latine sur le secteur du rhum des Caraïbes, les changements dans les politiques de l'UE ne peuvent être jugés séparément de développements plus généraux. Toute analyse doit prendre en considération les évolutions plus larges des politiques commerciales, agricoles et même fiscales qui ont un impact sur les marchés pour les produits ACP à travers la planète.

Les pays ACP seront confrontés à de nouveaux enjeux à mesure qu'ils progresseront dans la mise en œuvre des engagements politiques de l'APE. Toute une série de dispositions d'APE ont des incidences sur l'utilisation des instruments de politique commerciale par les gouvernements ACP. Dans le cadre des efforts nationaux de sécurité alimentaire, ces instruments sont de plus en plus utilisés en réponse à la hausse des prix, ce qui aggrave la volatilité de ceux-ci. Dans ce contexte, les efforts des gouvernements du CARIFORUM pour résoudre ces incohérences entre l'utilisation actuelle des instruments de politique commerciale agricole et les engagements politiques de l'APE sont d'autant plus importants.

De la même manière, il conviendra de surveiller attentivement les efforts de la

Commission européenne visant à renforcer son pouvoir pour faire appliquer les engagements de politique commerciale convenus au niveau international et bilatéral par les pays tiers.

Un autre domaine de développement des politiques de l'UE exigeant d'être suivi de près a trait aux efforts de la CE en vue de lier les exigences en matière de processus de production à l'accès au marché. Bien que cela soit apparu initialement dans le secteur agricole, avec les contingents tarifaires spéciaux pour la production de bœuf élevé à l'herbe, le lien des exigences concernant les processus de production avec l'accès au marché en 2012 a été établi de manière bien plus complète. Des efforts sont maintenant déployés dans le secteur de la pêche pour lier le respect des pratiques de pêche durables à l'accès au marché pour les produits de la pêche de l'UE. Lorsque les fondements juridiques seront en place, il sera possible d'étendre cette approche politique à d'autres secteurs.

Si cet objectif reste relativement éloigné, les bases de cette approche sont actuellement jetées. Le problème des normes des détaillants est plus immédiat. Les normes changeantes des détaillants n'ont pas d'impact sur l'accès au marché au sens large mais sur l'accès à des segments de marché particuliers, et bon nombre de ces normes se généralisent.

C'est dans ce contexte que nous devrions analyser l'évolution des relations commerciales des pays ACP avec les pays non UE dans le secteur agroalimentaire. De nouvelles opportunités de marché se créent dans le monde ; cependant, la manière d'exploiter ces opportunités de telle sorte que cela transforme structurellement les secteurs agroalimentaires ACP et la base de l'engagement ACP dans l'économie mondiale est cruciale.

2. Récents développements

Développements dans les négociations et la mise en œuvre des APE

Application de la stratégie de l'UE en matière de commerce et de développement

Dans le courant de 2013/14, certains aspects clés de la stratégie de l'UE en matière de commerce et de développement devraient être mis en œuvre. Cela pourrait englober :

- l'entrée en vigueur du nouveau règlement SPG de l'UE à compter du 1er janvier 2014 ;
- l'entrée en vigueur du nouveau cadre financier réduit pour le 11e Fonds européen de développement (FED) ;
- l'entrée en vigueur d'une politique de « différenciation », ou de retrait de certains pays en développement de la liste des programmes d'aide au développement financés par les subventions de l'UE ;
- l'expiration de l'accès en franchise de droits et de contingents pour une série de pays ACP en vertu du RAM n° 1528/2007, à compter du 1er octobre 2014.

L'émergence d'une série d'accords différenciés d'accès au marché inquiète tout particulièrement les pays ACP non PMA qui n'ont pas encore conclu un APE. Le traitement différencié de l'aide préoccupe les Caraïbes, qui craignent d'être largement exclues des programmes d'aide futurs financés par les subventions de l'UE.

En outre, on ne sait pas vraiment quelle contribution la stratégie de l'UE en matière de commerce et de développement apportera à toute une série de questions identifiées dans le rapport des 10 agences préparé dans le cadre des initiatives ministérielles du G20 en 2011. Certains points suscitent des craintes particulières, par exemple les propositions visant à répondre aux problèmes d'insécurité alimentaire, notamment les mesures destinées à gérer les « politiques commerciales des grands pays » qui « augmentent la volatilité des prix mondiaux et créent des externalités négatives pour les plus petits pays », ainsi que les mesures visant à aborder les effets sur les prix alimentaires des politiques en matière de biocarburants (voir article *Agritrade* « [Le groupe de travail du G20 recommande une action générale pour réduire l'impact de la volatilité des prix mondiaux](#) », 5 juillet 2011).

Il n'est également pas clair si la nouvelle stratégie de l'UE fournira un leadership aux pays ACP s'agissant des préoccupations internationales telles que l'élimination des subventions au coton, le cycle actuel des réformes de la Politique agricole commune (PAC) étant susceptible de maintenir les paiements couplés dans les secteurs sensibles comme le coton (voir article *Agritrade* « [Les développements récents du secteur du coton européen examinés par l'USDA](#) », 2 mai 2011).

Dans l'ensemble, au niveau ACP, l'évolution de la politique de l'UE en matière de commerce et de développement devrait créer un nouveau contexte pour la coopération ACP-UE dans ces domaines, impliquant une fragmentation supplémentaire de la base sous-jacente de la solidarité et de l'action commune ACP.

Le contexte changeant des négociations actuelles d'APE

Au niveau général des pays ACP, l'analyse publiée dans l'édition d'août 2012 de GREAT Insights du Centre européen pour la gestion des politiques de développement (ECDPM) a souligné l'écart entre les aspirations de l'UE et les attentes des pays ACP tout au long des négociations d'APE. Elle affirme que les gouvernements ACP ont toujours recherché une « solution flexible pour la question de la compatibilité à l'OMC » et mis l'accent sur le renforcement de leurs capacités de production et les efforts d'intégration régionaux. Pour sa part, la CE promeut un agenda ambitieux pour des ZLE complètes, couvrant le commerce de marchandises, la libéralisation des investissements et des « disciplines pour la concurrence, les marchés publics, la facilitation commerciale, les droits de la propriété intellectuelle et la protection des données ».

« Pour les gouvernements ACP, le concept d'APE de l'UE exigeait un gigantesque programme de réformes économiques »

Bien que les ZLE ambitieuses de la CE ne requerraient aucun changement de politique de la part de l'UE, pour les gouvernements ACP, le concept d'APE de l'UE exigeait des « réformes fondamentales : administratives, juridiques et constitutionnelles », représentant « un gigantesque programme de réformes économiques » (voir article *Agritrade* « [Écart entre aspirations et attentes dans les négociations d'APE](#) », 28 octobre 2012).

S'agissant des implications de l'écart entre aspirations de l'UE et attentes des pays ACP pour le secteur alimentaire et agricole, l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents

pour les exportations ACP vers le marché de l'UE a été éclipsé par :

- les effets des réformes de la PAC (plus particulièrement au travers des réductions de prix dans les secteurs du sucre et du riz) ;
- les développements sur le marché mondial (par ex. dans le secteur sucrier, où, pendant 18 mois, les prix moyens du marché mondial étaient supérieurs aux prix du marché de l'UE) ;
- l'application plus stricte des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et des normes de sécurité des denrées alimentaires (plus particulièrement dans les secteurs de l'horticulture et du bœuf).

Début 2013, une application plus stricte des contrôles SPS a donné lieu au rejet de plus d'un cinquième des exportations de légumes du Kenya vers le marché européen (voir article *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013), et certains appellent à des restrictions sur les importations d'agrumes d'Afrique du Sud (voir article *Agritrade* « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013). Ces développements mettent en lumière l'importance capitale des questions SPS et de sécurité alimentaire pour l'accès au marché accordé aux exportateurs agroalimentaires ACP.

En outre, les préoccupations ACP concernant les effets externes du déploiement des instruments de la PAC réformée (par ex. dans le secteur laitier ; voir article *Agritrade* « [Les marchés nigérian et ghanéen offrent un potentiel de croissance supplémentaire pour les exportations de lait de l'UE](#) », 2 février

2013) et le processus d'érosion des préférences, découlant d'initiatives de politique commerciale de l'UE plus générales, doivent encore être abordées dans les processus de négociation d'APE (voir article *Agritrade* « [Signature des accords d'association d'Amérique centrale et du Pacte andin](#) », 12 août 2012).

S'agissant de l'UE, les aspirations des exportateurs de produits alimentaires à l'élimination systématique des barrières non tarifaires au commerce, au travers de la mise en œuvre des dispositions d'APE intérimaires sur le retrait des licences d'importation et de mesures similaires, sont restées lettre morte pour la plupart, ces dispositions restant un point d'achoppement majeur dans certains processus de négociation d'APE (voir article *Agritrade* « [Les défis qui se posent au secteur de la minoterie de l'UE](#) », 11 novembre 2012).

Ces développements et débats doivent être envisagés au regard de l'importance croissante des pays ACP en tant que marché pour les exportations agricoles de l'UE. Entre 2007 et 2010, les exportations alimentaires et agricoles totales de l'UE vers le groupe ACP (sans l'Afrique du Sud) ont augmenté de 35,3 % contre une croissance de 22,2 % des exportations hors UE. Les exportations agricoles vers l'Afrique du Sud ont pendant ce temps progressé de 51 %. Ce qui signifie que la part des pays ACP dans le total des exportations agricoles de l'UE a augmenté de 6,9 % à 7,7 %. Cela peut s'expliquer par la forte croissance des économies africaines ces dernières années, par l'urbanisation et par l'émergence d'une classe moyenne en plein essor, avec des préférences des consommateurs qui évoluent.

Les tendances des exportations agricoles de l'UE, cependant, peuvent être considérées comme étant

contraires aux aspirations des pays ACP à développer leurs propres industries de transformation alimentaire à plus forte valeur ajoutée, un domaine qui s'est vu accorder une priorité politique forte dans de nombreux pays ACP. Cela donne d'autant plus d'importance aux discussions concernant certains points litigieux dans les négociations d'APE en cours (voir article *Agritrade* « [L'examen 2011 de l'UE révèle l'importance croissante des marchés ACP](#) », 13 mai 2012).

Développements relatifs au RAM n° 1528/2007

La présentation en septembre 2011 d'une proposition de la CE pour l'expiration du RAM n° 1528/2007 au 1er janvier 2014 situe le contexte des développements dans les négociations d'APE ACP-UE en 2012/13. Au cours de cette période, les gouvernements ACP ont fait pression pour l'abandon de toute échéance arbitraire pour la conclusion des négociations d'APE. En juin 2012, le Conseil des ministres ACP a appelé la CE à « réduire ses ambitions et à tenir dûment compte du niveau de développement de ses partenaires de négociation ACP, en vue de conclure des APE inclusifs qui susciteront l'adhésion de tous les États appartenant à une région ACP donnée » (voir article *Agritrade* « [Le PE appelle à plus de temps dans les négociations d'APE](#) », 22 juillet 2012).

En décembre 2012, les chefs d'État et de gouvernement ACP ont réuni une troïka de ministres ACP pour engager une démarche auprès des gouvernements des États membres de l'UE afin d'essayer de sortir de l'impasse sur les questions litigieuses freinant la conclusion des négociations d'APE.

Ces efforts de lobbying ont porté leurs fruits en 2012, le Conseil, la CE et le Parlement européen adoptant des

positions différentes sur l'échéance pour la conclusion des négociations d'APE. En conséquence, un dialogue trilatéral a été lancé entre les trois institutions européennes pour réconcilier les positions divergentes. Le 6 mars 2013, ce processus de « trilogue » a convenu que le 1er octobre 2014 devrait être l'échéance pour la conclusion des négociations d'APE, après quoi les accords d'accès au marché transitoires au titre du RAM n° 1528/2007 expireront. La Commission du commerce international et la session plénière du Parlement européen ont approuvé la date, qui représente maintenant une échéance ferme. Ceci devrait donner un élan supplémentaire aux négociations d'APE en cours.

Des progrès au niveau régional dans les négociations d'APE intérimaire

Si les négociations d'APE en Afrique de l'Ouest dans le courant de 2012 ont achoppé sur la question de l'offre d'accès au marché de la région faite à l'UE (70 % de libéralisation proposée par les gouvernements ouest-africains et 80 % souhaitée par l'UE), en mars 2013, il apparaît qu'une réunion des experts de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a soumis une offre qui aboutira à une libéralisation de 75 % sur une période de mise en œuvre accélérée de 15 ans.

« Dans le courant de 2012 les négociations d'APE en Afrique de l'Ouest ont achoppé sur la question de l'offre d'accès au marché de la région faite à l'UE »

Les premières discussions ministérielles de la CEDEAO sur cette offre révisée en mars 2013 se sont avérées stériles. Une décision des ministres ouest-africains est néanmoins attendue en juin 2013.

D'après l'organisation intergouvernementale South Centre, cette offre révisée faisait suite à un examen des statistiques mises à jour sur les importations ouest-africaines en provenance de l'UE, qui a révélé que « le niveau global de libéralisation de l'Afrique de l'Ouest serait d'environ 76 %, sur la base des données d'exportation de l'UE pour les années 2008-2010 ».

En Afrique de l'Ouest, cependant, il reste le problème de la finalisation et de la mise en œuvre effective du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, qui constitue la base de tout processus régional de réductions tarifaires. Un accord a été obtenu au plan technique en décembre 2012, les ministres de la CEDEAO approuvant le TEC le 20 mars 2013.

L'organisation régionale de producteurs agricoles ROPPA a dénoncé le TEC proposé pour les produits agro-alimentaires car il accorde une protection tarifaire bien trop faible à des produits stratégiques tels que le riz, les produits laitiers, le poisson et les produits transformés localement (voir article *Agritrade* « [Le TEC de la CEDEAO finalement adopté tandis que les organisations de producteurs expriment des craintes](#) », 22 avril 2013). Il existe également un problème de cohérence entre le TEC proposé par la CEDEAO et l'évolution actuelle de la politique commerciale agricole du Nigeria, liée à l'agenda de transformation agricole interne (voir articles *Agritrade* « [Le Nigeria intensifie ses efforts visant à promouvoir un secteur sucrier totalement intégré](#) », 28 avril 2013, et « [Les importations de riz explosent en prévision de l'augmentation des droits de douane](#) », 15 avril 2013).

C'est dans le contexte de ces incertitudes persistantes que le gouvernement ghanéen, tout en affirmant son engagement pour une approche

régionale des négociations d'APE, s'est réservé le droit de s'appuyer sur son APE intérimaire en cas d'absence d'accord régional pour la conclusion du processus d'APE. Une position similaire semble être adoptée en Côte d'Ivoire.

« En Afrique centrale, le Cameroun a été le pays le plus activement engagé vis-à-vis des APE »

En Afrique centrale, d'après le South Centre, « sur les 8 pays composant la région d'APE d'Afrique centrale, le Cameroun a été le pays le plus activement engagé vis-à-vis des APE ». Cependant, le Cameroun doit encore ratifier son APE intérimaire signé. En 2012/13, aucun nouveau cycle de négociations régionales n'a eu lieu et l'accès au marché et l'aide au développement continuent d'être des points litigieux.

« Dans la région d'Afrique orientale et australe, quatre pays ont signé leurs APE intérimaires et commencé à les mettre pleinement en œuvre »

Dans la région d'Afrique orientale et australe, quatre pays ont signé leurs APE intérimaires et commencé à les mettre pleinement en œuvre à compter du 1er janvier 2013 (Maurice, Seychelles, Zimbabwe et Madagascar). Pourtant, d'après certaines informations de presse, le gouvernement de Madagascar réclamait un report de 5 ans pour la mise en œuvre de ses engagements à la lumière de la crise économique et de la nécessité de « laisser le pays se préparer aux impacts négatifs des réductions tarifaires » (voir article Agritrade « [Report des engagements de mise en œuvre de la ZLE algérienne](#) », 22 octobre 2012).

Il a été rapporté en octobre 2012 que le gouvernement du Malawi renouvelait sa position et envisageait maintenant

activement la signature d'un APE intérimaire (voir article Agritrade « [Le gouvernement du Malawi entend signer un APE intérimaire](#) », 16 décembre 2012).

Au niveau de la Coopération d'Afrique de l'Est (CAE), des réunions conjointes ont été organisées en septembre et décembre 2012 et en février 2013, qui ont semble-t-il permis quelques avancées sur les volets coopération au développement et agriculture. S'agissant de l'agriculture, la CAE aurait « abandonné sa demande visant à aborder la question des subventions internes dans les négociations » et « convenu de retirer l'expression "ayant des effets de distorsion des échanges" dans le corps du texte », tandis que la CE était d'accord pour « améliorer la transparence du soutien agricole interne et s'abstenir de subventionner des marchandises libéralisées dans l'accord ».

Cependant, un accord n'a pas pu être obtenu sur la modification du texte existant sur les taxes d'exportation, qui limite actuellement la portée de l'introduction des nouvelles taxes d'exportation, ni sur la « question du cumul avec l'Afrique du Sud et les pays ACP ». Ces questions seront résolues dans le cadre d'un éventuel « paquet ministériel » qui inclura également d'autres clauses litigieuses telles que la clause NPF.

S'agissant d'un APE complet englobant l'ensemble de l'Afrique orientale et australe, les progrès ont été décrits par le South Centre comme « lents », avec de nombreuses questions non résolues, notamment les taxes d'exportation, les règles d'origine et les sauvegardes agricoles spéciales, la clause NPF et les dispositions en matière de service en Mode 4, ainsi que les dispositions en matière d'aide au développement.

Au niveau de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), l'impasse de longue date sur l'accès au marché agricole a perduré en 2012/13.

« Dans la région SADC, l'impasse de longue date sur l'accès au marché agricole a perduré en 2012/13 »

Cette impasse concerne plus particulièrement l'accès amélioré pour les exportations agroalimentaires sud-africaines, notamment le sucre, et toute une série de clauses litigieuses qui empiètent sur l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole liés au développement du secteur agroalimentaire dans le contexte de l'Union douanière d'Afrique australe. Certains progrès ont été signalés concernant les règles d'origine, avec un accord de principe sur certaines modalités temporaires relatives au cumul dans le secteur des fruits en conserve. Des négociations sont en cours pour des règles d'origine d'approvisionnement global dans le secteur de la pêche.

Par ailleurs, l'impact d'une application plus stricte des exigences SPS de l'UE dans le secteur du bœuf est devenu une source d'inquiétude pour la Namibie, les éleveurs communaux se voyant appliquer une réduction de 25 % du prix de leur bétail non conforme aux exigences de l'UE (voir article Agritrade « [Les implications commerciales des exigences SPS de l'UE entravent le développement des approvisionnements de bœuf des petits producteurs en Namibie](#) », 4 mai 2013). Il s'agit là d'un point politiquement sensible, qui conduit à une remise en question de la valeur à long terme d'un APE, étant donné l'importance croissante des questions non tarifaires pour les flux commerciaux.

Dans la région Pacifique, aussi bien Fidji que la Papouasie-Nouvelle-Guinée

(PNG) ont signé des APE intérimaires afin de consolider un accès pour leurs exportations de sucre et de produits de la pêche sur le marché de l'UE, mais continuent de négocier un APE complet avec d'autres gouvernements ACP du Pacifique.

« Fidji et la PNG ont signé des APE intérimaires afin de consolider un accès pour leurs exportations de sucre et de produits de la pêche »

Fidji et la PNG ont obtenu l'approvisionnement global pour le thon, même si les négociateurs du Pacifique ont appelé « l'UE à garantir que les bénéfices déjà obtenus par la PNG et Fidji dans l'APE intérimaire soient également octroyés à tous les autres pays du Pacifique ». Cela n'a pas encore été convenu cependant.

Les défis de la mise en œuvre de l'APE : le cas des Caraïbes

Les pays du CARIFORUM ont été confrontés à de sérieux défis pour mettre en œuvre les engagements d'APE en 2012. D'après le South Centre, alors que « 14 pays caribéens devaient procéder à des réductions tarifaires en janvier 2011, seuls 8 pays l'ont réellement fait ». Compte tenu de ces retards, les responsables de la CE ont annoncé que l'UE « perdait patience » face au défaut de mise en œuvre des réductions tarifaires convenues, menaçant de soumettre l'affaire à l'arbitrage.

« Dans les Caraïbes, alors que 14 pays devaient procéder à des réductions tarifaires en janvier 2011, seuls 8 pays l'ont réellement fait »

En septembre 2012, le Premier ministre de St Kitts et Nevis a évoqué la nécessité de laisser plus de temps pour la mise en œuvre de certains engagements d'APE

étant donné le risque d'éventuelles pertes de revenus (voir article *Agritrade* « [Madagascar et St Kitts & Nevis essaient d'obtenir un moratoire pour la mise en œuvre de l'APE](#) », 15 octobre 2012). Des appels ont été lancés pour que la CE « reconnaisse les difficultés que traverse la région » et que l'UE « s'engage dans un dialogue constructif qui la dispenserait des réductions tarifaires pour le moment ». Il a également été évoqué de renégocier les engagements d'APE dans le cadre du processus de révision 2013 (voir article *Agritrade* « [La mise en œuvre des réductions tarifaires des Caraïbes sous les projecteurs](#) », 27 août 2012).

Si les préoccupations budgétaires étaient au cœur des débats concernant la non-mise en œuvre des engagements d'APE, l'utilisation des mesures « para-tarifaires » dans le cadre des politiques visant à développer la production alimentaire pourrait être de plus en plus controversée. Par exemple, en juin 2012, le gouvernement jamaïcain a augmenté les droits de timbre sur toute une série de produits alimentaires importés. Cette décision semble aller quelque peu à l'encontre des engagements d'APE CARIFORUM-UE sur l'élimination des « para-droits de douane », prévus pour entrer en vigueur entre 2014 et 2017 (voir article *Agritrade* « [Le paquet fiscal révisé va faire baisser les importations alimentaires annoncées en Jamaïque](#) », 3 septembre 2012).

Dans ce contexte, le 18 décembre 2012, la CE a présenté des propositions pour renforcer la capacité de l'UE à garantir que les partenaires commerciaux respectent les règles commerciales convenues. La proposition « permettrait à l'UE de prendre des mesures commerciales d'une manière plus rationnelle et efficace afin d'encourager le pays contrevenant à lever les mesures illégales ». Parmi les réponses commerciales envisagées figurent la «

suspension des concessions tarifaires (...) l'imposition de nouveaux droits de douane ou de droits plus élevés » ou l'utilisation de restrictions quantitatives. Ces propositions font partie des efforts plus généraux de l'UE pour « faire valoir ses droits dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux afin d'ouvrir les marchés illégalement fermés » (voir article *Agritrade* « [La CE entend renforcer la conformité des pays tiers avec les engagements commerciaux](#) », 21 janvier 2013).

La révision du SPG de l'UE

Le nouveau règlement SPG de l'UE présenté en octobre 2012 est largement conforme aux propositions de la Commission de 2011 (voir article *Agritrade* « [La Commission dévoile sa proposition pour le nouveau SPG](#) », 10 juin 2011). À compter du 1er janvier 2014, le système d'accès au marché SPG de l'UE s'en trouvera considérablement modifié, avec une réduction du nombre de pays bénéficiaires, un changement dans les détails de la « graduation des produits » et un élargissement modeste de la portée et de la profondeur des préférences SPG accordées.

Les pays seront exclus du système SPG en fonction de trois critères :

- Le premier critère est une exclusion incontestable des pays ou territoires étrangers à l'UE qui ont un accès préférentiel au marché de l'UE en vertu d'autres politiques ;
- Le deuxième est l'exclusion potentiellement controversée de pays qui ont un accès au marché européen équivalent ou supérieur en vertu d'un accord commercial alternatif.
- Enfin il y a l'exclusion controversée de pays ayant été classés comme pays à revenu intermédiaire par la Banque mondiale pendant trois ans, ce qui

pourrait affecter des membres ACP tels que la Namibie, le Gabon et le Botswana

“From 2014, the EU’s GSP scheme will cover only lower middle income, low income and least developed countries”

Ceci signifie qu’à partir de 2014, le système SPG de l’UE couvrira uniquement les pays à revenu intermédiaire inférieur, à faible revenu et les pays les moins avancés (PMA). La CE affirme que ces réformes aideront les pays les plus pauvres à se montrer plus compétitifs sur le marché européen, puisque les concurrents seront confrontés à des droits de douane plus élevés. Toutefois, une analyse de l’ODI suggère que peu de pays ACP exportent les produits agricoles ou de la pêche qui seront affectés par le nouveau régime de graduation.

Par ailleurs, les propositions de la CE incluent des dispositions de sauvegarde qui permettent à la CE de retirer temporairement les avantages accordés pour toute une série de raisons. Ces dispositions s’appliquent à tous les bénéficiaires SPG, notamment les PMA couverts par le régime TSA (voir article *Agritrade* « [L’UE présente le nouveau Système de préférences généralisées](#) », 2 février 2013).

Développements autour des normes applicables aux processus de production et à l’accès au marché

Les efforts de la CE visant à lier les exigences en termes de processus de production à l’accès au marché de l’UE se sont intensifiés dans le secteur de la pêche dans le courant de l’année 2012, et font maintenant l’objet d’un dialogue trilatéral entre les institutions de l’UE pour établir un

nouveau règlement sur l’organisation commune de marché pour les produits de la pêche (voir articles *Agritrade* « [Le Parlement européen adopte des mesures commerciales contre les pays qui autorisent une pêche non durable](#) », 8 octobre 2012, et « [Les institutions européennes préparent leur trilogue sur les conditions d’accès au marché pour les produits de la pêche](#) », 7 avril 2013).

Lorsque la base juridique pour l’application de ces instruments commerciaux liés aux processus de production sera en place, l’application pourra être élargie. Par exemple, ces instruments peuvent inclure la conformité aux exigences en matière de bien-être animal lors du transport pour toutes les importations de produits à base de viande ; ou la conformité avec des pratiques agricoles durables pour toutes les importations d’huile de palme ; ou encore l’application d’exigences de certification des importations de cacao comme n’ayant pas eu recours au travail des enfants. Il conviendra de veiller tout particulièrement à l’évolution possible des politiques de l’UE dans ce sens.

Développements dans les accords commerciaux de l’UE avec les pays tiers

S’agissant des négociations commerciales de l’UE avec les pays non ACP, l’UE a :

- déjà 28 accords commerciaux en vigueur ;
- achevé les négociations de huit accords supplémentaires, qui ne sont pas encore entrés en vigueur ;
- 10 processus supplémentaires de négociations commerciales en cours ;
- quatre accords d’association existants qu’elle entend approfondir.

L’impact de ces accords sur des domaines présentant un intérêt pour les pays ACP en termes d’exportations doit être évalué au cas par cas.

Par exemple, en 2013, les ZLE avec l’Amérique centrale et les pays du Pacte andin déboucheront sur une réduction de 48 % des droits de douane prélevés sur les importations de bananes par rapport à 2010. Ces économies en droits de douane sont susceptibles d’avoir des effets commerciaux qui pourraient avoir des conséquences importantes pour les exportateurs de bananes ACP individuels. Étant donné l’accent croissant mis par le Pérou sur les exportations de bananes biologiques, un contingent tarifaire, qui entraînera une augmentation de 56 % des exportations ainsi qu’une réduction de 48 % des droits de douane appliqués, est susceptible d’intensifier la concurrence pour les exportateurs de bananes biologiques de la République dominicaine. Cela exigera l’adoption de stratégies d’adaptation par les exportateurs de bananes dominicains s’ils veulent conserver leur position commerciale (voir article *Agritrade* « [Signature des accords d’association d’Amérique centrale et du Pacte andin](#) », 12 août 2012).

« Tout processus d’harmonisation des normes UE-États-Unis aurait des conséquences pour le système mondial d’élaboration des normes de produits »

En outre, en février 2013, la CE a entamé un travail préparatoire pour le lancement des négociations avec les États-Unis à propos d’un Partenariat transatlantique sur le commerce et l’investissement. Il a été reconnu que l’harmonisation des normes sera cruciale pour un ALE UE-États-Unis. Il a également été reconnu que tout processus d’harmonisation des normes

UE-États-Unis aurait des conséquences pour le système mondial d'élaboration des normes de produits. Cela est susceptible d'avoir un impact sur le commerce ACP aussi bien avec l'UE qu'avec les États-Unis, et peut être considéré comme un nouveau domaine d'impact sur les pays ACP des négociations commerciales de l'UE avec les pays tiers (voir article *Agri-trade* « [Les discussions sur les normes dans les négociations commerciales UE-États-Unis ont des implications mondiales](#) », 4 mai 2013).

Relations commerciales des pays ACP avec les pays tiers

En octobre 2012, le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) a publié un examen des systèmes de préférences commerciales pour les pays pauvres. Les systèmes commerciaux du Canada et du Japon favorables aux PMA étaient jugés comme « relativement complets », tandis que le système américain était considéré comme présentant « une couverture moins importante ». Les systèmes commerciaux préférentiels de pays tels que la Chine, l'Inde et la Corée du Sud ont été jugés comme devenant de plus en plus complets et offrant, dans certains cas, des règles d'origine de plus en plus favorables – la question des règles d'origine étant cruciale pour déterminer le bénéfice réel des dispositions d'accès au marché (voir article *Agri-trade* « [Les préférences commerciales des marchés émergents s'améliorent](#) », 9 décembre 2012).

« Partout dans la région ACP, l'UE est confrontée à une concurrence croissante de la part des pays en développement avancés »

Il convient de noter dans l'analyse de l'ICTSD que l'UE est confrontée à une

concurrence croissante de la part des pays en développement avancés qui offrent des préférences commerciales similaires à celles proposées traditionnellement par l'UE à de nombreux pays ACP.

La diversification commerciale des pays ACP est toutefois semée d'obstacles. Par exemple, le salon Trade Pasifika organisé en juin 2012 a mis en évidence un large éventail de débouchés commerciaux potentiels qui s'offrent aux producteurs du Pacifique dans toute l'Australasie. Toutefois, il a également fait apparaître que, dans le secteur agricole, l'absence de protocoles relatifs à l'exportation des produits agricoles (traitant des questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires) couvrant l'accès aux principaux marchés d'exportation comme la Chine représentait un frein important à l'exploitation de ces débouchés potentiels. Pour remédier à ce problème, une étroite collaboration entre les gouvernements ACP et les secteurs privés doit être instaurée pour veiller à ce que ces protocoles soient mis en place.

Entre-temps, les problèmes liés à l'exportation du café Blue Mountain de la Jamaïque vers la Chine mettent en évidence l'ampleur des difficultés posées par la diversification des relations commerciales à la lumière de la modification radicale des schémas de la croissance économique mondiale. En décembre 2012, en raison des difficultés rencontrées pour protéger les marques Jamaica Blue Mountain et Jamaica High Mountain Supreme, il a été annoncé que la Jamaïque allait s'affranchir des accords de commercialisation exclusifs pour pouvoir exporter du café vers la Chine. Bien que cela reflète en partie la complexité culturelle et la nature dynamique des marchés chinois en plein essor, cette décision révèle également les problèmes rencontrés pour le maintien de la différen-

ciation des produits sur la base de la qualité dans un marché où l'application réglementaire des normes et le respect des labels de qualité laisse à désirer. Il s'agira sans doute d'un problème non seulement pour les exportateurs de café jamaïcain différencié en termes de qualité, mais aussi pour les autres producteurs des pays ACP, comme les exportateurs namibiens de bœuf différencié en termes de qualité.

3. Implications pour les pays ACP

Les implications du non-respect des engagements relatifs à l'accès aux marchés

La réaction de la CE face au non-respect des engagements tarifaires et la question plus générale de l'utilisation de « para-droits » dans les Caraïbes suscitent un intérêt considérable dans les pays ACP.

Dès lors, des questions se posent :

- La CE va-t-elle recourir à l'arbitrage pour chaque décision nationale susceptible de violer les engagements d'APE sur les tarifs préférentiels, ou seulement lorsqu'un volume minimum défini du commerce est concerné ?
- La CE va-t-elle répondre en sanctionnant ces infractions, et, si c'est le cas, à quelle échelle géographique (nationale ou régionale) ?

Les autres gouvernements des pays ACP devront surveiller de près la réaction de la CE face au non-respect des engagements d'APE dans les Caraïbes.

Évaluer l'impact d'accords spécifiques sur des composantes particulières du marché

Pour que les producteurs des pays ACP puissent s'adapter efficacement à la concurrence croissante découlant du développement du réseau d'ALE de l'UE, des évaluations par secteur de l'impact de chaque ALE conclu entre des pays tiers et l'UE sur des composantes spécifiques du marché desservies par des pays ACP individuels seront nécessaires. De telles évaluations pourraient prendre en compte, par exemple, les effets spécifiques des nouvelles réductions tarifaires pour le Pérou sur la concurrence sur les marchés européens de bananes biologiques actuellement desservis par les exportateurs dominicains, ainsi que l'impact éventuel de telles mesures dans le cadre de l'ALE en cours entre l'UE et l'Inde.

Faire face aux questions SPS et de sécurité alimentaire et aux exigences et évolutions liées aux normes d'accès au marché

Le respect des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires représente de plus en plus une condition préalable à l'accès aux marchés, qu'ils soient traditionnels (par ex. l'UE et les États-Unis) ou non traditionnels (par ex. la Chine, l'Inde et le Brésil). Toutefois, les problèmes rencontrés sont différents.

Pour l'UE et les États-Unis, le problème concerne :

- l'établissement de structures de dialogue plus solides ;
- l'annonce préalable des changements de réglementation ;

- la mise en place d'un forum de discussion consacré aux modalités d'application en accord avec les réalités de production des pays ACP qui sous-tendent les exigences de l'UE en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires.

Sur les marchés non traditionnels, le problème concerne la négociation des protocoles relatifs aux normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Il s'agit là d'un domaine où un programme d'assistance pan-ACP pourrait permettre de répondre aux besoins communs, tant pour la négociation de ces protocoles que pour l'établissement des modalités opérationnelles de leur mise en œuvre. Ce programme pourrait être en ligne avec le soutien de type « aide pour le commerce » qui s'étend au-delà de la relation traditionnelle entre les pays ACP et l'UE, et implique notamment des partenaires non traditionnels (par ex. les gouvernements de la Chine, de l'Inde et du Brésil).

L'évolution de la politique européenne visant à établir un lien entre les exigences en matière de processus de production et les accords sur l'accès aux marchés (par ex. le respect d'exigences spécifiques, comme le bien-être des animaux, est une condition préalable d'accès aux marchés) devra être minutieusement surveillée par les gouvernements des pays ACP, afin de s'assurer que de nouvelles barrières commerciales ne sont pas érigées.

Il semblerait dès lors important pour les associations d'exportateurs des pays ACP concernés de surveiller le processus d'harmonisation des normes entre l'UE et les États-Unis, pour veiller à ce que les changements pouvant potentiellement bénéficier aux exportateurs ACP soient automatiquement étendus aux fournisseurs ACP, et à ce que les changements risquant

de nuire aux exportateurs ACP soient évités.

« Trouver son chemin » sur les marchés non traditionnels

L'envolée de la demande chinoise constitue l'un des principaux facteurs du développement économique mondial de ces dix dernières années. Cependant, pour les exportateurs des pays ACP, exploiter cet énorme potentiel de marché de manière à transformer structurellement les bases de leur engagement dans l'économie mondiale représente de sérieux défis.

Si ces défis reflètent en partie les particularités culturelles de la Chine et le retard sur le plan réglementaire, ils traduisent également les difficultés plus générales auxquelles font face les exportateurs alimentaires et agricoles des pays ACP pour se diversifier en dehors des marchés traditionnels. Au vu de la taille relativement petite des entreprises des pays ACP, la mobilisation des ressources humaines nécessaires à la recherche et au développement de nouveaux marchés est souvent compliquée.

Puisque tous les pays ACP connaissent ce genre de difficultés, un programme ACP conjoint gagnerait à être mis en place pour aider les principaux secteurs agroalimentaires à « trouver leur chemin » sur les marchés non traditionnels. Là encore, ce programme pourrait aller au-delà de la relation « aide pour le commerce » traditionnelle entre l'UE et les pays ACP et inclure des relations avec des partenaires non traditionnels.

Principales sources

APE

1. South Centre, 'EU-ACP Economic Partnership Agreements: Current state of play', Analytical Note, SC/TDP/AN/EPA/31, mars 2013

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1947%3Aeu-acp-economic-partnership-agreements-current-state-of-play&catid=101%3Aeconomic-partnership-agreements-epas&Itemid=67&lang=en

2. ECDPM, « 27 September 2012: 10 years of EPA negotiations. From misconception and mismanagement to failure », par M. Maes, GREAT Insights, volume 1, numéro 6, août 2012

http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readfor

3. ACP, Resolution on Economic Partnership Agreements, « Decisions and resolutions of the 95th session of the ACP Council of Ministers held in Port Vila (Vanuatu) from 10 to 15 June 2012 », ACP/25/006/12/mgf, version finale (page 30 du PDF)

<http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/ACP25006%2012%20ENG.pdf>

4. Union africaine, « EPA negotiations coordination meeting, 17-18 May 2012, Arusha, Tanzania », TI/TD/EPA/01, mai 2012

<http://www.tralac.org/files/2012/05/Final-EPA-Report-Eng-May2012.pdf>

5. ECDPM, « Trade liberalisation and fiscal adjustments: The case of EPAs in Africa », par S. Bilal, M. Dalleau et D. Lui, Discussion Paper n° 137, novembre 2012

http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/C85A6A9556A8038FC1257A9C0031ECA6?OpenDocument

SPG

6. UE, « Règlement (UE) no 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) no 732/2008 du Conseil », Journal officiel de l'Union européenne, L 303, 31 octobre 2012

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc_150025.pdf

7. Overseas Development Institute, « The poverty impact of the proposed graduation threshold in the Generalised System of Preferences (GSP) trade scheme », octobre 2011

<http://www.odi.org.uk/publications/6015-poverty-impact-graduation-threshold-generalised-system-preferences-gps-trade-scheme>

ALE de l'UE avec les pays tiers

8. CE, « The EU's free trade agreements – where are we? », Mémo, 30 novembre 2012

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-932_en.htm

9. CE, DG Commerce, « Final Report, High Level Working Group on Jobs and Growth », 11 février 2013

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

10. Commonwealth Secretariat/ODI, « The impact of EU bilateral trade agreements with third countries on the Caribbean rum sector », par N. Cantore, J. Kennan et D.W. te Velde, version finale, octobre 2012

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7883.pdf>

Relations des ACP avec les pays tiers

11. ICTSD, « A review of trade preference schemes for the world's poorest countries », par S. Laird, Issue Paper n° 25, 23 octobre 2012

<http://ictsd.org/i/trade-and-sustainable-development-agenda/148018/>

12. OMC, « L'OMC lance un nouvel outil interactif sur le "Commerce international et l'accès aux marchés" », 19 novembre 2012

http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/stat_19nov12_e.htm

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juillet 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements des marchés mondiaux des oléagineux en 2012/13

Tendances dans le secteur européen des oléagineux en 2012/13

Tendances en matière d'investissements dans la production d'oléagineux dans les pays ACP

3. Implications pour les pays ACP

La nécessité de traiter la question de l'érosion des préférences

Changement de la donne pour les producteurs de biodiesel

L'exigence de la durabilité

Répondre aux normes des distributeurs et aux exigences des industriels changeantes

La nécessité de suivre les évolutions réglementaires de l'UE en matière d'agrocarburants

Secteur des oléagineux

1. Contexte et principaux enjeux

Traditionnellement, les oléagineux sont cultivés d'abord pour la consommation humaine (par ex. l'huile de palme) ou pour l'alimentation animale (par ex. le colza et le tournesol), bien que des graines telles que celles de soja couvrent ces deux catégories. Plus récemment, cependant, l'utilisation des oléagineux pour les agrocarburants a gagné en importance, rendant cette catégorisation moins pertinente. Les évolutions des politiques européennes et américaines en matière d'agrocarburants dans les années à venir pourraient avoir un impact sur l'utilisation d'oléagineux comme matière première pour les agrocarburants.

Alors qu'ils sont producteurs de quatre des sept principaux oléagineux au niveau mondial, les pays ACP jouent un rôle marginal dans ce commerce. Même sur le marché européen, les pays

ACP subissent la concurrence accrue des producteurs à bas coût d'huile de palme d'Asie du Sud-Est. Cependant, de nouveaux investissements dans certains pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, qui étaient auparavant les principaux fournisseurs d'huile de palme, pourraient contribuer à changer la donne.

Si les préoccupations grandissantes liées à la durabilité de la production d'huile de palme sont entendues et si les nouveaux modèles d'investissement en tiennent compte, les exportations d'huile de palme d'Afrique centrale et de l'Ouest pourraient connaître un essor majeur. La certification durable est déjà intégrée à la production d'huile de palme en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG). Cependant, la base de la certification durable est maintenant l'objet d'un débat de plus en plus profond, une tendance se dessinant vers des systèmes

Tableau I : Production et consommation mondiales des principales huiles végétales (en millions de tonnes)

	2010/11	2011/12	2012/13
Production	147,64	155,67	157,76
Huile de palme	47,92	50,70	53,83
Huile de soja	41,29	42,40	43,18
Huile de tournesol	12,29	15,08	13,75
Huile de colza	23,51	24,29	23,80
Consommation	144,46	150,16	155,95
Huile de palme	46,77	49,06	52,38
Huile de soja	40,76	41,76	43,35
Huile de tournesol	11,55	12,94	13,42
Huile de colza	23,49	23,78	23,80

Source: USDA, Oilseeds: World Market and Trade (mars 2013).

de certification de type « chaîne de contrôle », plutôt que « mass balance ». Cette tendance pourrait potentiellement avoir des implications importantes pour les exportateurs ACP, en raison des coûts supplémentaires de la certification durable.

L'UE est importateur net d'huiles végétales, et ne produit que 25 % de sa consommation totale. Les fournisseurs ACP bénéficient d'une préférence tarifaire de 12,8 % vis-à-vis des fournisseurs NPF. Depuis la réforme de la PAC de 2003, les oléagineux ont été intégrés au régime de paiement unique à l'exploitation de la PAC, à travers lequel les paiements ne sont pas fonction du type de culture. Les oléagineux ne font pas l'objet d'achats à l'intervention, de restitutions à l'exportation ou de toute autre forme de soutien spécifique par produit.

Sur le plan de la politique européenne, un changement pourrait venir d'une proposition de la CE d'octobre 2012 de modifier le critère de durabilité de la directive sur les énergies renouvelables. Avec cette proposition, l'UE s'engage-

rait à utiliser 5 % d'énergies renouvelables pour ses besoins en énergie pour le transport d'ici à 2020, au lieu des 10 % actuellement prévus par la directive. Cette proposition doit être considérée à la lumière d'une hausse estimée de 50 % de la part de la consommation d'huile végétale destinée à la production d'agrocarburants dans l'UE d'ici à 2020, et d'une demande croissante de l'utilisation des oléagineux pour l'alimentation animale en réponse à la hausse de la consommation mondiale de viande. Ces développements s'inscrivent dans la tendance plus large de révision des objectifs politiques en matière d'agrocarburants, suite aux inquiétudes exprimées durant l'année 2012 quant aux impacts de ces politiques sur les prix alimentaires, et fournissent un éclairage sur l'intérêt nouveau des investisseurs pour la production des oléagineux en Afrique.

Dans la note de synthèse de 2012 sur le secteur des oléagineux (voir Note de synthèse Agritrade « [Secteur des oléagineux](#) », 28 novembre 2012), trois enjeux politiques importants ont été identifiés :

- la question de l'érosion de la valeur des préférences tarifaires ACP dans le secteur des oléagineux ;
- l'émergence de la demande pour une production d'huile de palme certifiée durable ;
- le potentiel en matière de commerce régional d'oléagineux entre les pays ACP.

2. Récents développements

Développements des marchés mondiaux des oléagineux en 2012/13

Tendances de la demande, de la production, du commerce et des prix mondiaux en 2012/13

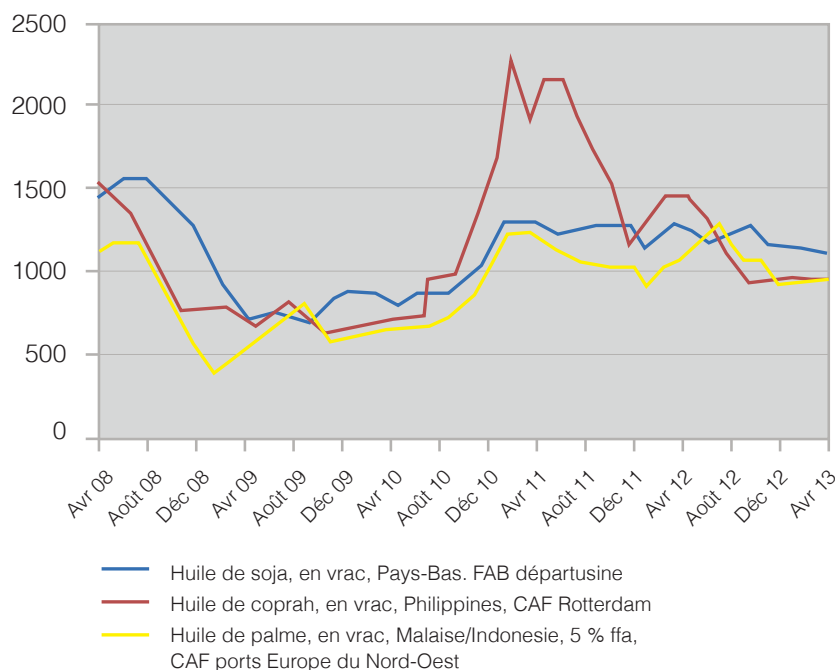
« *Le marché mondial des oléagineux devrait se détendre en 2012/13* »

Le marché mondial des oléagineux devrait se détendre en 2012/13, avec une hausse de la production qui sera légèrement supérieure à la consommation, ce qui marque une inversion de la tendance observée en 2011/12. La hausse de la production est essentiellement imputable au soja et à une région, l'Amérique latine. Pour autant, la production d'huile de soja et de colza en 2012/13 devrait être légèrement inférieure à la consommation. Quant à l'huile de palme, elle continue sa croissance tant du côté de l'offre que de la demande.

Production

Après un fléchissement en 2011/12, la production mondiale de graines oléagineuses (soja, coton, arachide, tournesol, soja, palmiste, coprah) est

Figure I : Évolution des prix des différentes huiles



Source : UNCTADstat

repartie à la hausse (+ 6 %) et devrait s'établir à 466,8 millions de tonnes.

La production de soja qui représente plus de la moitié de la totalité des graines oléagineuses récoltées donne la tendance générale. La campagne 2012/13 pour le soja a débuté avec des stocks d'ouverture très bas, mais également avec des premières récoltes décevantes, en particulier aux États-Unis, premier producteur mondial, où la production a été frappée par une grave sécheresse. Cependant, le recul de la production américaine sera plus que compensé par la hausse de la production attendue au Brésil, deuxième producteur mondial, et en Argentine. Et le Brésil pourrait prendre d'une courte tête la place des États-Unis.

Pour les productions des autres graines, en dehors du tournesol qui s'inscrit à la baisse (– 10 %) après une année record, avec un recul chez les principaux producteurs (Ukraine, Russie, Argentine), les autres oléagineux comme le colza et

la noix de coco restent stables, ou en progression (palmiste + 6,3 %, arachide + 5,2 %).

Consommation

« La consommation d'oléagineux n'a guère été affectée par la crise économique mondiale »

Soutenue par la croissance de la population mondiale, la consommation d'oléagineux n'a guère été affectée par la crise économique mondiale. En ce qui concerne celle de graines, elle progresse de 5,2 % en 2011/12 pour atteindre 443,61 millions de tonnes et devrait encore croître de près de 4 % en 2012/13. La demande mondiale pour les principales huiles végétales (palme, soja, tournesol, colza, arachide, coco, palmiste, et coton) demeure soutenue, en hausse de 3,9 %, comparable à la saison précédente. Globalement et pour les huit principales huiles, le marché est équilibré entre l'offre et la demande en 2012/13. La Chine conforte sa place

de premier consommateur, avec 30,8 millions de tonnes pour 2012/13 (en hausse de 5 %), devant l'UE-27, l'Inde, les États-Unis et l'Indonésie.

La consommation d'huile de palme enregistrera une hausse de 6,7 % en 2012/13. Elle reste en tête des huiles consommées avec 34 % de la consommation mondiale.

Commerce

Les oléagineux et les huiles font partie des produits les plus échangés, avec plus de 40 % de la production mondiale commercialisée sur les marchés internationaux.

Parmi les oléagineux c'est le soja qui est le plus échangé, loin devant le colza dont les volumes commercialisés sont huit fois moindres. À eux seuls, le Brésil, les États-Unis et l'Argentine représentent 85,6 % des exportations de graines de soja. La Chine, suivie de loin par l'UE, reste le premier importateur, avec plus de 50 %. Pour 2012/13, les exportations devraient se situer juste en dessous des 99 millions de tonnes, en hausse de 5 % par rapport à la saison précédente, selon la FAO.

« La bataille commerciale entre les principaux acteurs de l'huile de palme se durcit »

Du côté des huiles, l'huile de palme est la plus échangée dans le monde, avec 41,9 millions de tonnes exportées en 2012/13, loin devant le soja (seulement 8,4 millions de tonnes exportées). L'Inde est le premier importateur, devant la Chine et l'UE. Sur ce produit phare des échanges, les réglementations et les politiques commerciales sont suivies de près. Entre les deux principaux producteurs/exportateurs (Indonésie et Malaisie), mais aussi avec le premier importateur (Inde), la bataille commerciale se durcit.

Tableau II : L'huile végétale en Europe
(en million de tonnes)

	2010/11	2011/12	2012/13
Production			
Colza, soja, tournesol	14,2	14,1	13,6
Consommation			
Colza, soja, tournesol	15,6	15,1	15,1
Palme	4,9	5	5,4
Importations			
Colza, soja, tournesol	2,3	2,0	2,4
Palme	5,1	5,3	5,6
Exportations			
Colza, soja, tournesol	0,8	1,0	0,8
Palme	0,2	0,2	0,2

Source : Commission européenne.

Prix

Les prix du soja en 2012 ont montré une forte volatilité avec globalement une hausse de 20 % sur l'année, mais une baisse est anticipée pour 2013. L'huile de palme est entrée dans une phase baissière depuis juin 2012, chutant de 23 % sur l'année, avec une progression de l'offre face à une demande timide conduisant à des stocks très élevés. Les analystes ne sont guère optimistes pour 2013, même si on a assisté à une reprise des cours depuis le mois de mai (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les prix du soja et de l'huile de soja en 2013](#) », 25 mars 2013).

Après avoir atteint des sommets en 2011/12 avec un prix moyen de 2 358,17 \$US la tonne (contre 1 792 \$US en 2010/11), les cours redescendent depuis août 2012, se situant à 1 381 \$US la tonne en mars 2013, en raison notamment d'une forte chute de la production d'arachide au Sénégal en 2011/12.

La question de la certification durable dans le secteur de l'huile de palme

L'huile de palme est de plus en plus critiquée. Au départ, les campagnes ont porté sur la déforestation et la diminution de la biodiversité, puis sur l'impact sur la santé, et plus récemment la question de la pertinence d'une huile durable a été posée.

En 2004, la Table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO) a été initiée par le WWF et des acteurs de la filière, avec l'objectif de promouvoir une huile de palme durable et lutter contre la déforestation, via un label adopté en 2007 qui repose sur 39 critères regroupés selon huit principes. En avril 2013, trois nouveaux critères ont été introduits : sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre des nouvelles plantations, sur la lutte contre la corruption et sur l'exigence de la mise en place d'une politique sur les droits de l'homme.

La RSPO compte désormais quasiment 1 000 membres (producteurs, détaillants, distributeurs, transformateurs, traders, ONG). Pour autant, les critiques persistent. Autour de la table, seulement 5 % d'ONG figurent parmi les industriels et les transformateurs. Les détracteurs de la RSPO lui reprochent des critères et des mécanismes de contrôle insuffisants.

« L'huile de palme durable n'est-elle que du "greenwashing" pour les entreprises ? »

Pour Greenpeace, il s'agit avant tout de « greenwashing » pour les entreprises qui souhaitent présenter une image de responsabilité environnementale. Certains dénoncent des violations de ces règles sur des plantations certifiées, notamment des déforestations illégales et des implantations dans des zones dites protégées mais aussi l'utilisation d'un pesticide neurotoxique, le paraquat, interdit en Europe (voir article *Agritrade* « [La durabilité de la production d'huile de palme des membres de la Table ronde sur l'huile de palme durable \(RSPO\) remise en question](#) », 28 avril 2013).

« GreenPalm est aujourd'hui l'option la plus rentable commercialement et la plus simple pour soutenir la production de la palme durable ».

Aujourd'hui, plus de 8 millions de tonnes d'huile de palme brute ont été certifiées, soit 15 % de la production mondiale, et plusieurs niveaux existent pour un approvisionnement en huile durable certifiée RSPO :

- Huile ségrégée (CSPO, Certified Sustainable Palm Oil). L'huile de palme est tracée de la mise en culture jusqu'à l'utilisateur final et séparée des huiles issues d'autres filières. Ce modèle, agréé par UTZ Certified,

assure la traçabilité tout au long de la chaîne : l'huile provient à 100 % de plantations et d'usines certifiées. Ce plus haut niveau de certification n'est pas toujours rentable commercialement et les volumes d'huile de palme durable restent modestes.

■ « Mass balance ». L'huile de palme est majoritairement durable mais sans séparation stricte le long de la chaîne d'approvisionnement, elle peut donc contenir un pourcentage variable d'huile non certifiée. Ce système, contrôlé par UTZ Certified, permet d'encourager la mise en place d'une traçabilité.

■ Les certificats. Le fabricant qui utilise de l'huile de palme achète en ligne des certificats GreenPalm et verse, via la RSPO, une prime aux producteurs d'huile de palme durable. GreenPalm est aujourd'hui l'option la plus rentable commercialement et la plus simple pour soutenir la production de la palme durable. Depuis 2008, GreenPalm a délivré 6,5 millions de certificats pour l'huile de palme (un certificat représente une tonne d'huile RSPO) et environ 1 million pour l'huile de palmiste, ce qui s'est matérialisé par des primes de plus de 40 millions de dollars pour les producteurs certifiés RSPO.

Tendances dans le secteur européen des oléagineux en 2012/13

Tendances de la production, de la consommation et du commerce

Le marché européen des oléagineux se caractérise par un important déficit, notamment en soja, une culture peu répandue dans la région. L'UE-27 dépend donc des oléagineux importés sous forme de graines, de farines et d'huiles. Environ 70 % de la farine de

soja et plus de 40 % de la farine de tournesol sont importés. Seul le colza est largement produit et consommé localement.

Production

Pour 2012/13, la production d'oléagineux de l'UE-27 devrait être stable, atteignant environ 29 millions de tonnes, selon l'USDA. Les superficies ensemencées sur l'ensemble de l'UE devraient diminuer de 1,8 % et totaliser 11,4 millions d'hectares.

Consommation

En 2012/13, la consommation totale de tourteaux d'oléagineux devrait diminuer quelque peu (-0,3 %). L'utilisation fourragère accrue de tourteau de tournesol et de tourteau de colza va se faire au détriment du soja. La consommation d'huiles végétales devrait augmenter de 0,7 % en raison d'une demande plus élevée dans l'industrie alimentaire. La production de biodiesel, principale utilisation de l'huile de colza, devrait rester stable en 2012/13, selon l'USDA. L'utilisation d'huile de tournesol, d'huile de palme, de graisses animales et d'huiles recyclées pour la production d'agrocarburants devrait augmenter alors que celle d'huile de soja devrait diminuer.

Commerce

L'UE importe plus du tiers de ses besoins en huile végétale mais en exporte peu (1 million de tonnes en 2012/13). L'huile de palme est dominante, représentant environ 70 % des importations d'huile. En 2012, l'UE a importé 5,6 millions de tonnes d'huile de palme, soit une hausse de 14 % par rapport à 2011, principalement en provenance d'Indonésie (43 % en 2012), puis de la Malaisie (34 %), la Papouasie-Nouvelle-Guinée maintenant sa part de 10 % sur le marché de l'UE.

Développements en matière d'agrocarburants

Le débat sur les agrocarburants et ses implications pour la directive européenne sur les énergies renouvelables

La Commission européenne (CE) a proposé le 17 octobre 2012 une nette réorientation de sa politique sur les agrocarburants afin notamment d'en réduire l'impact négatif sur les prix alimentaires, sur la base de cinq options. Une des options consiste à plafonner la part des agrocarburants dits de première génération, issus des cultures alimentaires (blé, maïs, betterave, colza...) et d'encourager le développement des agrocarburants à base d'autres matières premières : ceux de deuxième génération (issus des déchets ou résidus végétaux) et ceux de troisième génération (extraits des microalgues et des levures). Selon le rapport 2012 de la FAO sur la situation alimentaire dans le monde, le biodiesel représentait 80 % de la production d'huile végétale de l'UE, tandis que 37 % de la récolte de céréales aux États-Unis étaient utilisés pour la production d'éthanol. Ainsi, les agrocarburants de première génération, qui représentent aujourd'hui 4,5 % de la consommation d'énergie du secteur des transports dans l'UE, ne devront pas dépasser le seuil des 5 % d'ici 2020, selon la proposition de la CE. En revanche, l'objectif global – fixé en 2009 – de parvenir à 10 % d'énergies renouvelables dans la consommation du secteur des transports d'ici 2020 reste lui inchangé. Cette option affecterait les oléagineux en gelant leur transformation en agrocarburants aux niveaux de production actuels et « ne poserait pas nécessairement un défi technique ».

De plus, certains de ces carburants censés être « verts » affichent en réalité

un bilan environnemental pire que ceux issus des énergies fossiles, lorsque l'on tient compte de ce que l'on appelle le changement d'affectation des sols indirect (CASI), selon une étude de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), publiée en avril 2010. C'est le cas lorsque les plantations destinées aux agrocarburants entraînent la destruction de forêts, de prairies ou de tourbières en Amazonie ou en Indonésie, et donc une perte d'écosystèmes captant le CO₂. Par exemple, le biodiesel de soja, qui offre une réduction de 77 % d'émissions de gaz à effet de serre sans prise en compte du changement de sol, provoque quatre à cinq fois plus d'émissions que le gasoil en comptabilisant chaque hectare de forêt tropicale transformé en un hectare de culture d'agrocarburants. Une des options consiste donc à introduire des exigences supplémentaires de durabilité pour certaines catégories d'agrocarburants et d'attribuer une quantité d'émissions de gaz à effet de serre aux agrocarburants qui reflète l'impact estimé lié au CASI. Cette option aura probablement l'impact le plus important sur le secteur des oléagineux et est vue comme la « plus efficace pour réduire les émissions liées au CASI ». Cependant, elle semblerait poser des difficultés pratiques importantes pour les pays et les projets, et « prise de manière isolée nécessiterait des ajustements sectoriels majeurs », puisqu'elle exclurait tous les biogazoles actuellement produits et nécessiterait le développement rapide d'alternatives, ce qui n'est pas considéré comme faisable d'ici à 2020.

Selon une évaluation d'impact de la CE parue en octobre 2012, ces options seraient « le meilleur moyen de minimiser les émissions estimées dues au CASI », en offrant des incitatifs très forts pour augmenter la production des agrocarburants de deuxième et troisième générations.

Le 17 avril 2013, des députés européens ont présenté une proposition visant à modifier la directive européenne sur les énergies renouvelables. Pour atteindre l'objectif fixé de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports, elle suggère de substituer aux agrocarburants des « agrocarburants avancés vraiment durables » : ceux de deuxième et troisième générations. Elle insiste sur la nécessité de prendre en compte le facteur de changement d'affectation des sols (direct et indirect) dans ce calcul pour ensuite plafonner les agrocarburants les plus polluants. Afin de protéger les investissements réalisés et l'emploi dans la filière, est proposée jusqu'en 2017 une clause de maintien des droits acquis, qui exempterait une quantité d'agrocarburants de la législation sur le CASI, tant que leur part de marché reste inférieure au niveau de production de 2010. Les États membres restent divisés sur le sujet. Réunie le 11 juillet, la Commission de l'environnement a voté en faveur des agrocarburants de nouvelle génération et a soutenu des mesures visant à plafonner les agrocarburants de première génération. Ce rapport législatif doit encore être voté en séance plénière au Parlement européen en septembre.

Les producteurs ACP d'huile de palme devront suivre l'évolution de ce débat et rester informés des effets estimés sur les marchés de chacun de ces changements politiques.

Tensions commerciales autour du biodiesel

Après l'imposition en 2008 de droits anti-dumping contre les importations de biogazole en provenance des États-Unis, les producteurs européens d'agrocarburants ont porté plainte contre l'Argentine et l'Indonésie, qu'ils accusent de concurrence déloyale en vendant leur biogazole à prix cassé sur

le marché européen. Après l'ouverture d'une procédure anti-dumping en août 2012, la Commission a également ouvert une enquête antisubventions portant sur ces importations.

« Les prix du soja, la matière première de base, sont plus élevés en Europe que le biogazole importé d'Indonésie et d'Argentine », a fait valoir le secrétaire général du Bureau européen du bio-diesel (EBB), Raffaello Garofalo.

Ainsi, alors qu'elles étaient très faibles en 2008, les importations en provenance de ces deux pays ont atteint 2,5 millions de tonnes en 2011, soit plus de 90 % de l'ensemble des importations d'agrocarburants de l'UE, selon des estimations d'Eurostat et de l'EBB, provoquant la faillite de plusieurs producteurs européens et contraignant les autres à vendre en dessous du coût de revient tout en réduisant leur production.

« Les tensions commerciales sur le biodiesel inciteraient les gros producteurs d'huile de palme à consommer leur propre production »

Ces tensions commerciales sur le biodiesel devraient inciter les gros producteurs d'huile de palme à consommer leur propre production. Le gouvernement indonésien avait déjà mis en place une politique visant à atteindre 2 % d'agrocarburants dans le mix énergétique en 2010, 3 % en 2015 et 5 % en 2025. De son côté, la Malaisie promeut aussi le biodiesel à base d'huile de palme pour sa propre consommation. Après avoir annoncé en janvier dernier le lancement d'un biodiesel, B5, incorporant 5 % d'huile de palme obligatoire, le gouvernement envisage de passer à 10 % (B10) d'ici la mi-2014.

Les effets potentiels de la réforme de la PAC sur le secteur des oléagineux

« Le secteur des oléagineux est peu affecté par le processus de réforme de la PAC »

Puisque l'UE « ne fournit plus de soutien spécifique aux oléagineux », ce secteur est peu affecté par le processus de réforme de la PAC en cours. Les modifications potentielles de la directive sur les énergies renouvelables qui sont liées au développement et à la mise en œuvre des critères de durabilité sont les principales questions ayant potentiellement des conséquences sur les marchés des oléagineux.

Vers l'érosion des préférences pour les exportateurs ACP

L'UE a publié le 31 octobre 2012 le schéma révisé de son système de préférences généralisées (SPG), qui prendra effet au 1er janvier 2014. Le système révisé se concentrera sur un plus petit nombre de bénéficiaires, soit 89 pays, et apportera un soutien accru aux pays qui veillent effectivement au respect des droits de l'homme, du droit du travail, mais aussi des conventions en matière d'environnement et de bonne gouvernance.

Avec cette révision, la Malaisie va perdre dès 2014 son accès préférentiel au marché européen et verra ses exportations d'huile de palme taxées à hauteur de 3,8 % à 6,5 % (en fonction du niveau de raffinage). Cependant, depuis 2010, la Malaisie, tout comme l'Indonésie, a entamé des négociations avec l'UE pour un accord de libre-échange (ALE) qui, s'il est conclu, devrait maintenir en franchise de droits les exportations d'huile de palme de Malaisie vers l'UE. Si ces négociations aboutissent avant janvier 2014, la Malaisie pourra bénéficier du SPG jusqu'à fin 2015.

En ce qui concerne la PNG, même si cette dernière a sécurisé pour le moment son accès en franchise de droits sur le marché européen via la signature d'un APE intérimaire, des interrogations demeurent quant à une érosion éventuelle future des préférences pour l'huile de palme (voir article *Agritrade* « [L'huile de palme durable devance le thon en conserve dans les échanges commerciaux de la Papouasie-Nouvelle-Guinée avec l'UE](#) », 31 mars 2012). De fait, la décision de poursuivre un APE à l'échelle de la région PACP ou d'approfondir et d'élargir les APE intérimaires existants demeure à l'ordre du jour. De son côté, l'UE a affirmé que toute érosion des préférences se ferait de manière progressive pour permettre aux industries du pays de s'adapter.

Les initiatives politiques de l'UE pour intégrer la durabilité dans les accords commerciaux

Dans le secteur des oléagineux, alors que les impacts commerciaux des préoccupations liées à la durabilité font sentir leurs effets essentiellement avec les systèmes de certification durable du secteur privé, cette question pourrait faire l'objet à long terme d'une réglementation formelle. Dans le secteur de la pêche, l'UE élabore des réformes réglementaires qui vont conditionner l'accès au marché de l'UE pour les produits de la pêche au respect de pratiques de pêche durables à travers une certification. Ces modifications des règlements doivent être suivies avec attention, puisqu'elles pourraient être appliquées dans le secteur agricole également (par ex. l'accès au marché pourrait être conditionné à l'adoption d'une certification durable pour l'huile de palme).

Montée du protectionnisme

Les critiques contre l'huile de palme se sont fortement intensifiées. En outre, fleurit sur les étiquettes des produits la mention « sans huile de palme », servant souvent d'argument commercial. Surfant sur les arguments de nocivité pour la santé, le groupe de distribution français Système U a lancé une campagne publicitaire début 2012 sur les mérites de son produit sans huile de palme. Toujours la même année, un sénateur français lance le fameux amendement « Nutella », un texte qui vise, pour des raisons affichées de santé publique, à imposer une taxe additionnelle de 300 euros par tonne aux importations d'huile de palme destinées à l'alimentation. En 2011, 72 produits portant la mention « sans huile de palme » auraient été commercialisés en Europe, contre 16 en 2010, tandis que, en juillet 2012, 66 nouveaux produits portant cette allégation avaient été introduits sur le marché (voir article *Agritrade* « [L'huile de palme durable prête à être développée à condition de relever les défis](#) », 9 décembre 2012).

Tendances en matière d'investissements dans la production d'oléagineux dans les pays ACP

La place des pays ACP dans la production et les exportations mondiales des sept principaux oléagineux est marginale. Et globalement, ils sont dépendants des importations pour satisfaire les besoins de leur population en produits à base d'oléagineux.

L'Afrique ne représente plus que 5,5 % de la production mondiale d'huile de palme, soit environ deux millions de tonnes produites par an dont près de 55 % au Nigeria. Pour couvrir ses besoins, le continent importe actuellement 4,5 millions de tonnes par an.

Tableau III : Principaux producteurs ACP d'oléagineux par pays et par culture en 2011 (en tonnes)

	Huile de palme	Huile d'arachide	Arachides non décortiquées	Huile de coco	Graines de sésame*
Afrique de l'Ouest et centrale					
Burkina Faso					84759
Cameroun	254 000	41 400	537 000		
Congo					
Côte d'Ivoire	400 000			32 488	
Ghana	120 000	62 467	465 103		
Guinée		66 717	290 000		
Mali		29 300	316 000		27 000
Niger		41 200	395 000		88 517
Nigeria	1 350 000	660 000	2 963 000		229 167
RCA					51 000
RD Congo	187 000	22 860	467 223		
Sénégal		210 600	527 528		
Tchad		31 124	390 000		37 000
Chad					
Afrique orientale et australe					
Éthiopie					327 741
Malawi			305 000		
Mozambique				35 827	26 000
Ouganda		38 672			173 000
Tanzanie			651 397	16 796	110 000
Caraïbes					
Jamaïque			2 643	10 560	
République dominicaine	44 000	1 137		7,300	
4 252	7 300				
Pacifique					
PNG	520 000			54 700	
Vanuatu				16 892	
Monde	48 550 751	5 341 886	38 614 053	4 319 895	4 092 236

* Les données sur la graine de sésame pour le Soudan et le Sud-Soudan ne sont pas communiquées alors qu'ils sont l'un des premiers producteurs du continent. Source : FAO

Afrique de l'Ouest et centrale

Les nombreux projets d'huile de palme dans différents pays (Gabon, Liberia,

Sierra Leone, Ghana, Nigeria...) se poursuivent. Toutefois, certains projets sont vivement contestés, à l'image de Golden Agri-Resources au Liberia,

Herakles au Cameroun ou Bolloré en Sierra Leone.

La Côte d'Ivoire, deuxième producteur et premier exportateur du continent, ambitionne à travers son troisième plan palmier de doubler sa production d'ici à 2020. Cargill prévoit d'investir 300 millions \$US pour développer une plantation de 50 000 hectares. Dekel Oil, filiale du groupe israélien Rina Group, a également des ambitions dans le secteur en Côte d'Ivoire.

Premier exportateur du continent, la Côte d'Ivoire en 10 ans a multiplié par trois ses exportations d'huile végétale vers la CEDEAO. En 2012, elles s'élevaient à 151 millions \$US. Sur la même période, ses exportations vers l'UE se sont aussi développées.

« Premier exportateur du continent, la Côte d'Ivoire en 10 ans a multiplié par trois ses exportations d'huile végétale vers la CEDEAO ».

Partant d'un montant plus bas (10 fois inférieur à celui vers la CEDEAO), les exportations ont été multipliées par 19 pour atteindre 76,5 millions \$US en 2012. Toutefois l'évolution est moins linéaire et, contrairement aux exportations vers la CEDEAO, la progression n'est pas régulière. Globalement, le marché ouest-africain représente entre 56 % et 89 % des exportations ivoiriennes, le solde se situant majoritairement vers l'Europe.

Si le commerce intra-régional d'huile de palme est en hausse, les questions liées aux règles d'origine demeurent et perturbent ce commerce (voir Note de synthèse *Agritrade* « Afrique de l'Ouest », à venir). L'application de la règle d'origine du produit à un produit comme l'huile de palme est en effet confrontée à la production d'oléine en deuxième transformation à partir d'importations d'huile de palme brute d'Asie. En outre, le dispositif réglementaire (TEC et règle d'origine) semble

mal adapté au cas de la filière huile de palme, la région étant déficitaire en oléagineux et devant de toutes les façons faire appel aux importations asiatiques.

La Côte d'Ivoire s'investit pour défendre et promouvoir l'huile de palme africaine. En 2012, elle a porté plainte contre les magasins U au Tribunal de commerce de Paris (voir article *Agritrade* « [En plein essor, les producteurs d'huile de palme se défendent contre une attaque de la grande distribution](#) », 9 septembre 2012) et obtenu un jugement en faveur des producteurs ivoiriens d'huile de palme. Le tribunal estime que la campagne publicitaire de Système U constitue « un dénigrement caractérisé au préjudice du produit huile de palme ». Le Nigeria, via l'Initiative for Public Policy Analysis (IPPA), a soutenu la démarche en écrivant à plusieurs distributeurs (Casino, Système U, Jaquet et Lays). Une première victoire et une première étape.

« Les producteurs africains partent en guerre contre les lobbies et les faux procès contre l'huile de palme ».

Le premier Congrès des producteurs africains d'huile de palme, qui s'est tenu en juin 2013 à Abidjan, n'a pas manqué de mettre en avant les lobbies et les faux procès contre l'huile de palme et a créé une plateforme pour faire la promotion de l'huile de palme. À l'issue du congrès, une « déclaration d'Abidjan » a été adoptée pour défendre la culture du palmier à huile. Et la Banque mondiale et la SFI se sont engagées à nouveau à financer ce secteur.

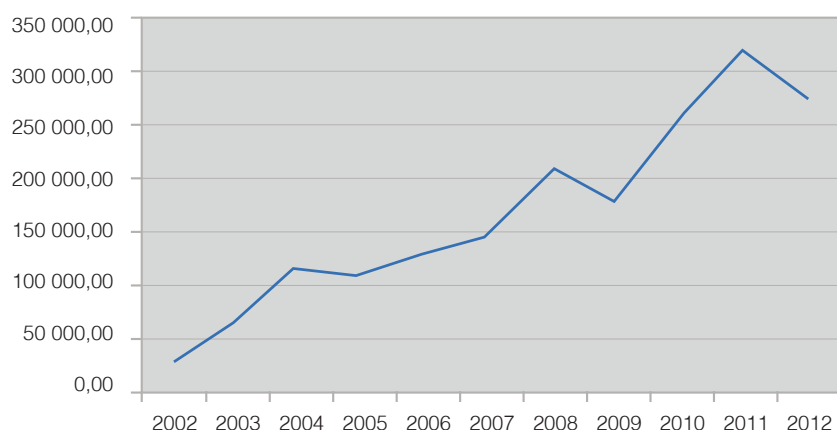
Au Nigeria, les industriels sont partis en guerre contre la taxe de 35 % sur les importations d'huile de palme brute, estimant qu'elle porte atteinte à de nombreuses industries agroali-

mentaires. Outre la répercussion sur certaines industries, les droits sur l'huile de palme peuvent impacter le consommateur via la hausse des prix de détail. Les industriels soulignent et déplorent que le Nigeria ne produit qu'entre 700 000 et 800 000 tonnes d'huile de palme brute pour des besoins se situant entre 1,9 et 2,1 millions de tonnes, l'écart étant comblé par les importations.

En Afrique centrale, le singapourien Olam, qui développe une plantation et une usine de transformation au Gabon, est aussi en discussion « avec des investisseurs actifs au Liberia, au Cameroun, au Congo, en Zambie, en RD Congo et dans quelques autres pays où l'huile de palme est un élément essentiel de la nutrition », précise Ranveer Chauhan, directeur général Afrique d'Olam. Les Chinois avancent aussi leurs pions. ZTE Agribusiness, filiale de l'opérateur de téléphonie ZTE, est en pourparlers avec le gouvernement de la RD Congo pour développer un million d'hectares de plantations de palmiers à huile avec un objectif de production de 500 000 tonnes par an, dont 90 % pour la production d'agrocultures.

L'avenir de l'huile d'arachide au Sénégal est aujourd'hui incertain. Ce pays, qui se situe au premier rang des exportateurs mondiaux, est confronté aux aléas liés à la libéralisation du commerce de l'arachide engagée en 2010. En 2012, malgré une campagne jugée exceptionnelle (supérieure à 700 000 tonnes), les trois principales huileries manquent de graines, les producteurs préférant vendre à meilleur prix (270 FCFA contre 190 FCFA le kilo) directement à des acheteurs étrangers. À tel point que la question d'imposer à nouveau une interdiction d'exportation des arachides a resurgi.

Figure II : Evolution des importations de graisses et huiles végétales non douces dans les Caraïbes de 2002 à 2012 (en milliers de dollars)



Source : données UNCTADstat.

Afrique orientale et australe

Depuis 2006, la production de soja en Afrique du Sud est en constante augmentation, passant de 206 000 tonnes à 850 000 tonnes en 2012. La production de tournesol progresse aussi en 2012 pour atteindre 625 000 tonnes, mais reste inférieure aux 860 000 tonnes récoltées en 2010.

Les investissements dans le palmier à huile en Afrique de l'Est sont plus récents. Les industriels du secteur guettent les opportunités, à l'image du singapourien Olam qui a étendu ses activités avec l'acquisition de 50 % d'Acacia Investments en octobre 2012. Olam va ainsi s'appuyer sur Acacia Investments qui a déjà développé une marque forte dans l'industrie locale de raffinage d'huile alimentaire en Afrique de l'Est, et se positionne comme un fournisseur d'huile de palme brute pour la nouvelle coentreprise. En Ouganda, la Malaisie a montré son intérêt à investir. Le pays est déjà largement impliqué dans un projet à grande échelle, le Kalangala Vegetable Oil Development Project (VODP), sur l'île de Bugala. Au Rwanda, l'entreprise tanzanienne Mount Meru Soyco, en association

avec la Clinton Foundation, travaille sur un projet de transformation d'huile en s'appuyant sur le développement de la production locale de soja et devrait promouvoir la signature de contrats avec « environ 30 000 agriculteurs locaux pour cultiver du soja » (voir article *Agritrade* « [L'investissement régional dans la transformation des oléagineux au Rwanda](#) », 1er octobre 2012).

Pacifique

Les mauvaises conditions climatiques, les fortes pluies, ont affecté la production d'huile de palme de la PNG en 2012 et au premier trimestre 2013. Le résultat de New Britain Palm Oil Limited (NBPOL), le principal producteur d'huile de palme de la PNG, a été aussi affecté par la réévaluation du kila par rapport au dollar, ce qui a mécaniquement augmenté les coûts de production et affecté négativement sa compétitivité.

Globalement, la production d'huile de palme a tout de même enregistré une progression de 3,9 % pour atteindre 530 000 tonnes en 2012. La production d'huile de coco reste stable à un niveau de 63 000 tonnes depuis 2008.

La PNG maintient ses exportations d'huile de palme vers l'UE, son principal marché. Sa part de marché, stable, se situe à environ 10 %. En volume, elles s'élèvent à 565 503 tonnes en 2012 (+ 4,5 % par rapport à 2011 et + 11,5 % par rapport à 2010).

Caraïbes

Les Caraïbes produisent très peu d'huiles végétales. La production d'oléagineux porte essentiellement sur l'huile de coco avec environ 24 000 tonnes par an. En ce qui concerne l'huile de palme, seule la République dominicaine en produit (à hauteur de 44 000 tonnes en 2011). Les îles des Caraïbes sont donc très dépendantes des importations et les différentes hausses des prix des oléagineux ont fortement renchéri la facture alimentaire. C'est particulièrement vrai pour Haïti, la République dominicaine et Trinité-et-Tobago, qui représentent 85 % des importations totales de graisses et huiles végétales non douces des Caraïbes (respectivement 52 %, 22 % et 11 %).

3. Implications pour les pays ACP

La nécessité de traiter la question de l'érosion des préférences

La révision du SPG et des pays bénéficiaires, ainsi que les différentes négociations d'ALE entreprises par l'UE avec la Malaisie et l'Indonésie entre autres, vont changer la donne pour les exportateurs ACP d'oléagineux, notamment pour les exportateurs d'huile de palme de la PNG.

« Les pays ACP vont voir l'accès préférentiel dont ils bénéficient diminuer, au profit des pays signataires d'ALE avec l'UE ».

Que les négociations APE aboutissent ou non, les pays ACP vont en effet voir l'accès préférentiel dont ils bénéficient diminuer, au profit des pays signataires d'ALE avec l'UE. Les pays ACP qui ont un intérêt à exporter vers le marché de l'UE doivent par conséquent se tenir prêts à ces changements et envisager d'autres marchés pour écouler leur production, localement ou à l'export. Ils doivent également évaluer l'opportunité de signer un APE qui leur permettra seulement d'être au même niveau d'accès que des pays émergents et très compétitifs tels que la Malaisie et l'Indonésie, par exemple dans le cas de la conclusion d'ALE avec l'UE.

Changement de la donne pour les producteurs de biodiesel

Alors que cette érosion des préférences pourrait être néfaste pour les exportateurs ACP, une autre tendance pourrait leur être favorable. Les tensions commerciales entre l'Indonésie, l'Argentine et l'UE, qui poussent déjà l'Indonésie à se concentrer sur son marché local au détriment des exportations, ainsi que la volonté de la Malaisie de s'orienter vers une politique nationale du biodiesel pourraient donner une marge supplémentaire d'exportation aux pays ACP producteurs d'oléagineux.

L'exigence de la durabilité

Le marché de l'huile RSPO représentait 15 % de la production d'huile de palme en 2012, avec 8,2 millions de tonnes, contre 12 % un an auparavant, et devrait poursuivre sa croissance.

Alors que la PNG est bien placée sur le créneau avec le principal producteur d'huile de palme certifiée durable, New Britain Palm Oil Ltd (NBPOL), de PNG, aussi présent aux îles Salomon, parmi les pays africains, pour l'instant, seule la société Agrivar en Côte d'Ivoire est labellisée. Les nouveaux projets de plantations d'huile de palme lancés sur le continent ont tout intérêt à satisfaire aux critères de durabilité afin de limiter les critiques, de se positionner sur ce marché et de répondre aux demandes du marché européen. Une remise en cause du label ou l'établissement de règles plus souples quant à la durabilité remettrait en cause les investissements visant à garantir une production durable, la certification de l'huile de palme et la stratégie des entreprises qui ont opté pour ce modèle. Le renforcement des exigences réglementaires, notamment pour l'étiquetage, semble nécessaire si les nouveaux producteurs ACP veulent retirer des bénéfices des investissements réalisés pour produire dans des conditions durables l'huile de palme.

En termes de relations commerciales ACP-UE, deux questions importantes émergent : la possibilité d'utiliser des droits de douane en faveur des importations d'huile de palme certifiée durable, et le développement de l'application de normes de qualité qui privilégient l'utilisation d'huile de palme certifiée dans les denrées alimentaires.

Répondre aux normes des distributeurs et aux exigences des industriels changeantes

« Les normes des distributeurs ne sont-elles pas de nouvelles barrières au commerce ? »

Il est nécessaire pour les producteurs ACP de prendre part aux débats en cours en Europe et ailleurs sur les

impacts environnementaux et sanitaires de la production d'huile de palme, afin de garantir que les intérêts et les réalités des pays ACP sont pris en compte dans les évolutions des normes des distributeurs.

Ainsi, il semblerait opportun d'engager un dialogue plus large avec l'UE sur la manière de garantir que les normes des distributeurs ne deviennent pas de nouvelles barrières au commerce et ne font pas porter aux producteurs une charge disproportionnée des coûts de mise en conformité aux nouvelles normes. Cette question pourrait s'insérer dans la politique de l'UE sur la qualité des produits agricoles. Elle pourrait amener par exemple à l'adoption d'un code de conduite pour prendre en compte les préoccupations en matière de développement au sein des normes des distributeurs.

Il serait dès lors nécessaire d'entamer un dialogue plus large avec l'UE sur la manière de garantir que les normes des distributeurs ne deviennent pas de nouvelles barrières au commerce ou n'impliquent pas pour les producteurs ACP de supporter une part disproportionnée des coûts de mise en conformité aux nouvelles normes des distributeurs. On peut considérer que cette question rentre dans le champ de la politique de l'UE sur la qualité des produits agricoles. Elle pourrait, par exemple, donner lieu à un code de conduite visant à intégrer les préoccupations liées au développement dans les normes des distributeurs.

La nécessité de suivre les évolutions réglementaires de l'UE en matière d'agrocarburants

Il semblerait nécessaire pour les exportateurs ACP d'oléagineux de suivre avec attention les évolutions des politiques de l'UE en matière d'agrocarbu-

rants, au vu des répercussions que ces politiques pourraient avoir sur les prix du marché des oléagineux, ainsi que les initiatives de la CE dans le secteur de la pêche visant à établir une base légale pour conditionner l'accès au marché de l'UE à l'adoption de pra-

tiques de production durables. Une fois que la base légale est établie, l'approche pourrait être étendue aux autres secteurs agricoles. Les exportateurs ACP d'oléagineux pourraient souhaiter faire cause commune avec d'autres secteurs pouvant potentiel-

lement être affectés par ce type de politique (par ex. le cacao ou le bœuf) pour suivre l'évolution de la politique européenne et garantir que les normes environnementales et sociales ne deviennent pas de nouvelles barrières au marché.

Principales sources

Marché mondial

1. USDA, « World Agricultural Supply and Demand Estimates Report (WASDE) », non daté
<http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/>

2. FAO, « Perspectives alimentaires, les marchés en bref », juin 2013
<http://www.fao.org/docrep/018/al999f/al999f.pdf>

3. FAPRI, « FAPRI-ISU 2012 World Agricultural Outlook, Oilseed », 2012
<http://www.fapri.org/outlook/2012/tables/3-Oil.pdf>

Marché européen

4. CE, DG Agriculture et développement rural, « Market situation, Oilseeds, AGRI C 5, Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets », 29 août 2013
http://ec.europa.eu/agriculture/cereals/presentations/cereals-oilseeds/market-situation-oilseeds_en.pdf

5. USDA, « EU 27 Oilseeds and Products Annual, Ample Soybean World Supplies to Boost EU-27 Soybean Meal Consumption », GAIN report AU 13002, 4 mai 2013
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Oilseeds%20and%20Products%20Annual_Vienna_EU-27_4-5-2013.pdf

Pays ACP

6. Greenpeace, « La dernière frontière de l'huile de palme. Comment l'expansion des plantations industrielles menace les forêts tropicales en Afrique », septembre 2012
<http://www.greenpeace.org/france/PageFiles/300718/La%20derni%C3%A8re%20fronti%C3%A8re%20de%20l'E2%80%99huile%20de%20palme%20Afrique%20-%20Briefing.pdf>

7. Bloomberg, « Asian palm-oil planters head to West Africa », 3 avril 2013
<http://www.bloomberg.com/news/2013-04-03/asian-palm-oil-planters-head-to-west-africa.html>

Huile durable

8. Greenpeace, « La face cachée de Sinar Mas », non daté
<http://www.greenpeace.org/france/PageFiles/266591/la-face-cachee-de-sinar-mas.pdf>

9. WWF, « Roundtable on sustainable palm oil », non daté

http://www.panda.org/what_we_do/footprint/agriculture/palm_oil/solutions/roundtable_on_sustainable_palm_oil/

10. *Le Monde*, « La production d'huile de palme "durable" est mise en cause », 25 avril 2013

http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/04/25/la-production-d-huile-de-palme-durable-mise-en-cause_3166159_3244.html

Agrocarburants/biodiesel

11. USDA, « EU27 Biofuels Annual », GAIN report NL2020, 25 juin 2012

http://www.usda-france.fr/media/Biofuels%20Annual_The%20Hague_EU-27_6-25-2012.pdf

12. Novethic, « Agrocarburants : la filière défend son bilan économique », 30 avril 2013

http://www.novethic.fr/novethic/ecologie,environnement,agriculture,agrocarburants_filiere_defend_son_bilan_economique,139667.jsp

13. Parlement européen, « La Commission de l'environnement soutient la promotion des biocarburants avancés », communiqué de presse, 11 juillet 2013

<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20130708IPR16825/html/La-commission-de-l'environnement-soutient-la-promotion-des-biocarburants-avancés>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis octobre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans le secteur agricole des PACP

Développements dans le commerce intra-régional

Développements dans les relations des PACP avec les pays tiers

3. Enjeux et débats politiques actuels

Trouver un équilibre entre les priorités du secteur agroalimentaire commercial et celles des petits exploitants

Promouvoir l'investissement dans le secteur agroalimentaire et la régulation des échanges commerciaux

Améliorer la crédibilité de la certification de la durabilité de l'huile de palme

Garantir une approche complète de la différenciation des produits

Concilier les stratégies de production biologique avec l'agriculture conventionnelle

L'importance capitale des questions SPS pour les négociations PACER-Plus

Garantir que la certification des produits différenciés débouche sur des bénéfices nets

Pacifique : enjeux liés au commerce agricole

1. Contexte et principaux enjeux

La hausse des prix des denrées alimentaires est une source de préoccupation majeure dans les pays ACP du Pacifique (PACP), étant donné la forte dépendance de ces pays à l'égard des importations. Cette préoccupation aiguise leur intérêt politique pour le développement de la production alimentaire nationale à destination des marchés locaux. Plusieurs initiatives ont été lancées pour soutenir la production alimentaire locale, tandis que certains pays ont appelé à une protection tarifaire plus importante pour certains produits alimentaires spécifiques. L'incidence croissante des maladies liées au mode de vie génère indirectement un contrôle accru des denrées alimentaires importées.

Le changement climatique est un élément important des préoccupations en matière de sécurité alimentaire des PACP. La contamination par l'eau salée des terres agricoles augmente et menace l'existence même de certains pays insulaires des PACP.

Bien que l'agriculture reste le fondement économique de la plupart des économies

PACP, des contraintes physiques et logistiques sérieuses se posent à une production et un commerce compétitifs. La croissance dans d'autres secteurs économiques de certains pays menace de provoquer un exode de la main-d'œuvre des secteurs d'exportation établis (par ex. le secteur du café en Papouasie-Nouvelle-Guinée [PNG]). En réponse à ces défis de compétitivité, l'intérêt se déplace vers les marchés de niche et la transformation à plus forte valeur ajoutée des produits agricoles destinés à l'exportation. Le renforcement des organisations de producteurs, la promotion des ventes directes, la levée des contraintes logistiques, la bonne gestion des défis sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'identification des moyens de réduire les coûts de la certification biologique sont autant de domaines qui reçoivent une attention et un soutien de l'« aide pour le commerce » accru.

Les pays des îles du Pacifique s'emploient également à développer le commerce intra-régional, plus particulièrement parmi les quatre États membres du Groupe

mélanésien Fer de lance, un groupe qui représente 98,8 % du territoire de la région PACP, 87 % de la population et 30,3 % de ses zones économiques exclusives (ZEE). Les initiatives visant l'intégration commerciale sous-régionale au sein du Groupe mélanésien Fer de lance attirent davantage d'investissements étrangers dans certains secteurs agricoles, pour exploiter les préférences commerciales régionales.

2. Récents développements

Développements dans le secteur agricole des PACP

Le contexte politique

Les pays PACP constituent le plus petit groupe des pays ACP, avec une population totale de 8 millions d'habitants, le pays le plus peuplé en comptant 6,5 millions (PNG) et le moins peuplé 10 000 (Nauru). Si le territoire est plutôt vaste, la plupart des pays PACP sont limités en termes de disponibilité des terres et, à l'exception de la PNG et de Fidji, ils présentent un faible potentiel agricole. Une infrastructure des transports déficiente aggrave plus encore l'éloignement des pays PACP, faisant de la production concurrentielle à destination des marchés internationaux un véritable défi commercial. Même les économies les plus développées sont confrontées à des défis en matière d'infrastructures, le mauvais état des routes provoquant la perte de jusqu'à 40 % de la production de café en PNG (voir article *Agritrade* « [Les obstacles à la différenciation des produits dans le Pacifique](#) », 13 juin 2013).

Les petites exploitations assurent la majeure partie de la production agricole destinée à la consommation propre et aux marchés locaux, le

commerce intra-régional étant plutôt limité. Il existe néanmoins certaines exploitations gérées par l'État et des fermes commerciales de taille moyenne, produisant à la fois pour l'export et pour les marchés locaux.

« La dépendance à l'égard des importations alimentaires a nettement augmenté depuis les années 1980 »

La dépendance à l'égard des importations alimentaires a nettement augmenté depuis les années 1980, du fait des modes de consommation changeants à l'heure des importations alimentaires bon marché et plus récemment de certaines évolutions dans le secteur de la vente de détail. Le riz et le pain remplacent les denrées de base traditionnelles et la consommation de viandes grasses bon marché et d'aliments transformés ayant une teneur élevée en sucre augmente. Ceci est à l'origine de préoccupations de santé publique majeures, des appels étant lancés pour que les politiques gouvernementales accordent la priorité à la production locale de denrées alimentaires saines pour les marchés locaux. Les taux de dépendance vis-à-vis des importations alimentaires dans les pays PACP oscillent entre 36 % à Kiribati et 84 % à Palau, ce qui place ces pays dans une situation particulièrement vulnérable par rapport à la hausse des prix alimentaires.

Avec la flambée des prix des denrées alimentaires, la propriété coutumière des terres est considérée par les analystes de l'université Monash à Melbourne, Australie, comme « le grand obstacle qui se dresse entre la population des îles du Pacifique et la famine ». Les régimes fonciers coutumiers sont prédominants dans les PACP, et certains craignent que les dispositions en matière d'affectation des terres, contenues dans les accords

commerciaux complets, ne jettent les bases d'une aliénation des terres substantielle. En vertu du calendrier d'accession à l'OMC du Vanuatu, par exemple, le gouvernement ne sera plus en mesure « de limiter la quantité de terres que les étrangers peuvent louer pour l'agriculture, la chasse ou la sylviculture », excepté dans quelques rares cas.

Ceci soulève des questions importantes liées aux implications des accords commerciaux internationaux pour les régimes fonciers coutumiers. En effet, certains craignent l'impact que les accords commerciaux pourraient avoir sur la possibilité pour le gouvernement d'adopter des mesures visant à promouvoir à la fois la production agricole locale et une consommation alimentaire plus saine. Les mesures politiques limitant les importations de viandes grasses pourraient être particulièrement affectées.

Il s'agit là du contexte dans lequel les dirigeants PACP ont appelé leurs partenaires internationaux à reconnaître les défis uniques auxquels sont confrontés les pays PACP, et à envisager des formes non traditionnelles d'accords commerciaux, qui placent le développement de la production et des échanges commerciaux au cœur des préoccupations.

Établir un équilibre entre secteur agroalimentaire commercial et petits exploitants

Étant donné que la production agricole dans de nombreux pays PACP est orientée vers la consommation des ménages et les marchés locaux, plusieurs initiatives ont été lancées pour encourager les petits exploitants à créer des associations articulées autour de diverses formes de production agricole et d'élevage de bétail.

Mais ce développement de la production des petits exploitants pour un usage local soulève des questions politiques quant à l'équilibre à établir entre production à petite échelle et promotion des investissements dans la production commerciale à plus grande échelle. Cela est étroitement lié aux questions de régime foncier et aux politiques en matière de privatisation et d'investissement étranger.

« Établir un équilibre entre secteur agroalimentaire commercial et petits exploitants est un enjeu dans la région du Pacifique »

Cet équilibre est particulièrement délicat dans deux secteurs : le premier est le secteur de la volaille, où les principales entreprises régionales investissent dans le développement de la production à destination des marchés nationaux et régionaux (par ex. les investissements australiens de Goodman Fielder International dans la production de volaille de Fidji – voir article *Agritrade* « [Le secteur de la volaille fidjien entend se développer malgré les tensions régionales](#) », 18 juin 2012). Le second est le secteur laitier, où le gouvernement de la PNG souhaite encourager les investissements par les laiteries étrangères dans le développement du secteur laitier local, et où la Fijian Dairy Company, nouvellement privatisée, entend promouvoir activement la production à destination des marchés régionaux, en recourant aux importations de lait écrémé en poudre.

À mesure que ces entreprises commerciales se développeront, les gouvernements PACP laisseront-ils tout simplement la production des petits exploitants disparaître de ces régions, ou la politique gouvernementale promouvra-t-elle des liens de sous-traitance entre les entreprises

commerciales et les petits producteurs ? Les craintes à cet égard incitent certains à appeler à une plus grande implication des agriculteurs dans la formulation de la politique agricole, et à ce que les gouvernements développent des politiques cohérentes pour traiter les exploitations agricoles comme de petites entreprises.

Développement du secteur agroalimentaire commercial et importations

Étant donné que les gouvernements PACP cherchent à promouvoir les entreprises nationales du secteur agroalimentaire, des pressions sont exercées dans certains secteurs de certains pays pour utiliser les contrôles des importations comme un moyen de laisser place au développement du secteur agroalimentaire national. Cela est illustré de manière plus flagrante dans les derniers développements en PNG, laquelle s'est fermement engagée politiquement envers la libéralisation commerciale.

En 2012/13, des représentants du secteur de la volaille de la PNG ont affirmé que les détaillants se fournissaient davantage en viande de volaille d'Australie, générant une augmentation des importations et un déclin de la production locale de viande de volaille de 10 à 20 % (voir article *Agritrade* « [Les importations de volaille affectent les producteurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée](#) », 9 septembre 2012). En novembre 2012, l'Association de l'industrie de la volaille de la PNG a réclamé une interdiction des importations, mêlant des préoccupations protectionnistes avec une menace SPS présumée de la volaille australienne (une allégation rejetée par l'Autorité de quarantaine et d'inspection agricole de la PNG – voir article *Agritrade* « [Inquiétudes croissantes concernant les importations](#)

[de volaille vers la PNG](#) », 2 février 2013). Malgré le rejet des allégations SPS en tant que justification des restrictions commerciales, « un examen complet des importations de volaille fraîche et congelée » vers la PNG a été effectué pour des raisons de biosécurité.

En 2012/13, les problèmes tarifaires dans le secteur sucrier sont passés au premier plan en PNG, Ramu Sugar, l'unique producteur de sucre de la PNG, ayant déclaré « une perte de 31,5 % de ses ventes depuis que le gouvernement a réduit [les droits de douane] sur le sucre importé ». Cela a poussé Ramu Sugar à réclamer qu'un droit d'importation de 50 % soit prélevé au cours des cinq prochaines années pour garantir une industrie sucrière viable en PNG (voir article *Agritrade* « [L'avenir de l'industrie sucrière de la Papouasie-Nouvelle-Guinée pose question](#) », 21 janvier 2013).

Bien que le gouvernement de la PNG n'ait pas introduit ou augmenté les droits de douane, les appels lancés par les entreprises agroalimentaires à plus grande échelle illustrent les pressions politiques exercées à l'heure de la hausse des prix des denrées alimentaires et de la priorité renouvelée sur la sécurité alimentaire nationale.

Une orientation de plus en plus marquée vers les exportations de produits différenciés et la commercialisation de produits de niche

Dans toute une série de secteurs dans le Pacifique, il est reconnu que les stratégies de différenciation des produits et la commercialisation de niche offrent un moyen de contourner les problèmes de compétitivité et logistiques auxquels sont confrontés les producteurs agroalimentaires des PACP. Dans la mesure du possible, il apparaît clairement qu'il convient de développer

les activités de transformation à plus forte valeur ajoutée et de se lancer dans les exportations de faibles volumes de produits haut de gamme.

« Dans le Pacifique, il est reconnu que les stratégies de différenciation des produits et la commercialisation de niche offrent un moyen de contourner les problèmes de compétitivité et logistiques »

Ce processus de différenciation des produits et de commercialisation de niche s'applique à un éventail de produits de base, depuis les exportations majeures telles que l'huile de palme et le sucre jusqu'aux cosmétiques à plus forte valeur ajoutée à base de noix de coco, en passant par le cacao fin ou aromatisé et les produits horticoles biologiques ou commerce équitable.

Dans le secteur de l'huile de palme, plus des trois quarts de la production de la New Britain Palm Oil Ltd (NBPOL), basée en PNG, s'effectue sur des terres certifiées durables. Bien que les primes sur les prix générées ne soient pas importantes, cela permet à la NBPOL de bien se positionner sur les marchés européens pour approvisionner les principaux fabricants alimentaires. Les bons résultats de la NBPOL dans la promotion d'huile de palme durablement produite ont attiré les investissements dans la hausse de la production, la cogénération d'électricité et le développement de ses opérations britanniques de raffinage (voir article *Agritrade* « [L'huile de palme durable devance toujours le thon en conserve dans les échanges commerciaux de la Papouasie-Nouvelle-Guinée avec l'UE](#) », 31 mars 2012). Dans ce contexte, certains s'interrogent sur l'intégrité du système de certification de la Table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO). En février 2013, une évaluation par le Worldwide Fund for Nature (WWF)

du processus de certification RSPO a révélé des lacunes significatives dans les rapports soumis par les membres de la RSPO (voir article *Agritrade* « [La durabilité de la production d'huile de palme des membres de la Table ronde sur l'huile de palme durable \(RSPO\) remise en question](#) », 28 avril 2013).

Des efforts sont en cours dans les PACP pour développer la production certifiée commerce équitable.

« Des efforts sont en cours dans les PACP pour développer la production certifiée commerce équitable »

En août 2012, quelque 4,56 millions \$US de fonds supplémentaires en faveur de Fairtrade Australia and New Zealand (ANZ) ont été annoncés « pour aider à libérer le potentiel d'exportation des petits exploitants dans l'agriculture du Pacifique ». Les produits différenciés en termes de qualité tels que le cacao, le café et la vanille présentent un véritable potentiel dans le Pacifique, la certification commerce équitable, par exemple, aidant à améliorer la position des producteurs du Pacifique au sein de la filière. Concrètement, une nouvelle initiative a été prise par Fairtrade ANZ pour développer les exportations de café commerce équitable en provenance de la PNG (voir article *Agritrade* « [Des fonds supplémentaires pour la promotion de la production du commerce équitable dans le Pacifique](#) », 8 octobre 2012).

Cependant, dans le secteur du commerce équitable, comme dans d'autres cas de la différenciation des produits, la question du volume de production impliqué est essentielle. Une évaluation de l'expérience fidjienne de la certification commerce équitable dans le secteur sucrier a révélé que « la certification commerce équitable fonctionne pour le sucre grâce aux

volumes conséquents et aux primes suffisamment importantes, qui ont aidé à supporter les coûts fixes d'exploitation d'une organisation de petits producteurs et à rester certifié » (voir article *Agritrade* « [Les coûts et les bénéfices de la certification commerce équitable dans les îles Fidji](#) », 23 juin 2013).

L'importance du volume de production en jeu pour les bénéfices nets obtenus avec une forme quelconque de certification par des tiers a été soulignée lors d'un examen de l'expérience du secteur du café de la PNG. Les coûts élevés de la conformité aux systèmes de certification par des tiers semblaient mener bien souvent à l'exclusion des petits producteurs individuels. En effet, « la quantité de café fournie par un agriculteur est le facteur le plus important pour déterminer si un agriculteur retire des bénéfices de la certification », les volumes plus importants et la meilleure organisation des producteurs renforçant la position des producteurs primaires dans la chaîne d'approvisionnement (voir article *Agritrade* « [Les obstacles à la différenciation des produits dans le Pacifique](#) », 13 juin 2013).

Par conséquent, lorsque les volumes de production sont limités, les coûts de la certification par les tiers peuvent dépasser les bénéfices nets retirés par les producteurs des primes sur les prix, en particulier maintenant que ces primes diminuent sous l'effet de la concurrence accrue entre les détaillants de produits certifiés.

Bien que ces défis varient pour les différents produits au titre des divers systèmes de certification, une évaluation minutieuse des coûts et bénéfices des stratégies de différenciation des produits semble requise, la certification étant insuffisante en elle-même pour garantir des bénéfices nets.

Dernières initiatives en matière de production agricole biologique et de commercialisation

Malgré les défis auxquels font face un certain nombre de pays insulaires du Pacifique, le développement d'une production agricole certifiée biologique est considéré comme la voie à suivre. Dans les îles Cook, par exemple, des partenariats public-privé sont lancés pour promouvoir la « croissance verte » basée sur des méthodes de production biologiques, des opportunités ayant été identifiées tout particulièrement dans l'horticulture. Au Vanuatu, par exemple, des efforts sont en cours pour convertir les plus grandes plantations de noix de coco à la production biologique. Cela s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus générale en faveur des agro-entreprises durables (Vanuatu Sustainable Agri-Business Initiative [VASABI]), qui constitue une action logique pour augmenter la valeur de la production actuelle, laquelle recourt déjà très peu aux engrais minéraux. Seule manque la certification.

Pour les petits pays insulaires tels que les îles Cook et le Vanuatu, la conversion de l'ensemble du secteur agricole à la production biologique pourrait offrir des bénéfices économiques majeurs en termes de minimisation des coûts des intrants, de réduction des coûts de la certification et de développement d'une identité de marque unique. Si les îles parviennent à généraliser une production naturelle (biologique) de qualité supérieure, la capacité des producteurs agricoles à obtenir des primes sur les prix sur les marchés étrangers pourrait être considérablement améliorée (bien qu'une telle stratégie ne soit pas sans poser de défis – voir article *Agritrade* « [L'agriculture biologique au Vanuatu : la voie à suivre](#) », 18 mai 2013).

Que sont les systèmes de garantie participatifs (SGP) ?

La Fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique (IFOAM) définit les systèmes SGP comme des « systèmes d'assurance qualité locaux certifiant les producteurs sur la base de la participation active des parties prenantes », le système étant « fondé sur la confiance, les réseaux sociaux et l'échange de connaissances ». Ce système réduit les coûts de certification et de vérification et peut améliorer les bénéfices nets revenant aux producteurs primaires desservant les segments du marché biologique qui acceptent ces systèmes.

Ces systèmes sont actuellement limités aux marchés locaux, où les principaux clients peuvent être activement impliqués dans l'inspection des processus agricoles suivis par les fournisseurs. Ils pourraient s'avérer utiles pour desservir les marchés biologiques dans le secteur du tourisme en pleine expansion dans le Pacifique.

Il convient de garder à l'esprit que les marchés pour les produits biologiques ne sont pas localisés uniquement à l'étranger. Les secteurs du tourisme en pleine croissance et les préoccupations de santé grandissantes liées au mode de vie créent des opportunités de marché bien plus proches, y compris dans certains pays PACP. Ces segments de marché peuvent être plus rentables grâce aux systèmes de certification biologique SGP.

Les associations de producteurs biologiques du Pacifique (notamment les territoires d'outre-mer français) ont assisté ensemble en mai 2012 à la première réunion de la Communauté du commerce biologique et éthique du Pacifique (POETCom). Un manuel sur la certification biologique SGP a été lancé lors de cette réunion, et examiné par un comité de révision POETCom spécialement constitué à cet effet pour garantir la conformité avec les normes biologiques du Pacifique. Le manuel a alors été distribué à travers la région.

La certification biologique SGP est moins coûteuse que la certification par des tiers et est en mesure de développer

l'approvisionnement et le marché pour les produits biologiques à travers la région, et d'alimenter les marchés du tourisme en plein essor.

Dans le même ordre d'idées, la Fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique (IFOAM) a accepté en avril 2012 la norme biologique du Pacifique dans sa famille de normes. Ce système IFOAM de reconnaissance mutuelle entend faciliter l'accès aux différents marchés pour les produits biologiques et gagner en crédibilité en tant que base d'évaluation de l'équivalence des normes étrangères. Nul ne sait comment la révision proposée par la CE des contrôles de l'alimentation humaine et animale affectera le secteur biologique. Certains craignent que la transition vers un cadre juridique uniforme pour les contrôles officiels implique que les systèmes de contrôle biologique existants « seront pratiquement éliminés de la réglementation biologique de l'UE à l'avenir » (voir article *Agritrade* « [Crainces concernant l'impact de la révision des contrôles européens de l'alimentation humaine et animale dans le secteur biologique](#) », 11 août

Les principaux programmes d'« aide pour le commerce » mis en œuvre en 2012/13

Le projet Increasing Agricultural Commodities Trade (IACT), financé par l'UE à hauteur de 9 millions €, a été déployé en 2012. Lancé en 2011 et prévu pour rester en application jusqu'en mai 2015, le projet IACT est basé sur le projet pilote Facilitating Agricultural Commodity Trade (FACT) précédent, mis en œuvre entre 2008 et 2012. Le projet entend augmenter la capacité d'exportation de produits agricoles et de la pêche des pays PACP, en renforçant le cadre institutionnel national, en développant la capacité commerciale et en accroissant la compétitivité du secteur privé et l'accès aux marchés internationaux. À ce jour, le programme a été principalement axé sur l'assistance technique et la formation en matière de développement et de commercialisation de produits, sur le soutien à la participation aux foires commerciales et l'appui au projet POETCom.

Le programme IACT peut être considéré comme venant compléter le programme Pacific Horticulture and Agriculture Market Access (PHAMA) financé par AusAid, et lancé en 2011, avec une seconde phase prévue pour démarrer en 2013. Le programme PHAMA est centré sur les aspects réglementaires de l'accès au marché pour les produits agricoles. Les initiatives à ce jour ont mis l'accent sur l'amélioration de la qualité de la production de taro, la résolution des problèmes de quarantaine de façon à réduire les pertes des lots détruits et la résolution des questions SPS liées à l'exportation d'ananas fidjiens vers la Nouvelle-Zélande.

Sources:

Programme IACT

http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com_content&view=article&id=923&Itemid=580

Programme PHAMA

<http://www.ausaid.gov.au/countries/pacific/rp/Pages/initiative-pacific-horticultural-agricultural-market-access.aspx>

2013). Les contrôles du processus de production peuvent être remplacés par des systèmes basés sur l'analyse des produits. Cela est important puisque les initiatives actuelles de coopération dans le domaine biologique dans la région Pacifique couvrent les pays PACP et les territoires d'outre-mer du Pacifique.

Globalement, la production biologique pour les marchés locaux et étrangers est jugée comme présentant une « nouvelle opportunité de marché excitante » pour les agriculteurs à travers les PACP. Cet accent mis sur la production

biologique attire des niveaux croissants d'« aide pour le commerce », depuis le renforcement des capacités pour les associations de producteurs jusqu'aux études de marché, en passant par le soutien à la certification.

Développements dans le commerce intra-régional

Développements dans le Groupe mélanésien Fer de lance (MSG)

La période 2012/13 a vu des développements importants dans le cadre du

MSG. Le commerce entre les États membres a connu une croissance de 300 % entre 2005 et 2009, même si l'Australie et la Nouvelle-Zélande représentaient encore 43 % des exportations des membres du MSG.

En 2012, la PNG a accepté de retirer tous les articles sauf trois de la liste des produits exclus des engagements d'élimination tarifaire au titre de l'accord de libre-échange du MSG (MSGTA). Fidji avait retiré précédemment tous les produits de sa liste négative. Le Vanuatu a emboîté le pas de la PNG. Les îles Salomon ont convenu d'éliminer progressivement les droits de douane sur les importations des membres du MSG à la fin de 2017.

La réunion inaugurale des ministres du commerce du MSG s'est tenue en mai 2013. Lors de cette réunion, le ministre du commerce de la PNG a exprimé sa déception face à la lenteur des négociations PACER-Plus, suggérant que la PNG devrait recentrer ses efforts sur le développement de la coopération commerciale et économique au sein du MSG. Le ministre du commerce de Fidji a par ailleurs souligné l'engagement des dirigeants du MSG à consolider les échanges commerciaux parmi les membres du MSG en « mettant en place un régime de franchise de droits, favorisant un marché commun sans droits de douane ». Le ministre du commerce du Vanuatu a affirmé que son gouvernement devrait examiner comment « maximiser l'utilisation des accords commerciaux MSG en termes de mobilité de la main-d'œuvre, et ainsi de suite ».

La réunion a globalement engagé les gouvernements membres à réviser l'accord commercial MSG de façon à ce qu'il devienne davantage un accord d'intégration économique pour les pays du MSG. Certains considèrent qu'une coopération et des échanges

commerciaux plus intenses entre les membres du MSG pourraient renforcer l'ensemble de la région PACP dans ses rapports avec ses partenaires commerciaux traditionnels, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

« Une coopération et des échanges commerciaux plus intenses entre les membres du MSG pourraient renforcer l'ensemble des États ACP dans la région Pacifique »

Dans ce contexte, le Conseil commercial bilatéral PNG-Fidji a été réorganisé en préparation à la réunion.

Le conseiller commercial en chef pour les pays des îles du Pacifique (PIC) a affirmé, cependant, que les bénéfices pouvant être retirés d'un accord PACER-Plus dépasseront de loin les bénéfices du MSGTA, et a appelé à ce qu'une plus grande attention politique soit accordée au processus PACER-Plus.

Intégration commerciale intra-PIC et structures changeantes de l'investissement des entreprises

« Des structures d'investissement au sein des entreprises agroalimentaires émergent dans le Pacifique, qui visent à exploiter les opportunités commerciales intra-régionales générées par l'évolution vers la libéralisation commerciale intra-PIC »

Des structures d'investissement au sein des entreprises agroalimentaires émergent dans le Pacifique, qui visent à exploiter les opportunités commerciales intra-régionales générées par l'évolution vers la libéralisation commerciale intra-PIC. En juin 2012, on indiquait que la production de volaille fidjienne avait augmenté de 36 % entre

2008 et 2012 (de 11 à 15 millions de volailles par an), après des investissements réalisés par la société australienne Goodman Fielder International en vue d'exploiter les opportunités d'exportation émergentes dans le cadre du MSGTA (voir article *Agritrade* « [Le secteur de la volaille fidjien entend se développer malgré les tensions régionales](#) », 18 juin 2012).

Des problèmes similaires se posent dans le secteur laitier, où une entreprise d'achat et de distribution de produits alimentaires pan-régionale (CJ Patel) a acquis en août 2012 des actions publiques dans l'unique laiterie de Fidji (voir article *Agritrade* « [La privatisation suscite des espoirs pour le secteur laitier fidjien mais des problèmes demeurent](#) », 25 mars 2013).

Les deux cas soulèvent des questions importantes en matière de règles d'origine au titre du MSGTA, étant donné la forte dépendance à l'égard de l'importation de produits de la volaille et de produits laitiers dans le cadre des stratégies d'entreprise actuellement poursuivies. En fonction de la manière dont elles sont gérées, ces questions pourraient favoriser le développement de liens en amont avec les secteurs laitier et de la volaille concernés. En outre, elles pourraient susciter des craintes concernant les conséquences commerciales intra-régionales des différents niveaux de soutien public et d'incitations fiscales.

Ces éléments laissent penser que toute révision du cadre législatif pour la gestion du commerce des produits affectés devra aborder les flux commerciaux intra-régionaux émergents découlant des investissements d'entreprise conçus pour tirer profit des accords commerciaux sous-régionaux, tels que le MSGTA. Cela suggère également la nécessité de renforcer les règles de concurrence et leur application effec-

tive, afin de mobiliser les investissements privés dans la modernisation nécessaire.

Développements dans les relations des PACP avec les pays tiers

Développements dans les négociations d'APE (intérimaires)

Dans le Pacifique, la mise en œuvre de l'Accord de partenariat économique (APE) intérimaire de la PNG est en cours. Des bénéfices majeurs en termes de développement sont rapportés dans le secteur de la pêche grâce aux dispositions d'approvisionnement global. L'APE intérimaire de Fidji n'a pas été ratifié et n'est donc pas en cours de mise en œuvre. D'après les représentants de la CE, trois autres pays PACP ont manifesté leur volonté d'adhérer à des APE intérimaires similaires.

Dans le courant de 2012/13, les négociations Pacifique-UE se sont accélérées, conformément aux instructions données par les dirigeants PACP pour conclure les négociations en 2013. Une séance de négociation formelle avec la CE a été organisée en octobre 2012, l'ensemble des 14 pays du Pacifique ayant soumis leurs offres d'accès au marché à la CE. Des réunions techniques supplémentaires ont été organisées en décembre 2012 et en mars 2013. Il semble que ces réunions aient permis d'obtenir des progrès notables sur les aspects techniques des négociations. Néanmoins, certains estiment dans le Pacifique qu'une flexibilité supplémentaire est maintenant requise pour combler le fossé sur les questions litigieuses en suspens, en particulier en ce qui concerne la pêche, où l'obtention de règles d'origine améliorées pour le poisson réfrigéré et surgelé s'avère prioritaire.

La complexité technique des questions en suspens dans le secteur de la pêche, en particulier en ce qui concerne la gestion efficace des pêcheries et des systèmes de conservation, est bien reconnue. Il en va de même pour la sensibilité politique croissante dans l'UE à l'approvisionnement global et à d'autres questions liées aux règles d'origine.

Le secrétaire général du Secrétariat du Forum des îles du Pacifique a conclu, lors de la réunion des ministres du commerce PACP de mai 2013, que « malheureusement (...) l'Union européenne n'a pas été réceptive à la situation qui est propre à la région du Pacifique et aux pays de cette région, et par conséquent n'a pas répondu aux attentes du Pacifique », ajoutant que c'est « essentiellement pour ces raisons que les négociations ont pris autant de temps à se conclure ».

« Les ministres du commerce PACP ont exprimé un sentiment d'urgence s'agissant de la conclusion du processus d'APE »

Les ministres du commerce PACP ont exprimé en mai 2013 un sentiment d'urgence s'agissant de la conclusion du processus d'APE, étant donné la fixation de l'échéance du 1er octobre 2014 pour l'abolition du règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007, qui avait prolongé l'accès en franchise de droits et de contingents transitoire pour Fidji et la PNG. Le ministre du commerce de Fidji a affirmé que « prolonger encore les négociations ne peut plus être toléré », Fidji cherchant à conclure les négociations d'ici la fin 2013, offrant ainsi suffisamment de temps pour la ratification par toutes les parties concernées avant la date limite du 1er octobre.

Le délégué de la CE pour le Pacifique a cependant déclaré que la conclusion des négociations d'ici la fin 2013 était « irréaliste », puisqu'il y a « bien trop de lacunes (...) pour que ces négociations soient finalisées avant la fin de l'année » (voir article *Agritrade* « [Fidji presse le pas pour conclure les négociations en 2013 tandis que la CE se montre sceptique quant à l'échéance de la fin d'année](#) », 1er juillet 2013). Le chef de la délégation de l'UE, cependant, a proposé une perspective légèrement plus nuancée sur la question du délai des négociations, soulignant que « les règlements d'accès au marché ne concernent que l'APE intérimaire » et « n'établissent pas un délai pour les négociations sur un APE complet. En réalité, il n'y a pas de délai ».

En juin 2013, une lettre a été envoyée par le porte-parole ministériel des PACP au commissaire européen en charge du commerce, Karel De Gucht, exposant les craintes du groupe à l'égard de l'absence de progrès dans les négociations, soulignant l'importance des pêcheries pour les pays des îles du Pacifique et réitérant le point de vue des gouvernements PACP, à savoir que, « s'il est bien conçu, l'APE complet a le potentiel de créer les bonnes conditions pour le commerce et le développement ». Cela, cependant, exigerait de proposer aux pays PACP « un meilleur accès au marché, y compris l'approvisionnement global, et une aide pour le commerce adéquate et opportune (...) pour améliorer l'infrastructure liée au commerce et renforcer leur capacité de production, ainsi que la capacité à se conformer aux exigences de l'UE en matière d'exportations ».

Du point de vue de la région du Pacifique, il est très important que celle-ci reste ouverte à toutes les options. Dans ce contexte, les responsables fidjiens ont mis en avant les possibi-

lités de continuer à offrir un APE aux pays moins développés, de ratification d'un APE intérimaire par Fidji et même de l'adhésion à un APE intérimaire par d'autres pays PACP s'ils le désirent.

Progrès dans les négociations PACER-Plus

La cinquième réunion des responsables des négociations commerciales PACER-Plus s'est tenue du 29 au 30 novembre 2012.

« Les gouvernements PACP considèrent que le PACER-Plus ne devrait pas donner lieu à un accord de libre-échange conventionnel »

Les pays des îles du Pacifique ont réitéré leur position de mai 2012, selon laquelle le « PACER-Plus ne devrait pas donner lieu à un accord de libre-échange conventionnel », et ont souligné l'importance d'inclure des dispositions qui « garantiront une croissance durable et le développement des pays insulaires du Forum » (voir article *Agritrade* « [Les pourparlers commerciaux du PACER-Plus du Pacifique se poursuivent](#) », 27 janvier 2013).

Les négociations du PACER-Plus ont « bien progressé », semble-t-il, des efforts ayant été consentis pour « atténuer les divergences entre les parties ». Les principales questions en suspens dans le secteur de l'agriculture concernent les mesures SPS, les barrières techniques au commerce (BTC), les règles d'origine et l'aide au développement visant à construire une infrastructure liée au commerce (voir article *Agritrade* « [Des progrès dans les négociations du PACER-Plus](#) », 15 juillet 2013).

La saga de longue date de l'accès au marché australien pour les exportations fidjiennes de gingembre est par-

lante à cet égard. En mai 2013, on rapportait qu'« après plus de douze ans de négociations la voie devrait être bientôt libre pour commencer les exportations de gingembre vers l'Australie », après les recommandations du Département australien de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (DAFF) sur la manière de minimiser les menaces SPS provenant de la cochenille de l'igname et du nématode foreur. Cependant, « l'industrie australienne du gingembre pense qu'un programme de recherche approfondi sur les ravageurs et maladies des Fidji devrait être mis en œuvre afin que les plus importants ravageurs et maladies puissent être identifiés par leur souche et leur virulence ».

S'agissant de la question des règles d'origine, une revue de presse en mai 2013 consacrée aux obstacles dans les négociations PACER-Plus notait que, bien que l'accord de coopération commerciale et économique pour la région du Pacifique Sud (SPARTECA) autorise « l'entrée en franchise de droits des marchandises de l'île en Australie et en Nouvelle-Zélande », l'accord est jugé inefficace puisque « les règles d'origine étaient trop rigoureuses et les pays insulaires éprouvaient de grandes difficultés à se conformer aux mesures de l'accord » (SPS et BTC).

Ceci dresse le cadre plus général dans lequel les progrès actuels réalisés sur le plan technique dans les négociations PACER-Plus doivent être envisagés. Le ministre du commerce de la PNG craignait en mai 2013 que l'accord PACER-Plus ne soit « unilatéral », étant donné les difficultés liées aux normes SPS pour exporter du taro et des produits horticoles vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La résolution de ce problème, à la lumière des pressions protectionnistes intérieures croissantes dans le secteur horticole australien, devrait s'avérer cruciale pour les bénéfices réels retirés d'un accord final.

3. Enjeux et débats politiques actuels

Trouver un équilibre entre les priorités du secteur agroalimentaire commercial et celles des petits exploitants

La production agricole dans de nombreux pays PACP est orientée vers la consommation des ménages et les marchés locaux. Certains gouvernements PACP essaient maintenant, dans le contexte de l'urbanisation croissante, de promouvoir l'investissement local et des entreprises étrangères dans le secteur agroalimentaire. Cela soulève des questions importantes liées à la manière d'équilibrer le soutien à la production des petits exploitants avec les efforts pour attirer les investissements des entreprises, et met en lumière une série de défis que les gouvernements PACP devront relever, au niveau national et surtout régional, à mesure que la libéralisation commerciale intra-PACP gagnera du terrain (par ex. les conséquences pour le commerce régional de la protection commerciale intérieure).

Promouvoir l'investissement dans le secteur agroalimentaire et la régulation des échanges commerciaux

Les efforts visant à promouvoir l'investissement commercial dans le secteur agroalimentaire ont déclenché des appels à une protection tarifaire plus importante, voire des restrictions d'importation, de façon à créer un espace de marché pour de nouveaux investissements. Mis à part la question de l'intérêt des consommateurs pour les aliments à bas prix et l'impact des droits de douane sur les prix ali-

mentaires, des taux différents de protection tarifaire peuvent donner lieu à des distorsions de la concurrence, à mesure que les droits de douane sur le commerce intra-régional sont démantelés. Ces questions devront être examinées par le Secrétariat du Groupe mélanésien Fer de lance (MSG) sur le plan technique, et par les ministres du commerce du MSG du point de vue politique, afin que les différends liés au commerce alimentaire et agricole ne sapent pas le processus d'intégration commerciale régionale.

Améliorer la crédibilité de la certification de la durabilité de l'huile de palme

Si la remise en question de la crédibilité de la certification de la durabilité de l'huile de palme prend de l'ampleur, cela pourrait renforcer la tendance vers un étiquetage « sans huile de palme » des produits alimentaires transformés dans les marchés ciblés par le plus grand exportateur d'huile de palme de la région du Pacifique.

Ceci suggère qu'il est indispensable d'obtenir une meilleure reconnaissance des bonnes performances des entreprises telles que NBPOL dans la promotion de la production d'huile de palme sur des terres certifiées durables au sein du système RSPO, et de renforcer les exigences de conformité sous-jacentes du système.

Garantir une approche complète de la différenciation des produits

La différenciation des produits en soi n'est pas une garantie de meilleurs revenus pour les producteurs. Le soutien du gouvernement pour la mise en place de l'infrastructure est souvent nécessaire, tout comme des mesures pour renforcer la position des

producteurs dans la filière au travers d'une organisation plus efficace. Ce sont là des domaines d'action publique potentiels dans le cadre des partenariats public-privé pour développer et soutenir des stratégies efficaces de différenciation des produits..

Concilier les stratégies de production biologique avec l'agriculture conventionnelle

Les efforts déployés pour élargir l'agriculture biologique à l'échelle des îles doivent être équilibrés par rapport aux besoins des industries agroalimentaires conventionnelles existantes. Cela exige une approche nuancée de la réduction des coûts de la production biologique certifiée, sans compromettre les opérations des entreprises agroalimentaires conventionnelles. Les consultations à l'échelle PACP sur la meilleure façon d'aborder ce problème pourraient bien s'avérer utiles.

L'importance capitale des questions SPS pour les négociations PACER-Plus

Les questions SPS sont une source d'inquiétude majeure dans les négociations PACER-Plus, puisqu'elles déterminent la valeur de l'accès en franchise de droits accordé aux marchés des pays développés. Les contraintes de procédure pour l'obtention des approbations SPS peuvent totalement miner la valeur du soutien de l'« aide pour le commerce » au niveau de l'entreprise, et de l'investissement dans les infrastructures et les institutions, ainsi que l'accès au marché nominal accordé.

Dans ce contexte, on s'interroge sur l'ampleur des progrès des négociations PACER-Plus sur les questions sous-jacentes relatives aux normes SPS, aux obstacles tarifaires au commerce et aux règles d'origine qui intéressent les gouvernements PACP, comme la résolution des problèmes actuels rencontrés dans le développement des exportations du Pacifique du fait des différends SPS en cours et des

procédures complexes d'approbation SPS. La manière dont cette question sera abordée devrait être cruciale pour les bénéfices nets obtenus d'un accord PACER-Plus dans le secteur agroalimentaire.

Garantir que la certification des produits différenciés débouche sur des bénéfices nets

Étant donné que les volumes de production dans les pays PACP sont souvent faibles, des questions se posent quant à la durabilité financière de la certification par des tiers, et cela augmente l'attrait de la certification SGP. Dans ce contexte, les gouvernements PACP pourraient souhaiter rejoindre les pays ACP dans leurs efforts plus généraux pour s'assurer que les propositions de la CE visant à modifier le régime réglementaire pour les contrôles de l'alimentation humaine et animale ne minent pas les efforts actuels pour promouvoir le commerce de produits biologiques certifiés SGP.

Main sources

EPAs

1. Monash University/PANG « The implications of free trade agreements for food sovereignty in the Pacific island Nations », novembre 2012

<http://pacific.scoop.co.nz/2012/11/food-sovereignty-must-not-be-undermined-by-free-trade-talks/>

2. Pacific Island News Association, page d'accueil

<http://www.pina.com.fj/>

3. Islandsbusiness.com, page d'accueil

<http://www.islandsbusiness.com/>

4. Délégation de la CE pour la région du Pacifique, page d'accueil

<http://www.delfji.ec.europa.eu/>

5. Secrétariat du Forum des îles du Pacifique, page d'accueil

<http://www.forumsec.org.fj/>

6. Secrétariat de la Communauté du Pacifique (SPC), page d'accueil

<http://www.spc.int>

7. CE, « Second meeting of the trade committee between Papua New Guinea and the European Commission under the Interim Partnership Agreement between the Pacific States of Papua New Guinea and Fiji and the European Union: Agreed minutes », 24 février 2012

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149145.pdf

8. Secrétariat du Forum des îles du Pacifique, « Forum Trade Ministers' Meeting: Outcomes document », PIFS (12) FTMM, 11 mai 2012

<http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/FINAL%20Outcomes%20Document%20Forum%20Trade%20Ministers%20Meeting%202012.pdf>

9. Secrétariat de la Communauté du Pacifique, « Workshop focuses on strengthening Pacific product marketing », 10 mai 2013

<http://www.spc.int/en/our-work/strategic-engagement-policy-and-planning-facility/activities/1236-workshop-focuses-on-strengthening-pacific-product-marketing-.html>

10. GreenPalm, « WWF Assessment of RSPO member palm oil producers 2013 », 19 février 2013

<http://www.greenpalm.org/en/blog-press/blog/wwf-assessment-of-rspo-member-palm-oil-producers-2013>

11. Australian Aid, « Creating opportunities for Pacific farmers », 7 avril 2012

<http://www.ausaid.gov.au/HotTopics/Pages/Display.aspx?QID=22>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans le secteur mondial de la volaille

Développements dans le secteur de la volaille de l'UE

Développements dans le secteur de la volaille en Afrique australe

Développements dans le secteur de la volaille en Afrique de l'Est

Développements dans le secteur de la volaille en Afrique de l'Ouest et centrale

Développements du secteur de la volaille dans les Caraïbes

Développements du secteur de la volaille dans le Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Concilier les intérêts des petits producteurs avec les projets de modernisation

Concilier les intérêts des producteurs et des consommateurs

APE et politique commerciale de la viande de volaille

Commerce régional des produits avicoles

Maintenir la distinction entre mesures SPS et préoccupations protectionnistes

Secteur de la volaille

1. Contexte et principaux enjeux

La structure et l'importance du secteur de la volaille varient considérablement à travers les pays ACP, depuis les systèmes de production à petite échelle jusqu'à de grosses et complexes unités de production commerciale de volaille. On trouve aussi de grandes variations au sein même des régions ACP, particulièrement en Afrique australe et de l'Est. Dans les Caraïbes, la volaille est l'industrie agroalimentaire la plus importante, la production étant réalisée sous un tarif extérieur commun et avec une série de taxes et de droits nationaux supplémentaires. Dans le Pacifique, le secteur de la volaille est moins important, mais des investissements sont en cours dans la production de volaille pour exploiter de nouvelles opportunités intra-régionales de commerce (par ex. à Fidji pour les exportations dans le cadre de la zone de libre-échange [ZLE] du Groupe mélanésien Fer de lance [MSG]).

L'augmentation des coûts mondiaux de l'alimentation animale est un défi parti-

culier pour les producteurs ACP, qui ne bénéficient généralement pas des programmes d'aide publique disponibles dans les pays membres de l'OCDE.

« L'augmentation des coûts mondiaux de l'alimentation animale est un défi particulier pour les producteurs ACP »

Ce défi est particulièrement important dans les petites nations insulaires, mais aussi dans de nombreuses régions d'Afrique, affectant à la fois les systèmes de production à petite échelle et la production de volaille à échelle industrielle. Différentes initiatives émergent pour tenter de relever ce défi, parmi lesquelles le développement de chaînes d'approvisionnement régionales en alimentation animale.

À travers les pays ACP, les maladies animales, les questions d'infrastructures et de marketing doivent – à différents degrés – être traitées.

La politique commerciale joue un rôle crucial dans le développement du secteur de la volaille. Bien que le régime général pour la volaille dans l'UE soit décrit comme étant « léger », l'UE pratique un régime tarifaire très désagrégé, peu d'importations se faisant en dehors des accords de contingents tarifaires. Cela protège efficacement les producteurs de volaille européens.

Les politiques commerciales du secteur de la volaille sont très différentes entre pays ACP, ce qui constitue des défis pour l'intégration commerciale régionale. C'est particulièrement le cas en Afrique de l'Ouest, où certains gouvernements font des restrictions commerciales l'élément principal des mesures de soutien gouvernementales (par ex. au Nigeria), tandis que d'autres (comme le Ghana) concentrent leurs efforts pour améliorer la compétitivité de l'offre. Les divers régimes d'importation de produits avicoles en Afrique de l'Ouest génèrent une contrebande de grande ampleur (par ex. entre le Bénin et le Nigeria), ce qui pose un problème majeur pour la mise en œuvre des politiques nationales du secteur de la volaille.

En Afrique australe et de l'Est, l'utilisation d'outils de politique commerciale dans le secteur de la volaille est un sujet de plus en plus débattu, étant donné l'augmentation des importations (reposant sur la hausse des exportations du Brésil et de l'UE) et les inquiétudes nationales croissantes en matière de sécurité alimentaire. Une dimension importante de l'utilisation d'outils de politique commerciale nationale est leur impact sur la compétitivité des exportations, étant donné l'évolution vers des unités de production de volaille toujours plus grandes. Cette question se pose aussi bien dans le commerce d'exportation de l'UE que dans les regroupements régionaux ACP.

2. Récents développements

Développements dans le secteur mondial de la volaille

L'industrie mondiale de la volaille a fait face à des coûts des intrants en hausse en 2012, avec des coûts d'alimentation animale qui auraient augmenté les coûts de production de 10 cents US/livre au cours des neuf premiers mois de 2012. En septembre 2012, l'institution de services financiers Rabobank a annoncé que l'utilisation de sources d'alimentation animale extérieures « devrait être réduite d'au moins [3 % à 5 %] pour compenser des coûts plus élevés ». Cela suggère que des coûts d'alimentation animale élevés pourraient limiter une future expansion de la production mondiale de volaille.

Dans ce contexte, l'année passée, les industries de la volaille de plusieurs pays ont demandé l'appui de leurs gouvernements face à la hausse des coûts d'alimentation. Quelques gouvernements de l'UE ont répondu à ces appels par des paquets de soutien (voir article *Agritrade* « [Le gouvernement français annonce un paquet de soutien face à la hausse des coûts des intrants agricoles](#) », 4 janvier 2013).

De nombreux secteurs de la volaille des pays ACP dépendant de l'alimentation animale importée, l'augmentation des prix mondiaux de l'alimentation animale a entraîné soit une hausse des prix de la volaille, soit une baisse des marges des producteurs. Les hausses des prix, cependant, ont rendu les producteurs ACP vulnérables face à la concurrence accrue des importations de morceaux de volaille résiduels et de produits de volaille en provenance de pays bénéficiant de

programmes d'aide aux producteurs financés publiquement.

D'après des analyses parues sur le site web The Poultry Site, des chiffres publiés en 2012 montrent que « le Brésil est parvenu à maintenir sa part du marché mondial des exportations de viande de poulet aux environs de 34 % ». Trois des quinze plus importantes destinations des exportations brésiliennes sont situées en Afrique (Afrique du Sud, Angola et Ghana).

« Trois des quinze plus importantes destinations des exportations brésiliennes sont situées en Afrique »

D'ici 2011, ces trois destinations compteront pour un volume d'exportations de viande de volaille plus important que le marché de l'UE-27. En outre, la suppression des restrictions sanitaires et phytosanitaires (SPS) à l'importation de l'UE sur la viande de volaille crue de Thaïlande devrait intensifier la concurrence des prix pour les exportateurs brésiliens sur le marché de l'UE, renforçant potentiellement l'intérêt des exportateurs de volaille brésiliens pour les marchés africains (voir article *Agritrade* « [Forte croissance des exportations de volaille du Brésil vers l'Afrique](#) », 29 juillet 2012). En effet, au premier trimestre 2012, les exportations de viande de volaille du Brésil vers les pays africains ont augmenté de 41 % contre une croissance mondiale de seulement 4,5 % (voir article *Agritrade* « [Les importations de volaille vers l'Ouganda suscitent la controverse](#) », 13 janvier 2013).

De même, les exportateurs américains de volaille se sont intéressés, comme c'est leur habitude, aux marchés africains. D'après le département américain de l'Agriculture (USDA), l'Afrique subsaharienne est « le quatrième marché le plus important pour les exportations américaines de poulet et de dinde ».

« L'évolution la plus spectaculaire depuis 2009 a été l'augmentation de 163 % des exportations de l'UE vers ses quatre plus importants marchés africains »

Cependant, l'évolution la plus spectaculaire depuis 2009 a été l'augmentation de 163 % des exportations de l'UE vers ses quatre plus importants marchés africains (Bénin, Afrique du Sud, Ghana et République démocratique du Congo [RDC]). En 2009, ces marchés ne représentaient que 14 % du total des exportations de viande de volaille de l'UE, alors qu'en 2012 cette proportion avait augmenté pour atteindre 26,2 % du total des exportations, dans un contexte où le total des exportations de volaille de l'UE avait progressé de 41 %.

Le rapport « Global poultry trends » du site The Poultry Site, publié en octobre 2012, a souligné le rôle croissant de l'Afrique comme importateur de viande de volaille, avec des importations passant de 260 000 tonnes en 2000 à plus d'un million de tonnes en 2011. L'Afrique du Sud et l'Angola sont les marchés d'Afrique subsaharienne les plus importants en termes d'importations de viande de volaille, comptant, en 2012, pour environ 60 % des importations d'Afrique subsaharienne. Les cinq marchés d'Afrique du Sud, d'Angola, du Ghana, du Bénin et de RDC représentent 90 % des importations de viande de poulet d'Afrique subsaharienne. Et tandis que les volumes importés par le reste du continent peuvent être inférieurs, « les achats par pratiquement tous les autres pays africains ont augmenté significativement depuis 2000 » (voir article *Agritrade* « [Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012).

En 2012, l'USDA a estimé que les importations de volaille africaine équi-

valaient à 24 % de la demande intérieure contre 18 % en 2009. Au même moment, l'USDA prévoyait une augmentation de 1,4 % de la production de volaille des pays africains entre 2011 et 2012.

« En 2012, l'USDA a estimé que les importations de volaille africaine équivalaient à 24 % de la demande intérieure contre 18 % en 2009 »

L'importance croissante des importations dans la consommation nationale à travers l'Afrique devrait faire l'objet d'une plus grande attention dans les années à venir, compte tenu des préoccupations des politiques nationales relatives à l'augmentation de la production alimentaire intérieure, et de l'émergence de ce que Rabobank a décrit comme une « rareté structurelle » en protéines animales au niveau mondial. Cette « rareté structurelle » devrait voir la production de viande de volaille se développer plus rapidement que tout autre secteur de la viande. Des analyses de l'OCDE et de la FAO estiment cette croissance à 2,2 % par an jusqu'en 2021, en phase avec la croissance prévue de la consommation des pays en développement.

L'OCDE et la FAO ont indiqué que, dans les années à venir, « les prix réels de la volaille devraient rester proches des niveaux actuels », avec des prix soutenus encourageant « les grands pays exportateurs de viande à investir sur les marchés internationaux malgré la forte incidence des interdictions d'importation au titre de la sécurité des aliments et des restrictions sanitaires » (voir article *Agritrade* « [Les exportations de volaille de l'UE continuent d'augmenter au sein d'une structure mondiale changeante de la demande et de la production](#) », 9 septembre 2012).

Au sein de cette tendance mondiale, on s'attend à ce que la production de

volaille s'opère dans des unités de plus en plus importantes pour faire des économies d'échelle, cette évolution apparaissant « non seulement dans les pays développés mais de plus en plus dans les pays émergents ». Cette mutation vers des unités de production plus importantes augmentera également la dépendance du secteur de la volaille à l'égard des céréales fourragères. Il est aussi vraisemblable que cette évolution mettra davantage de pression sur les petits producteurs de volaille.

Développements dans le secteur de la volaille de l'UE

Entre 2010 et 2013, la production de viande de volaille devrait augmenter de 5,4 % (quelque 659 000 tonnes), malgré la hausse des coûts de l'alimentation de la volaille. La consommation de l'UE, dans le même temps, devrait s'accroître de 3,9 % (+ 464 000 tonnes), les consommateurs en difficulté passant de viandes plus chères à des viandes bon marché (y compris les morceaux de volaille) (voir article *Agritrade* [Développements et perspectives du secteur de la volaille de l'UE](#), 22 avril 2013). D'après la CE, l'avantage relatif des prix de la viande de volaille sur les autres viandes sur le marché de l'UE a permis aux producteurs européens de répercuter les hausses des coûts sur les consommateurs, les exportateurs européens pouvant ainsi maintenir leur compétitivité sur les marchés extérieurs (voir article *Agritrade* « [Les exportations de volaille de l'UE sont de plus en plus orientées vers l'Afrique](#) », 4 novembre 2012).

En décembre 2012, les « Perspectives pour les marchés agricoles » de la CE ont prévu une hausse de 18,8 % (218 000 tonnes) des exportations européennes de viande de volaille pour la période 2010-2013, à partir de niveaux déjà élevés. Les exportations effectives

de volaille de l'UE en 2012 ont dépassé ces projections de 5,2 % (quelque 70 658 tonnes). Les exportations européennes de viande de volaille sont de plus en plus orientées vers les marchés d'Afrique subsaharienne, avec un accent particulier sur les marchés

d'Afrique de l'Ouest et australe pour les morceaux bon marché et la viande désossée mécaniquement. Comme l'a reconnu la CE, « ces morceaux de poulet ne trouvent pas de débouchés sur les marchés intérieurs (UE) » (voir article *Agritrade* « [Le développement](#)

[régional des entreprises de la volaille ravive le débat de politique commerciale en Namibie](#) », 12 mai 2013). Les exportations de volaille de l'UE vers ses quatre principaux marchés figurent dans le tableau I.

Tableau I : Exportations de volaille de l'UE vers certaines destinations africaines en 2009-2012 (en tonnes)

	2009	2010	2011	2012	Variation 2009/2012 (%)
Bénin	84 912	115 066	126 212	139 559	+ 64,4
Afrique du Sud	7 938	22 006	94 076	131 970	+ 1 562,5
Ghana	28 694	41 066	68 979	69 025	+ 140,6
RDC	20 903	27 749	29 972	34 226	+ 63,7
Sous-total	142 447	205 887	319 239	374 780	+ 163,1
Total des exportations de l'UE	1 015 784	1 354 610	1 412 110	1 430 658	+ 40,01

Source : CE, Groupe consultatif sur les œufs et la volaille, « Situation des marchés de l'UE pour les œufs et la volaille », 26 mars 2013, « Exportations de viande de volaille vers certaines destinations », p. 22.

Le meilleur accès au marché russe pour les volailles de l'UE après l'accession de la Russie à l'OMC (voir article *Agritrade* « [Un secteur de la volaille de l'UE résilient](#) », 15 avril 2013) pourrait contribuer à alléger la pression de l'augmentation des exportations de poulets entiers de l'UE sur les marchés d'Afrique de l'Ouest. Ce n'est pas du tout certain, étant donné l'essor des investissements dans la production de volaille russe en cours. Au cours du temps, ces derniers pourraient limiter les opportunités de marché pour l'UE en Russie et même faire émerger des exportations de viande de volaille russe.

À moyen terme, la proposition de l'UE de mettre fin aux restitutions aux exportations pour les exportations de volaille vers l'Afrique subsaharienne devraient aussi soulager certaines composantes de marché, même si cela affecterait largement les exportations de volailles entières vers les marchés non ACP et ne toucherait pas les exportations de morceaux de

poulet, celles-ci ne recevant aucune restitution aux exportations.

« À plus long terme, l'expansion des exportations de volaille de l'UE devrait se poursuivre »

À plus long terme, l'expansion des exportations de volaille de l'UE devrait se poursuivre, avec des variations annuelles. D'ici 2022, les niveaux de production devraient se situer à 2,4 % au-dessus de ceux de 2012, tandis que les exportations devraient se maintenir à des niveaux historiquement élevés, même si en dessous des pics d'exportations actuels (voir article *Agritrade* « [Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012). Cela malgré des préoccupations antérieures quant à l'impact de nouveaux règlements relatifs au bien-être animal sur la compétitivité relative des prix de la production de volaille de l'UE.

La capacité des producteurs européens à répercuter les hausses des coûts sur les consommateurs de l'UE est étroitement liée au régime commercial de la volaille de l'UE. Les modalités des importations de volaille de l'UE sont déterminées par la structure du régime tarifaire appliqué : actuellement, l'UE n'a pas moins de 22 sous-positions tarifaires pour la viande de volaille, avec treize droits de douane consolidés différents, allant de 187 €/tonne à 1 024 €/tonne et entre 10,9 % et 15,4 % pour la dinde et la viande salée, séchée ou fumée. Au sein des droits de douane consolidés, l'UE établit une série de contingents tarifaires afin de pouvoir répondre à l'évolution de la demande des consommateurs pour des produits avicoles spécifiques sans perturber le marché pour la viande de volaille produite intérieurement. Ce dernier a vu, au cours des dernières années, une augmentation des importations de viande de volaille préparée. Seuls de petits volumes de viande de volaille sont importés en

dehors des accords de contingents tarifaires de l'UE, ces importations étant utilisées par l'importateur pour constituer un bon dossier d'importations afin d'être éligible à de futures allocations de quotas. Les producteurs de volaille de l'UE croient que « en l'absence de droits d'importation (...) le marché de l'UE serait rapidement influencé par les produits importés, les producteurs de l'UE étant de plus en plus contraints à approvisionner des marchés de niche » (voir *Agritrade* « [Note de synthèse – mise à jour 2012 : Secteur de la volaille](#) », août 2012).

En termes de réponses politiques à l'augmentation des coûts de l'alimentation animale, mi-septembre 2012, le gouvernement français a annoncé la mise en place d'un « fonds de solidarité » de 100 millions € pour aider les producteurs de bétail à améliorer leur compétitivité en augmentant leurs investissements dans les exploitations. Le gouvernement a également annoncé des plans d'action visant à :

- augmenter la capacité de stockage des silos ;
- stopper le développement des biocarburants de première génération
- revoir « les taxes agricoles pour améliorer les revenus des agriculteurs » ;
- établir « un groupe de discussion en table ronde (...) pour améliorer les relations contractuelles et commerciales dans le secteur du bétail ».

Ces initiatives du gouvernement français soulignent combien l'application paneuropéenne des mesures de la Politique agricole commune (PAC) n'est que l'un des moyens par lesquels les États membres peuvent aider les producteurs nationaux à faire face à la volatilité des prix. Traditionnellement, le

gouvernement français a été en pointe pour utiliser les outils de politique nationale autorisés, un usage qui peut être source de bénéfices économiques considérables face au coûts globalement induits ou au défi des prix. En fait, de telles mesures ont pour impact de déplacer le fardeau de l'ajustement à la volatilité des prix mondiaux vers les producteurs non européens, y compris des producteurs dans les pays ACP (voir article *Agritrade* [Le gouvernement français annonce un paquet de soutien face à la hausse des coûts des intrants agricoles](#), 4 janvier 2013).

Développements dans le secteur de la volaille en Afrique australe

Trois évolutions majeures sont en cours en Afrique australe en 2012/13. La première est une augmentation continue des importations. Depuis 2009, les importations angolaises de viande de volaille ont augmenté d'environ 86 %, de 161 000 tonnes à 300 000 tonnes, ce qui a fait de l'Angola le premier importateur d'Afrique subsaharienne, aux côtés de l'Afrique du Sud. Dans le même temps, les importations de volaille de l'Afrique du Sud, principalement de « viande congelée désossée mécaniquement » et de « viande congelée non désossée », ont augmenté de 58,3 % entre 2009 et 2011.

Le Brésil comptait pour 60 % des importations de viande de volaille de l'Afrique du Sud en 2011 (15 % de la consommation de l'Afrique du Sud), avec l'émergence, en 2011, de préoccupations pour l'emploi, la concurrence de la viande de volaille importée pouvant représenter une menace (voir article *Agritrade* « [Les problèmes du secteur de la volaille sud-africain aggravés par la hausse des exportations de l'UE](#) », 15 avril 2013).

Tandis que les importations sud-africaines de viande de volaille du Brésil baissaient en 2012 face aux taxes anti-dumping sur les « poulets entiers » et les « morceaux sans os » annoncées en 2012, les importations de l'UE ont déferlé. Les importations depuis l'UE, qui avaient augmenté de 327,5 % entre 2010 et 2011, ont bondi à nouveau de 40 % en 2012, comptant pour 9,2 % de l'ensemble des exportations de viande de volaille de l'UE alors qu'elles ne représentaient que 0,8 % en 2009.

« À la fin 2012, les exportations de viande de volaille de l'UE vers l'Afrique du Sud étaient presque six fois supérieures au niveau de 2010 »

À la fin 2012, les exportations de viande de volaille de l'UE vers l'Afrique du Sud étaient presque six fois supérieures au niveau de 2010 (voir article *Agritrade* « [Le développement régional des entreprises de la volaille ravive le débat de politique commerciale en Namibie](#) », 12 mai 2013). Les estimations de l'USDA en janvier 2013 évaluent le total des importations sud-africaines de viande de volaille à 368 000 tonnes, suggérant que les importations de l'UE comptaient pour 36 % du total des importations sud-africaines, alors qu'elles représentaient à peine 3,9 % en 2009 (voir article *Agritrade* « [Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012). Ces évolutions ont provoqué des appels à une plus grande protection des producteurs nationaux.

Le deuxième grand domaine d'élaboration des politiques a trait à l'usage accru du « jeu » dans le barème des tarifs consolidés d'Afrique du Sud (c'est-à-dire la différence entre les tarifs appliqués et les plafonds consolidés) pour appuyer le développement d'industries locales.

Ayant initialement imposé des droits de douane anti-dumping sur les produits de volaille brésiliens (voir article *Agritrade* « [Les États-Unis appelés à rejoindre le Brésil dans sa contestation à l'OMC des droits sud-africains appliqués sur la volaille](#) », 12 août 2012) à la fin 2012, le gouvernement sud-africain avait levé ces mesures et indiqué une préférence pour augmenter les tarifs appliqués à la volaille de toute origine, afin de répondre, plus globalement, à l'afflux d'importations. Cependant, d'après le directeur exécutif de la South African Poultry Association, une telle politique ne pouvait s'appliquer étant donné les dispositions de l'Accord sur le commerce et le développement entre l'UE et l'Afrique du Sud. Il a été répondu que « d'autres mesures » seraient nécessaires pour faire face à l'augmentation rapide des importations de viande de volaille de l'UE.

Le débat qui en résulte sur les politiques tarifaires de la volaille en Afrique du Sud est d'autant plus compliqué que des tarifs plus élevés priveraient tout bonnement les consommateurs pauvres de sources de protéines bon marché. Il est dit que quelque 30 % à 35 % des importations de volaille servent à produire des aliments bon marché, riches en protéines, comme les « polonies » et autres saucisses, qui ne sont pas produits par les entreprises de volaille sud-africaines. Toute augmentation tarifaire est ainsi considérée comme inutile et nocive pour les pauvres (voir article *Agritrade* « [La ZLE avec l'UE complique l'utilisation du "jeu" existant au sein des tarifs consolidés](#) », à venir 2013). Les bénéfices d'exploitation élevés des grandes entreprises de volaille d'Afrique du Sud sont un élément important du contexte pour ce débat.

Le troisième développement majeur en 2012 s'est traduit par des avancées vers l'entrée en vigueur de droits de douane visant à protéger les industries

naissantes dans l'accord de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), après l'ouverture de l'installation à grande échelle de la Namibian Poultry Industries (NPI). Au premier trimestre 2012, les exportations d'Afrique du Sud vers la Namibie auraient fortement chuté, dans un contexte où 74 % des ventes de volaille de l'Afrique du Sud sur le marché de l'Afrique australe étaient destinées à la Namibie. L'appel de la Namibie à une protection des industries naissantes pour son secteur de la volaille a été critiqué par les entreprises de volaille sud-africaines, qui ont suggéré que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) devrait envisager de refuser l'accès aux produits ne provenant pas de la région, « plutôt que de mettre des restrictions au sein du bloc commercial régional ». En mars 2013, cependant, NPI aurait subi des pertes d'environ 6 millions de dollars namibiens (462 700 euros), les distributeurs locaux ayant paraît-il demandé à NPI d'aligner ses prix sur ceux des poulets importés ou d'aller vendre ailleurs. La mise en place d'une protection des industries naissantes pour la viande de volaille est désormais considérée comme une priorité urgente.

La Namibie n'est pas le premier cas de protection d'une industrie naissante utilisée dans la SACU. Le Botswana avait mis en place l'équivalent d'une protection des industries naissantes pour son secteur de la volaille au cours des 32 dernières années, avec l'utilisation du contrôle des importations et même d'interdictions complètes d'importation. Dans le cas du Botswana, les licences d'importation de viande de volaille ne sont délivrées que « là où des pénuries locales existent », et les importations de poussins d'un jour et de céréales fourragères pour l'industrie de la volaille sont également régulées. Cependant, ces politiques peuvent avoir un coût. Des analyses du Bots-

wana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA) suggèrent que ces accords commerciaux ont fait grimper les prix de la volaille au Botswana, qui semblent être « considérablement plus élevés qu'en Afrique du Sud » même quand les prix sud-africains sont eux-mêmes gonflés par le maintien d'un « droit d'importation de 27 % sur la volaille en provenance de pays extrêmement compétitifs tels que le Brésil et les États-Unis » (voir article *Agritrade* « [Équilibrer les intérêts des consommateurs et des producteurs dans le secteur de la volaille](#) », 25 mars 2012).

En octobre 2012, le président de la Namibie a demandé une augmentation supplémentaire de la production de NPI pour exporter vers les autres pays africains. Outre les évolutions vers des hausses des tarifs consolidés pour la volaille en Afrique du Sud, cela soulève la question des conséquences de la protection des industries naissantes et d'une protection tarifaire plus large pour la compétitivité des exportations de viande de volaille. La tendance vers des unités de production de volaille plus grosses visant à faire des économies d'échelle signifie que, derrière la protection tarifaire, la production peut être renforcée avec un surplus d'exportations, des prix intérieurs plus élevés, permettant de pratiquer des prix à l'exportation compétitifs. Cela peut néanmoins être considéré comme des distorsions commerciales dans un contexte où se combinent initiatives d'intégration commerciale intrarégionale et accords d'ALE interrégionaux.

Développements dans le secteur de la volaille en Afrique de l'Est

À l'exception de la nation commerciale de Djibouti, de l'État insulaire des Comores et du Zimbabwe, l'Afrique de l'Est a été un petit importateur de viande de volaille. En 2012, cependant,

des préoccupations ont émergé quant à l'impact des importations de volaille sur les producteurs locaux.

« En 2012 des préoccupations ont émergé quant à l'impact des importations de volaille »

En mars 2012, l'Association de la volaille de Zambie (PAZ) aurait « fustigé le gouvernement à propos de projets d'autorisation d'importation de poulets, affirmant que cela constituait une sérieuse menace sur la croissance du secteur local ». Cela semble être dû, en partie, à la croissance du volume des ventes en Zambie de chaînes de supermarchés basées en Afrique du Sud, qui, dans des accords d'investissements, ont négocié des allègements fiscaux pour les lots mixtes destinés aux magasins nouvellement ouverts.

Les réclamations de PAZ faisaient suite à une forte croissance de la production locale de volaille en 2010 et 2011 (respectivement + 20 % et + 25 %), après un ralentissement spectaculaire de la production consécutif à la crise économique et financière mondiale de 2008. PAZ en a appelé à « un cadre politique qui soutiendrait les producteurs locaux » et s'est plaint « du manque de direction politique, des coûts élevés de l'alimentation animale et d'un défaut de législation ».

En juillet 2012, des inquiétudes similaires concernant les importations ont été exprimées par les producteurs de volaille en Ouganda, selon lesquelles les producteurs de volaille locaux « perdaient du terrain sur les ventes du fait de l'entrée continue d'importations bon marché du Brésil, d'Afrique du Sud et d'Europe ». Un rapport présenté au président Museveni a affirmé qu'« environ 45 pour cent des poulets prêts à cuire vendus sur le marché ougandais sont importés ». Les entreprises ougandaises de transformation

de viande ont rejeté ces allégations, des représentants de ces entreprises affirmant que seule de la viande de poulet désossée mécaniquement était importée (d'Europe et du Brésil) pour être utilisée dans la production de saucisses de poulet, jambon de poulet et produits transformés à base de poulet rôti. Une production considérée comme une source de protéines très abordable (1 \$US/kg), et comme comblant les déficits de l'approvisionnement local de volaille.

En termes d'importations effectives en Ouganda, il convient de noter que le rapport annuel 2009 de l'Association des exportateurs de volaille brésiliens montrait des exportations vers le Kenya supérieures aux importations officiellement enregistrées au Kenya, suggérant que ces cargaisons comportaient beaucoup de viande de volaille en transit, ou des réexportations non officielles vers des pays comme l'Ouganda. Tandis que les importations de viande désossée mécaniquement et d'autres morceaux de viande de faible valeur sont un problème dans tous les pays ACP, en Ouganda, des questions émergent aussi quant au besoin de renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement locales afin de mieux relier producteurs et transformateurs de volaille. Cela pourrait être la question la plus importante à traiter, étant donné l'énorme potentiel du secteur de la volaille dans la lutte contre la pauvreté. Toutefois les questions liées à la disponibilité et aux prix de l'alimentation animale devront aussi être abordées, de même qu'une série de questions concernant la santé animale dans le secteur de la volaille (voir article *Agritrade* « [Les importations de volaille vers l'Ouganda suscitent la controverse](#) », 13 janvier 2013).

L'Ouganda lui-même dispose d'un commerce régional fort avec des exportations de viande de volaille vers

le Sud-Soudan, le Burundi, le Rwanda et la RDC.

Étant donné le défi alimentaire auquel est confrontée l'Afrique de l'Est, il a été annoncé en juillet 2012 que des projets étaient en cours pour étendre la production de cultures destinées à l'alimentation animale au Rwanda et ailleurs dans la région, dans l'objectif d'appuyer plus efficacement la production commerciale de bétail. Cela pourrait être considéré comme un début de réponse à la nécessité de développer des formes durables de production commerciale de volaille à travers l'Afrique de l'Est (voir article *Agritrade* [L'investissement régional dans la transformation des oléagineux au Rwanda](#), 1er octobre 2012).

Développements dans le secteur de la volaille en Afrique de l'Ouest et centrale

Un élément clé du commerce de la volaille en Afrique de l'Ouest est l'augmentation phénoménale des importations dans des pays comme le Ghana et le Bénin, avec des tendances similaires qui en Afrique centrale se font jour, en RDC, au Gabon et en Guinée équatoriale. Apparaît également le rôle important des politiques commerciales dans la détermination de flux spécifiques des importations de volaille. Au Cameroun, la protection tarifaire a été utilisée pour relancer le développement du secteur de la volaille face à un afflux des importations de viande de volaille. Par contraste, au Ghana, le gouvernement a toujours rejeté les demandes d'introduction de tarifs de sauvegarde malgré l'augmentation des importations de viande de volaille.

Il faut cependant noter que l'utilisation d'outils de politique commerciale pour réduire les importations – comme dans le cas du Nigeria – peut simplement

détourner le commerce initial et ouvrir la voie à une contrebande de grande ampleur (par ex. à la frontière du Bénin et du Niger). Le commerce non régulé peut alors affaiblir les politiques nationales de développement de la volaille et être source de menaces sur la santé publique, avec un transport et un stockage de volaille congelée inadaptes.

L'Association nationale de la volaille du Nigeria a plaidé pour un commerce transfrontalier sans restrictions pour la volaille en Afrique de l'Ouest, affirmant que cela stimulerait l'investissement et la production dans le secteur. Cette position peut, en partie, être attribuée au lobbying actif du Conseil pour l'exportation de la volaille et des œufs des États-Unis qui, en association avec des acteurs locaux, préconise un régime commercial de la volaille plus libéral dans la région. Dans les années à venir, le débat sur la politique commerciale dans le secteur de la volaille en Afrique de l'Ouest et centrale semble devoir s'intensifier.

« Dans les années à venir, le débat sur la politique commerciale dans le secteur de la volaille en Afrique de l'Ouest et centrale semble devoir s'intensifier »

En fait, des efforts sont en cours dans l'ensemble de la région pour développer la production de volaille. Ils vont de la construction d'un complexe avicole moderne au Tchad à un programme pour les petits producteurs en Mauritanie et à la distribution de nouvelles races de poulets pouvant se développer avec une alimentation de faible qualité. Alors que le programme pour les petits producteurs mauritaniens dépend actuellement d'importations de poussins d'un jour, d'alimentation animale et d'équipements de transformation de la volaille, une initiative a été lancée pour développer un complexe

avicole moderne à Nouakchott afin de produire des poussins d'un jour et des aliments pour animaux. Cependant, les contraintes de transport continuent de restreindre le commerce régional en poussins d'un jour et d'œufs à couver. Par exemple, des coûts de transport élevés, des problèmes de qualité (liés au stress du transport) et le manque de fiabilité de l'approvisionnement contribuent à réduire la compétitivité des poussins ghanéens par rapport aux importations européennes, qui utilisent le fret aérien direct pour atteindre leurs marchés.

Développements du secteur de la volaille dans les Caraïbes

Dans les Caraïbes, des efforts ont été entrepris depuis quelque temps pour développer le commerce intrarégional d'aliments pour la volaille, centrés sur le Belize. En 2012, un commerce actif a été engagé entre le Belize et le Guyana, avec dix containers de maïs jaune de catégorie 1 par semaine (50 000 livres par container). En mars 2013, un total de 5 227 tonnes aurait été livré. De nouveaux investissements dans la production de maïs sont prévus au Belize, car acheteurs et vendeurs auraient été satisfaits par le développement de ce commerce régional d'aliments pour la volaille, et d'autres membres de l'Association caribéenne de la volaille (CPA) sont intéressés par ce type d'approvisionnement.

« Dans les Caraïbes, une politique tarifaire est activement mise en œuvre pour maintenir et accroître les niveaux de protection des producteurs de volaille de la région »

Dans le même temps, une politique tarifaire est activement mise en œuvre pour maintenir et accroître les niveaux de protection des producteurs de

volaille des Caraïbes face à la hausse des coûts des intrants : en effet, le secteur de la volaille a été exclu des engagements de libéralisation des tarifs de la CARICOM au titre de l'Accord de partenariat économique (APE). Plus récemment, le gouvernement de Trinité-et-Tobago a introduit une taxe supplémentaire sur les importations extrarégionales de viande de volaille, tandis que la Barbade a augmenté ses tarifs sur le poulet cru mariné de 20 % à 184 %, en conformité avec les droits de douane appliqués sur les autres viandes de volaille crue. Faisant suite à cette tendance, la proposition de la Jamaïque en 2011 de réduire ses tarifs sur les importations de viande de volaille à 20 % a été abandonnée.

Cependant, les importations extrarégionales de viande de volaille continuent d'augmenter, comme, par exemple, les importations en provenance des États-Unis, qui ont progressé de 1 % en 2012.

En 2011/12, les producteurs de volaille des Caraïbes ont plaidé pour la modernisation du cadre réglementaire de la volaille, y compris en matière d'étiquetage. En décembre 2012, le Conseil pour le commerce et le développement économique (COTED) de la CARICOM a approuvé la nouvelle norme régionale des Caraïbes pour la volaille et les produits avicoles, qui comprend une obligation d'étiquetage et répond à un certain nombre d'autres exigences soulevées par la CPA, notamment en ce qui concerne le reconditionnement et l'interdiction de vendre le poulet congelé dégelé comme du poulet « réfrigéré ». On espère que la nouvelle norme régionale harmonisée contribuera grandement à faire tomber les barrières non tarifaires au commerce intrarégional. Ces nouvelles normes sont désormais mises en œuvre.

Avec une demande forte et continue, les entreprises de volaille des Caraïbes

investissent pour moderniser les usines de poulet existantes afin d'en faire des installations à environnement contrôlé et ajoutent de nouveaux équipements pour développer davantage de produits transformés à base de poulet. La CPA, pendant ce temps, continue de travailler avec les gouvernements dans la région pour affiner les tarifs et traitements réglementaires des importations afin de combler les lacunes.

En 2012, des négociations ont été entamées entre l'Autorité d'investissement d'Antigua-et-Barbuda et l'entreprise Ciboney Poultry Company (CPC) pour la mise en place d'un « élevage de volaille du premier monde à Antigua-et-Barbuda », ciblant les marchés d'exportation. Sous cet accord, une fois l'investissement effectué, CPC serait désigné comme unique importateur de volailles vivantes et d'œufs. Une condition essentielle, a-t-on affirmé, pour « assurer la biosécurité » et la sauvegarde de l'intégrité de l'investissement, en évitant « que quelqu'un avec un élevage de 50 000 volatiles n'infecte un élevage d'un million de volatiles ». Cependant, l'Association des éleveurs de volaille d'Antigua-et-Barbuda a depuis « pris ses distances » avec le nouveau méga-projet.

Ces développements laissent voir les tensions qui existent dans les Caraïbes, et ailleurs, entre les efforts visant à promouvoir des installations de production de volaille modernes et efficaces et les intérêts des producteurs de volaille existants, qui pourraient être acculés à la faillite par des projets de grande envergure.

Développements du secteur de la volaille dans le Pacifique

D'après le rapport « Global poultry trends » du site The Poultry Site de 2012, les importations de viande de

poulet en Océanie ont augmenté au cours des dix dernières années, bien que les volumes engagés aient été relativement faibles. En 2009, les Samoa, Tonga et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) ont été les principaux importateurs parmi les pays ACP du Pacifique. Depuis lors, les importations de la PNG ont augmenté plus rapidement que celles des autres principaux importateurs.

D'après des informations de presse, les exportations de viande de volaille en provenance d'Australie vers la PNG menacent les deux principaux producteurs de poulet du pays. Des représentants des transformateurs de volaille de PNG ont affirmé que la production intérieure avait été réduite de 10 % à 20 %, les détaillants utilisant de plus en plus de la volaille d'Australie. La distribution de poussins d'un jour aux éleveurs de volaille par une entreprise a été réduite d'un tiers. Certains prétendent que « l'importation de volaille non cuite à des prix inférieurs a commencé il y a cinq à sept ans et qu'elle se poursuit malgré les craintes exprimées par le secteur et l'Association de l'industrie de la volaille de la PNG (PIA) concernant les maladies et les menaces pour l'industrie locale ». Ce commerce porte principalement sur des poulets congelés non cuits plutôt que sur des morceaux résiduels, suggérant que des défis de compétitivité existent, malgré l'application de tarifs élevés et les restrictions à l'octroi de licences d'importation pour les produits avicoles (voir article *Agritrade* « [Les importations de volaille affectent les producteurs de Papouasie-Nouvelle-Guinée](#) », 9 septembre 2012). En novembre 2012, la PIA a appelé à un embargo sur les importations de viande de volaille pour protéger et nourrir la production locale. L'appel mêlait des préoccupations protectionnistes avec des inquiétudes sur les mesures SPS, affirmant que la structure actuelle des importations

menaçait directement la situation zoonositaire de l'industrie de PNG.

« En novembre 2012, la PIA a appelé à un embargo sur les importations de viande de volaille pour protéger et nourrir la production locale »

Ces appels ont été rejetés par l'Autorité nationale agricole de quarantaine et d'inspection, qui a qualifié la menace SPS de « négligeable » (voir article *Agritrade* « [Inquiétudes croissantes concernant les importations de volaille vers la PNG](#) », 2 février 2013).

La fréquence des allégations de dumping dans le secteur de la volaille dans le Pacifique laisse à penser qu'il serait nécessaire de réviser le cadre législatif pour la gestion du processus de libéralisation du commerce, y compris en renforçant les règles de compétitivité et leur mise en application, si des investissements privés doivent être mobilisés dans les processus nécessaires de modernisation.

En juin 2012, on a constaté que la production de volaille de Fidji avait augmenté de 36 % entre 2008 et 2012 (de 11 à 15 millions de poulets par an), après les investissements de l'entreprise, détenue par des Australiens, Goodman Fielder International visant à capitaliser sur les opportunités émergentes d'exportation sous l'ALE MSG. Compte tenu de l'intensité des importations par rapport à la production avicole dans de nombreux États insulaires, cela soulève d'importantes questions de règles d'origine dans le commerce intrarégional de viande de volaille, liées au développement de liens en amont dans la filière de la volaille.

Au plan politique, des engagements ont été pris pour un commerce totalement libre entre la PNG et Fidji, mais «

une revue complète des importations de volaille fraîche et congelée » en PNG doit être effectuée au niveau du secteur, en principe sur le plan de la biosécurité.

3. Implications pour les pays ACP

Concilier les intérêts des petits producteurs avec les projets de modernisation

De plus en plus, les gouvernements ACP cherchant à promouvoir la modernisation de la production locale de volaille, des tensions apparaissent entre les intérêts des producteurs de volaille commerciale et les petits producteurs. Une attention particulière devra être accordée à cette question si l'on veut maximiser le potentiel de lutte contre la pauvreté rurale dont est porteur le développement du secteur de la volaille.

Concilier les intérêts des producteurs et des consommateurs

La viande de volaille devenant une source de protéines de choix pour les consommateurs à faible revenu, les gouvernements ACP doivent concilier les intérêts des producteurs de volaille avec ceux des consommateurs à faible revenu dans la formulation des politiques commerciales du secteur de la volaille. Cela demande souvent d'assurer une vraie concurrence intérieure (un défi particulier dans les plus petites économies ACP), ou de mettre en place des accords commerciaux sur la volaille qui permettent d'éviter l'émergence de pratiques abusives de monopole. Un examen des expé-

riences de politiques visant à relever ces défis dans les pays ACP pourrait apporter des leçons positives et négatives utiles pour les gouvernements ACP dans cet important secteur.

APE et politique commerciale de la viande de volaille

Les débats actuels en Afrique du Sud suggèrent que les dispositions de l'APE pourraient compliquer la formulation de mesures de politique commerciale dans le secteur de la volaille. Étant donné la nature largement résiduelle du commerce d'exportation de l'UE en morceaux de volaille de faible qualité, cela pose des défis particuliers pour les gouvernements ACP. Ces derniers devront examiner avec attention les outils de politique commerciale disponibles pour gérer les demandes politiques conflictuelles. L'utilisation par l'UE d'un système sophistiqué de contingent tarifaire pourrait servir d'exemple à cet égard, si de tels outils sont utilisables dans le cadre des accords APE.

Commerce régional des produits avicoles

Les gouvernements ACP répondant aux hausses des prix par une promotion plus active de la production intérieure, la question se pose de savoir comment les programmes de développement du secteur national de la volaille peuvent être conciliés avec les engagements de politique commerciale régionale. Comme souligné par les débats en Namibie, il s'agit d'une question complexe, la protection des producteurs nationaux pouvant potentiellement soutenir les exportations à bas prix, au détriment des producteurs des pays voisins.

Fondamentalement, cela nécessite des efforts soutenus pour abaisser

les coûts de l'alimentation animale, améliorer la productivité des élevages de volaille et renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement pour permettre aux producteurs d'avoir accès aux marchés disponibles à un coût moindre. Une coopération régionale pourrait être mise en œuvre pour faire face à ces défis. Sur cette base, si les questions de pratiques déloyales et abusives dans le commerce intrarégional peuvent être réglées, des délais pour l'utilisation de mesures restrictives au commerce pourraient éventuellement être négociés dans le cadre des accords de libéralisation du commerce régional.

Maintenir la distinction entre mesures SPS et préoccupations protectionnistes

Dans de nombreux pays, les inquiétudes relatives aux questions SPS et protectionnistes dans le secteur de la volaille sont mêlées. Cependant, il est important de maintenir une distinction claire entre l'application du principe de précaution universellement accepté des questions SPS et des intérêts protectionnistes étroits. Cela demande de renforcer les capacités SPS au niveau national, et il pourrait être bénéfique de mettre en place des mécanismes d'arbitrage SPS indépendants, gérés de façon professionnelle au niveau régional. Cela constitue potentiellement un domaine d'appui de l'« aide pour le commerce », étant donné l'importance des systèmes de contrôle des maladies dans le secteur de la volaille à l'heure de l'expansion du commerce mondial de la volaille.

Principales sources

Monde

1. Thepoultrysite.com, « Global poultry trends 2012: Chicken meat trade rises in Africa, steady in Oceania », octobre 2012
<http://www.thepoultrysite.com/articles/2639/global-poultry-trends-2012-chicken-meat-trade-rises-in-africa-steady-in-oceania>
2. Rabobank, « Re-entering agflation: World food prices to hit record high », septembre 2012
<http://www.thepoultrysite.com/poultrynews/contents/rabobank.pdf>
3. Département américain de l'Agriculture (USDA), International egg and poultry review: Brazil, vol. 15, n° 19, 8 mai 2012
<http://www.thefarmsite.com/reports/contents/IntlPoultryandEgg8May2012.pdf>
4. FAO, « OECD-FAO agricultural outlook 2012-2021 », Chapter 7: Meat, juillet 2012
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2012_agr_outlook-2012-en
5. USDA, « Brazil: Poultry and poultry products annual », GAIN Report n° BR 0816, 20 août 2012
http://www.eurocame.com/informes/pdf/USDA_Poultry.pdf
6. Thepoultrysite.com, « Global poultry trends 2012 – Americas Account for 70 per cent of world chicken exports », 8 août 2012
<http://www.thepoultrysite.com/articles/2570/global-poultry-trends-2012-americas-account-for-70-per-cent-of-world-chicken-exports>

UE

7. USDA, « EU-27 poultry and poultry products annual: EU-27 broiler and turkey sectors to grow in 2012 and 2013 », GAIN Report n° FR9106, 1er septembre 2012
<http://www.thefarmsite.com/reports/contents/eupandpannual.pdf>
8. Commission européenne (CE), DG Agriculture et développement rural, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2020 », rapport complet, décembre 2012
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2012/fullrep_en.pdf
9. CE, DG Agriculture et développement rural, Groupe consultatif œufs et volaille, « Documents and presentations for 26/03/13, PowerPoint presentation: BE Brussels Advisory Group 26 March », « EU market situation for eggs and poultry », 26 mars 2013
<http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/advisory-groups/poultry-eggs/>

Afrique du Sud

10. USDA, « South Africa poultry update: The supply and demand for broiler meat in South Africa », GAIN Report, 29 janvier 2013
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/This%20report%20focuses%20on%20the%20supply%20and%20demand%20of%20broiler%20meat%20_Pretoria_South%20Africa%20-%20Republic%20of_1-29-2013.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis août 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Débats politiques et tendances au sein de l'UE impactant les marchés de produits différenciés

Développements dans les principaux segments de marché des produits différenciés

3. Implications pour les pays ACP

Prendre en considération la concurrence accrue découlant des ALE conclus par l'UE

Veiller à rester informé sur les obligations administratives liées à la certification biologique

Participer à l'examen du cadre réglementaire de l'UE pour les produits issus de l'agriculture biologique

Renforcer les cadres politiques nationaux pour la différenciation des produits

Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du commerce équitable ACP-UE

Se préparer à l'application généralisée des normes de durabilité

Garantir une « ouverture » dans les systèmes nationaux de certification de la durabilité

Renforcer le cadre réglementaire européen concernant les allégations en matière d'éthique et de durabilité

Différenciation des produits

1. Contexte et principaux enjeux

Le principal objectif des stratégies de différenciation des produits est de garantir au producteur des primes sur les prix pour des catégories spécifiques de produits.

« Le principal objectif des stratégies de différenciation des produits est de garantir au producteur des primes sur les prix pour des catégories spécifiques de produits »

La forme la plus répandue de ces stratégies est le travail sur l'image de marque des produits, en parallèle de campagnes publicitaires à grande échelle. Cependant, au cours des 20 dernières années, des stratégies plus génériques basées sur les caractéristiques perçues de produits particuliers sont apparues.

Dans le contexte de l'UE, cette tendance doit être considérée dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) et la mise en place d'une base permettant de maintenir et renforcer la valeur de la production agroalimentaire européenne alors que le commerce des produits agricoles se libéralise. Elle doit également être appréhendée au regard de revenus disponibles croissants et d'une segmentation accrue des marchés des produits alimentaires. Au-delà d'un certain niveau de revenus, lorsque les consommateurs disposent de davantage de moyens, ils ne consomment pas plus de nourriture pour autant, mais ils consomment différemment, puisqu'ils sont même prêts à payer plus pour des produits ayant des caractéristiques et attributs particuliers. Ces attributs de qualité peuvent être liés au processus de production, au fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement,

ou encore à l'origine géographique ou à d'autres caractéristiques de qualité spécifiques.

Dans certains secteurs, la demande pour de tels produits, qui n'était au départ qu'un marché de niche, devient un marché de grande consommation. Ceci peut cependant poser des problèmes pour les producteurs dans les cas où les nouvelles normes de qualité deviennent la norme du secteur, les primes sur les prix pouvant s'en trouver réduites ou même disparaître, alors que ces dernières sont l'objectif même de ces stratégies de différenciation.

Dans le contexte ACP, la différenciation des produits doit être considérée au regard du processus d'érosion des préférences auquel font face les exportateurs ACP sur le marché traditionnel de l'UE, et sur lequel les primes sur les prix dont ils bénéficiaient se sont amoindries. Par ailleurs, les revenus disponibles croissants sur les marchés ACP locaux en Afrique et ailleurs dans les pays en développement jouent aussi un rôle, créant une demande nouvelle pour des produits différenciés. La différenciation des produits basée sur la qualité (par ex. les produits bovins namibiens Natures Reserve et le rhum caribéen Authentic Caribbean Rum) peut représenter une voie intéressante pour le repositionnement des producteurs ACP en réponse à l'érosion des préférences.

Dans un contexte mondial, la différenciation des produits doit être considérée à la lumière de l'émergence de l'approvisionnement global et de l'importance croissante des produits portant des marques de multiples distributeurs. On peut voir cette tendance comme un facteur d'affaiblissement des bénéfices tirés des produits de marque traditionnels, les consommateurs étant de plus en plus conscients que les produits de marque classiques

et les produits de marque de distributeurs pourraient bien être fabriqués dans la même usine, selon les mêmes standards.

Au sein de l'UE, la différenciation des produits basée sur la qualité est une composante importante de la PAC réformée et présente de multiples facettes. Par exemple, en 2012/13, des initiatives ont été lancées au niveau national pour différencier la production locale sur la base de critères de qualité. Ces initiatives s'ajoutent aux nombreux autres programmes et mesures mis en place par l'UE pour différencier les produits européens des produits importés sur des critères de qualité.

Nombre de ces initiatives ont des répercussions sur les démarches des producteurs ACP visant à repositionner leurs produits agricoles et alimentaires sur les marchés d'exportation.

Le développement continu des normes privées complique encore davantage le marché des produits différenciés de qualité. Dans certains segments de marché tels que le commerce équitable, le rôle croissant des firmes multinationales dans les ventes de grande consommation soulève des questions importantes en lien avec l'intégrité des systèmes de labellisation et la répartition des revenus le long de la chaîne d'approvisionnement, en conformité avec les attentes des consommateurs de produits du commerce équitable.

2. Latest developments

Débats politiques et tendances au sein de l'UE impactant les marchés de produits différenciés

La valeur croissante des indications géographiques au sein de l'UE

Dans le cadre du processus de réforme de la PAC, l'UE a développé un système d'indications liées à l'origine géographique (IG), en tant que moyen de différenciation des produits permettant de garantir des primes sur les prix aux producteurs européens.

« L'UE a développé un système d'indications liées à l'origine géographique, en tant que moyen de différenciation des produits »

Alors que ce système est déjà bien établi dans le secteur vinicole grâce à des appellations d'origine spécifiques à certaines régions (par ex. Champagne), une protection juridique plus systématique est maintenant donnée à ces appellations, notamment au niveau international. Par ailleurs, le système est appliqué à un nombre croissant de produits agricoles et denrées alimentaires.

En mars 2013, l'UE a publié une évaluation de la valeur de la production des produits agricoles et denrées alimentaires, ainsi que des vins et spiritueux qui sont protégés par une IG dans l'UE (équivalente à 54,3 milliards d'euros en 2010), et de la valeur totale des primes associées à l'utilisation des IG. L'évaluation a estimé le « taux moyen de la valeur des primes » pour les « produits agricoles et denrées alimen-

taires » à 1,55. Cela signifie que les « produits agricoles et denrées alimentaires » protégés par une IG ont attiré un prix en moyenne une fois et demie supérieur à celui d'un même volume de produits non protégés par une IG dans la même catégorie de produits (par ex. le jambon). Concernant les vins et les spiritueux, ce chiffre était encore plus élevé (2,75 et 2,57 respectivement) (voir article *Agritrade* « [Des entreprises françaises tentent de déposer la marque de thé "rooibos" alors que l'utilisation des IG par l'UE se développe](#) », 12 mai 2013).

Ces résultats mettent en évidence les primes sur les prix potentielles pouvant être obtenues grâce aux appellations IG et à une promotion et une commercialisation actives de produits IG sur certains segments de marché.

La valeur des ventes des produits agricoles et denrées alimentaires protégés par une IG croît plus rapidement que celle des vins et spiritueux, la valeur des exportations de ces produits atteignant 1 milliard d'euros en 2010. Au 1er janvier 2010, environ 867 produits agricoles et denrées alimentaires bénéficiaient d'une protection IG dans l'UE, alors que 285 dossiers de candidature étant encore en cours d'examen fin février 2013. Pourtant, les produits agricoles et denrées alimentaires représentaient encore moins de 30 % de la valeur totale des ventes de produits protégés par une IG réalisées par les producteurs européens.

Alors que les IG sont potentiellement intéressantes pour les exportateurs ACP en termes de primes sur les prix, cela nécessite la mise en place de cadres juridiques au niveau national pour la protection des IG. Ce qui peut être assez coûteux si un nombre limité de producteurs bénéficie de ce type de certification (alors que dans l'UE cela concerne des milliers de produc-

teurs) et pourrait ne pas être justifié si d'autres systèmes de protection des produits différenciés par la qualité, similaires mais moins coûteux, sont disponibles. Cependant, garantir une protection efficace avec d'autres mécanismes (comme les marques, par exemple) peut également être coûteux, et une évaluation au cas par cas est certainement appropriée dans ce cadre. Ainsi, les gouvernements ACP font face à des choix difficiles lorsqu'il s'agit de décider comment défendre au mieux leurs intérêts en matière de commerce et de propriété intellectuelle.

Une tentative par une entreprise française d'enregistrer le nom « Rooibos » sous une marque en 2012/13 a montré les contraintes juridiques et réglementaires auxquelles les pays ACP sont confrontés pour protéger leurs intérêts en matière commerciale et de propriété intellectuelle. Depuis sa création en 2005, le Conseil sud-africain du Rooibos examine la possibilité d'une protection IG mais a finalement estimé que « la loi sud-africaine ne convenait pas aux indications géographiques », alors que « les règles de l'UE exigent qu'une indication géographique soit enregistrée d'abord au niveau national avant que l'UE ne l'accepte ». En conséquence, le Conseil sud-africain du Rooibos a décidé d'enregistrer Rooibos sous une marque collective, en espérant que cela suffira à garantir une protection IG sur le marché de l'UE (voir article *Agritrade* « [Illustration des contraintes juridiques et réglementaires sur la protection des IG](#) », 3 juin 2013).

Inversement, les producteurs jamaïcains de café Blue Mountain utilisent traditionnellement le régime de protection des marques mais ont récemment entamé « des procédures pour enregistrer le café jamaïcain Blue Mountain sous une IG avec le Bureau jamaïcain de la propriété intellectuelle ».

Évolutions du cadre commercial et réglementaire de l'UE pour les produits issus de l'agriculture biologique

Depuis le 1er juillet 2012, les importations de certains produits – qui sont certifiés par des agences de certification reconnues et importés de certains pays spécifiques avec lesquels une équivalence de certification est reconnue par l'UE – ne nécessitent plus une autorisation d'importation. Les accords d'équivalence permettent à la fois de réduire les coûts de certification des exportations de produits biologiques vers l'UE et de simplifier le processus d'importation vers l'UE, donnant ainsi un avantage concurrentiel aux pays ayant obtenu le statut (voir article *Agritrade* « [De nouvelles exigences en matière d'étiquetage biologique et une nouvelle réglementation en matière d'équivalence entrent en vigueur dans l'UE](#) », 6 août 2012).

Un nombre croissant de gouvernements des pays tiers ont conclu ou cherchent à conclure un accord d'équivalence avec l'UE. En juin 2012, la Chine, qui pourrait devenir un exportateur majeur de produits biologiques, a signé un accord avec l'UE pour « entamer des négociations pour un accord de reconnaissance mutuelle dans le domaine des produits alimentaires biologiques » (voir article *Agritrade* « [Discussions entamées avec la Chine concernant des normes biologiques communes et une coopération dans ce domaine](#) », 9 juillet 2012).

Dans certains secteurs (par ex. celui de la banane pour lequel le Pérou cherche à conclure un accord d'équivalence pour les produits biologiques), cela pourrait avoir des conséquences importantes pour les exportateurs ACP ciblant les mêmes segments de marché.

Une nouvelle réglementation européenne concernant le logo pour les produits biologiques, dont l'objectif est de créer plus de transparence pour les produits emballés et certifiés biologiques, est entrée en vigueur en juillet 2012. La nouvelle norme va faciliter le renforcement des contrôles nationaux des organismes de certification, afin d'éliminer la labellisation frauduleuse des produits biologiques (notamment en Allemagne). Cependant, cette nouvelle règle doit être considérée sur fond de craintes que les produits biologiques importés n'affectent les bénéfices environnementaux d'une production biologique localisée.

Le 15 janvier 2013, la CE a lancé une consultation publique sur le régime futur des produits biologiques, examinant :

- les possibilités de simplification ;
- l'impact du logo européen pour les produits biologiques ;
- la manière de garantir que les produits biologiques échangés mondialement sont effectivement contrôlés et vérifiés.

Ces consultations vont alimenter les « propositions [de la CE] pour un cadre juridique et politique pour l'agriculture biologique en Europe », prévu pour la fin de l'année 2013 (voir article *Agri-trade* « [L'UE lance une consultation publique sur la production biologique](#) », 24 février 2013).

Développements dans les règlements de l'UE pour les produits du commerce équitable

En mai 2012, le Cour européenne de justice a confirmé que « les considérations de nature environnementale ou sociale » peuvent être incluses dans

les appels d'offres dans le cadre de marchés publics.

« Les considérations de nature environnementale ou sociale peuvent être incluses dans les appels d'offres dans le cadre de marchés publics »

Les appels d'offres doivent spécifier les critères à atteindre et non pas le label indiquant que ces critères ont été atteints. Le règlement est considéré comme ouvrant de nouveaux marchés importants pour les producteurs du commerce équitable, les marchés publics pouvant être un moyen efficace de sensibiliser les consommateurs sur le commerce équitable (voir article *Agri-trade* « [De nouvelles opportunités pour les producteurs du commerce équitable](#) », 2 juillet 2012).

Les développements en Nouvelle-Zélande – où la Commission du commerce soutient que les systèmes de certification propres à certaines entreprises, tels que le label « Ethical Choice » de Dole, risquent d'induire en erreur les consommateurs et violent par conséquent la Loi néozélandaise sur le commerce équitable – font apparaître des questions réglementaires qui n'ont pas encore été traitées au niveau de l'UE.

Développements dans les principaux segments de marché des produits différenciés

Le marché des produits biologiques

Dans l'UE, la production intérieure ne parvient toujours pas à satisfaire la demande en produits biologiques, cette dernière augmentant bien plus rapidement que la production. Ceci est particulièrement vrai en Allemagne, laquelle a été moins affectée par le

ralentissement économique. Cette tendance crée des opportunités de marché potentielles intéressantes pour les exportateurs ACP de produits biologiques.

« Dans l'UE, la production intérieure ne parvient toujours pas à satisfaire la demande en produits biologiques »

Cependant, ils font face à une concurrence croissante sur les marchés biologiques européens de la part des pays en développement avancés dans le cadre des nouveaux accords de libre-échange. Cette concurrence pose la question des bénéfices à long terme de la certification biologique pour les exportateurs ACP ciblant le marché européen, puisque les importations accrues en provenance de pays non ACP pourraient entraîner une diminution des primes sur les prix dont les producteurs bénéficient actuellement, alors que les coûts de conformité et de certification resteraient inchangés.

Avant de prendre des initiatives à grande échelle en matière de production biologique pour desservir les marchés européens, les producteurs ACP doivent évaluer le marché avec attention et envisager l'adoption de mesures pour réduire, à chaque fois que cela est possible, les coûts d'accès au marché biologique européen.

Au-delà du marché européen, le marché mondial des produits biologiques croît fortement.

« Le marché mondial des produits biologiques croît fortement »

Alors que 90 % de la demande pour les produits biologiques certifiés provient de l'UE et des États-Unis, la croissance est forte au Brésil, la demande chinoise a été multipliée par quatre en cinq ans,

et une hausse de 20 % est attendue en Asie dans les trois années à venir.

Lors d'une conférence internationale en Zambie en mai 2012, il a été souligné que des bénéfices importants pourraient être tirés d'une expansion de la production certifiée biologique en Afrique, et les participants ont appelé à l'élaboration d'un Plan d'action pour une production biologique africaine (voir article *Agritrade* « [Les exigences biologiques deviennent de plus en plus strictes](#) », 18 juin 2012).

Cependant, à mesure que les revenus augmentent et que les modes de consommation évoluent, la demande en produits biologiques en Afrique se développe. Desservir ces marchés locaux implique souvent des coûts moindres puisque des systèmes d'auto-certification sont établis. Au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), par exemple, les agriculteurs biologiques au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie opèrent généralement dans le cadre de Systèmes de garantie participative (SGP), basés sur les exigences des normes applicables aux produits biologiques d'Afrique de l'Est (East African Organic Products Standard), et suivent un processus de revue interne par les pairs afin de garantir la conformité avec les normes (voir article *Agritrade* « [Un rapport souligne l'augmentation de la production biologique à destination des marchés locaux de la CAE](#) », 13 juin 2013).

La production biologique se développe non seulement en Afrique, mais aussi dans le Pacifique et les Caraïbes, la production biologique certifiée étant vue comme un moyen d'accéder à des segments de marché pour lesquels les producteurs bénéficient de primes sur les prix (voir article *Agritrade* « [L'agriculture biologique au Vanuatu : la voie à suivre](#) », 18 mai 2013).

Cependant, garantir des primes sur les prix, qui alors assureront des bénéfices nets aux producteurs, au travers de la certification biologique (ou d'autres formes de différenciation des produits) n'est absolument pas automatique.

« Garantir des primes sur les prix, qui alors assureront des bénéfices nets aux producteurs au travers de la certification biologique n'est absolument pas automatique »

Comme dans d'autres domaines de différenciation des produits, la garantie de primes sur les prix et de bénéfices nets nécessite une multiplicité d'actions complémentaires, et pas seulement la certification.

Une tendance notable ces dernières années a été la « double certification » des produits biologiques/commerce équitable. Par exemple, entre 2009/10 et 2010/11, le volume des bananes portant une double certification a augmenté de 35 % et le pourcentage des bananes équitables également certifiées biologiques est passé de 25 % à 39 % des ventes totales de bananes équitables. Cette tendance est considérée comme un moyen de reconsolidier les primes sur les prix et les bénéfices nets pour les producteurs.

Le marché des produits du commerce équitable

Malgré les difficultés économiques actuelles auxquelles font face les principaux marchés de l'OCDE, les ventes au détail de produits certifiés équitables ont montré une résistance remarquable et ont même augmenté de 2 % en 2011, pour atteindre des ventes totales de 6,6 milliards \$US. Par ailleurs, un éventail croissant de produits certifiés commerce équitable est maintenant disponible (voir article *Agritrade* « [Les ventes du commerce](#)

[équitable continuent de croître malgré le ralentissement économique](#) », 28 avril 2013).

Des programmes ont été lancés afin d'augmenter davantage les ventes de détail au Royaume-Uni, le plus grand marché pour les produits du commerce équitable, notamment en favorisant l'utilisation croissante de matières premières issues du commerce équitable dans la fabrication de produits transformés (voir article *Agritrade* « [Fairtrade lance une stratégie pour augmenter les ventes du commerce équitable à 2 milliards £](#) », 26 mai 2013). Cependant, il conviendra d'être attentif à la répartition des coûts et des bénéfices liés à la certification le long de la chaîne d'approvisionnement résultant de cette stratégie.

« Il conviendra d'être attentif à la répartition des coûts et des bénéfices liés à la certification le long de la chaîne d'approvisionnement »

À l'heure où les coûts des intrants augmentent, il est tout à fait possible que l'on assiste à une expansion de la valeur des ventes au détail des produits du commerce équitable, alors que les bénéfices nets obtenus par les producteurs diminuent. Il sera important de traiter cette question si l'on veut maintenir l'intégrité des produits labellisés commerce équitable dans l'esprit des consommateurs.

Ceci est particulièrement important étant donné la décision du principal distributeur britannique de vendre dorénavant des bananes en provenance des îles Canaries afin de réduire son empreinte carbone, ce qui laisse présager une concurrence croissante dans le panier du consommateur entre les différents types de produits différenciés par la qualité.

Comme dans le secteur agricole biologique, les ventes de produits commerce équitable sur les marchés émergents (notamment en Afrique du Sud et au Kenya) sont en forte croissance.

Cependant, comme cela a été reconnu à la Convention africaine du commerce équitable en novembre 2012, « malgré des systèmes agroalimentaires tels que le commerce équitable, la plupart des producteurs africains reçoivent toujours les plus faibles revenus dans toute la chaîne, en raison du manque d'accès à des infrastructures publiques et des ressources financières suffisantes et à des prix du marché actualisés ». Selon le gestionnaire de l'Oromia Coffee Farmers Cooperative Union, « ce n'est pas le manque de ressources naturelles mais l'absence d'élaboration de mécanismes d'échange qui nous rend de plus en plus pauvres » (voir article *Agritrade* « [Les producteurs africains du commerce équitable soulignent la nécessité de renforcer leur position dans les chaînes d'approvisionnement](#) », 4 janvier 2013).

Selon certains, le mouvement du commerce équitable devra se concentrer de plus en plus sur l'identification de solutions répondant au fonctionnement inégal des mécanismes d'échange dominants. Au vu du rôle croissant des firmes multinationales dans les chaînes d'approvisionnement du commerce équitable, ceci semble particulièrement pertinent.

Les grandes firmes multinationales sont de plus en plus impliquées dans la transformation et le traitement de produits du commerce équitable pour des raisons commerciales qui leur sont propres. L'achat par American Sugar Refiners (ASR) d'une participation majoritaire dans Belize Sugar Industry (BSI) en est un bon exemple. S'assurer un accès direct aux 6 000 planteurs

indépendants certifiés commerce équitable offre un approvisionnement sécurisé en sucre labellisé commerce équitable à Tate and Lyle Sugars (TLS), filiale d'ASR (voir article *Agritrade* « [La branche commerce équitable a été un facteur décisif du rachat de BSI par ASR](#) », 2 décembre 2012).

Face à la concurrence croissante sur le marché britannique en 2008, TLS a décidé de convertir la totalité de sa gamme de sucre pour la consommation directe, alors qu'en octobre 2012 l'entreprise annonçait un nouveau partenariat avec IMCD Benelux, un acheteur et distributeur d'ingrédients alimentaires, afin de répondre à la demande croissante des fabricants européens en sucre certifié commerce équitable. Augmenter les ventes de sucre équitable représente ainsi une composante essentielle des stratégies de repositionnement sur les marchés des entreprises.

Ce type de développement peut constituer un défi pour le mouvement du commerce équitable, en particulier dans un contexte où les relations commerciales intra-entreprises réduisent la transparence dans la formation des prix de base.

Des questions similaires se posent au sein des chaînes d'approvisionnement du commerce équitable du Malawi et de la Zambie, étant donné l'implication indirecte d'Associated British Foods à toutes les étapes de la chaîne, depuis les domaines agricoles et les sucreries, à travers la société de négoce, jusqu'aux raffineurs/distributeurs européens.

Les problèmes liés au processus interne de formation des prix et au prix de base payé aux planteurs de canne à sucre par tonne de sucre de canne livrée aux sucreries vont probablement prendre une importance plus grande

au plan économique que la simple question des primes sur les prix.

L'entrée des distributeurs « discount » tels que Aldi ou Lidl dans les ventes au détail de produits issus du commerce équitable fait aussi émerger de nouveaux défis pour la filière, cette tendance intensifiant la concurrence en matière de prix sur les marchés du commerce équitable, au détriment des producteurs.

L'impact des pratiques des supermarchés sur les niveaux des prix est déjà visible sur le marché britannique de la banane, où la guerre des prix entre les enseignes de supermarchés a conduit à une baisse générale des prix des bananes, puis des bananes issues du commerce équitable (voir article *Agritrade* « [Tendance divergentes sur les marchés américain et européen de la banane et des chaînes d'approvisionnement en pleine mutation](#) », 24 juin 2012).

En juin 2012, cette question a fait l'objet d'une pétition envoyée à la CE par une coalition d'organisations de consommateurs appelant à ce que le code de bonnes pratiques proposé par l'UE et régissant les relations des distributeurs avec leurs fournisseurs s'applique aussi aux relations avec les fournisseurs étrangers (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations en matière de durabilité se généralisent dans le secteur des fruits et légumes hollandais](#) », 29 juillet 2012).

En octobre 2012, des appels se sont fait entendre pour une meilleure traçabilité dans l'utilisation d'intrants issus du commerce équitable dans les produits alimentaires transformés. Selon des informations relayées par les médias, les barres chocolatées labellisées commerce équitable pourraient ne pas contenir de cacao durable, car les fèves sont mélangées pendant le

transport et la transformation. Actuellement, rien n'oblige les fabricants à garder le cacao issu du commerce équitable séparé du cacao conventionnel, les entreprises achetant simplement le droit à utiliser les labels du commerce équitable pour un volume spécifique d'un produit et les agences de certification garantissant qu'un volume équivalent est fourni par des exploitations se conformant aux normes requises. L'utilisation de matières premières provenant effectivement du commerce équitable dans les barres chocolatées individuelles labellisées en tant que telles n'est pas exigée.

La question de la traçabilité se pose non seulement pour la labellisation commerce équitable mais également pour les intrants labellisés durables, et devrait gagner en importance dans les années à venir. Les demandes pour davantage de traçabilité pourraient avoir des implications sur les coûts au détriment des revenus nets des producteurs primaires.

L'émergence de systèmes de labels et de certification privés qui ne sont pas vérifiés de manière indépendante pourrait compliquer les problèmes rencontrés dans les segments de marché du commerce équitable, beaucoup de ces nouveaux systèmes n'offrant pas de garanties de prix aux producteurs.

Parallèlement, de nombreuses initiatives ont été lancées pour promouvoir la production et la commercialisation de produits issus du commerce équitable. Celles-ci vont du lancement du Fonds d'accès au commerce équitable (Fairtrade Access Fund) en mars 2012 et du Fonds d'investissement pour le commerce agricole africain (Africa Agriculture Trade Investment Fund) d'un montant de 85 millions € par la Banque allemande de développement KfW jusqu'à l'annonce, en août 2012, d'une allocation supplémentaire de

4,56 millions \$NZ (environ 2,73 millions €) au Fairtrade ANZ (Australie et Nouvelle-Zélande) « afin d'aider à libérer le potentiel d'exportation des petites exploitations agricoles du Pacifique » (voir article *Agritrade* « [Des fonds supplémentaires pour la promotion de la production du commerce équitable dans le Pacifique](#) », 8 octobre 2012).

Cet essor des financements pourrait non seulement contribuer à augmenter la production du commerce équitable dans les pays ACP mais également aider les producteurs ACP du commerce équitable à se repositionner face aux évolutions des tendances de marché, avec pour certains marchés une érosion du différentiel de prix entre les produits certifiés commerce équitable et ceux qui ne sont pas certifiés (à l'image, par exemple, du marché britannique de la banane équitable).

Le marché des produits durables

Un certain nombre de développements majeurs ont eu lieu en 2012/13 en matière de certification durable.

« Un certain nombre de développements majeurs ont eu lieu en 2012/13 en matière de certification durable »

En juin 2012, « toutes les grandes chaînes de supermarchés, sociétés de négoce et ONG aux Pays-Bas » ont signé une convention les engageant à garantir que « tous les fruits et légumes frais dans les supermarchés néerlandais seront produits de manière durable » d'ici à 2020 (30 % en 2014 et 50 % en 2015). La convention couvre virtuellement l'ensemble du secteur des fruits et légumes (90 % du volume de la grande distribution). La définition de la durabilité dans le programme repose sur les normes existantes (telles que Rainforest Alliance et Commerce équitable) (voir article *Agritrade* « [Les](#)

[préoccupations en matière de durabilité se généralisent dans le secteur des fruits et légumes hollandais](#) », 29 juillet 2012).

Alors que cela devrait augmenter la demande en fruits et légumes certifiés durables de manière considérable, ce programme coordonné par la Sustainable Trade Initiative pourrait en fait être à double tranchant pour les producteurs ACP, en posant de nouveaux défis.

Le premier défi a trait à la capacité des fournisseurs ACP à satisfaire la demande croissante pour les fruits et légumes produits de manière durable. Certains gouvernements non ACP soutenant une expansion de leurs exportations de fruits et légumes vers l'UE via la conclusion de nouveaux accords de libre-échange, les fournisseurs ACP pourraient affronter une concurrence accrue sur ces marchés.

Le second défi est susceptible de se poser dans les secteurs où la certification durable devient la norme du secteur, sans que les coûts d'une telle certification soient répartis de manière équitable le long de la chaîne d'approvisionnement. Les fournisseurs ACP pourraient ainsi devoir supporter une hausse des coûts afin d'approvisionner le marché de l'UE, et par ailleurs subir une pression à la baisse sur les prix, du fait de la concurrence accrue entre distributeurs appliquant les mêmes normes de durabilité.

En juin 2012 a été lancé par le Conseil irlandais de l'alimentation (Irish Food Board – Bord Bia) le système de certification des pratiques commerciales durables appelé « Origin Green ». L'objectif du système est d'accroître la demande des consommateurs pour les aliments produits de manière durable grâce à un étiquetage clair qui permet aux consommateurs de faire des choix informés. Selon des informations de

presse, « un programme international de communication ciblé est déjà en cours pour informer sur Origin Green et sur l'Irlande en tant que source d'aliments produits de manière durable » (voir article *Agritrade* « [Le Conseil irlandais des denrées alimentaires introduit un nouveau label de qualité](#) », 16 décembre 2012).

Les systèmes nationaux d'étiquetage de la durabilité, tels que celui du Conseil irlandais, « Origin Green », cherchent à répondre à l'intérêt croissant des consommateurs pour l'impact environnemental des processus de production à travers lesquels les aliments et boissons consommés arrivent à leur table. Le système est conçu explicitement pour différencier les aliments et les boissons irlandais des produits des pays tiers.

Suite à cette initiative, des réactions se sont manifestées, dénonçant une montée d'éco-protectionnisme. Lors de la troisième assemblée générale sur la coopération africaine en matière d'accréditation (African Accreditation Cooperation), le ministre sud-africain du Commerce et de l'Industrie a tiré la sonnette d'alarme concernant la montée d'un « éco-protectionnisme », opérant « derrière l'excuse de lutter contre le changement climatique ». Alors que des inquiétudes ont été exprimées quant à « l'application possible de taxes aux frontières sur les importations ayant une empreinte carbone plus élevée que les mêmes produits fabriqués localement », ces développements en 2012 suggèrent que cet éco-protectionnisme viendrait plutôt des allégations figurant sur l'étiquette sous les différents systèmes ou encore des initiatives des entreprises visant à différencier leurs propres produits spécifiques des versions génériques des mêmes produits sur la base de critères environnementaux (voir article

Agritrade « [L'huile de palme durable prête à être développée à condition de relever les défis](#) », 9 décembre 2012). Ceci soulève des questions relatives à l'étiquetage et à la réglementation.

Face aux nombreuses normes différentes de durabilité qui existent, le projet sud-africain « Sustainability Initiative of South Africa » (SIZA) a lancé en octobre 2013 une initiative pour remplacer les audits et normes multiples par un processus d'audit unique visant à réduire les coûts de certification et améliorer les bénéfices nets pour les producteurs primaires tirés de la production de biens certifiés durables. Ce système de vérification indépendant piloté dans le secteur des fruits repose sur la reconnaissance mutuelle des audits parmi les distributeurs locaux et internationaux (voir article *Agritrade* « [L'Afrique du Sud établit une norme unique en matière de commerce éthique](#) », 4 janvier 2013).

Parallèlement, au Kenya, des initiatives visant à promouvoir la certification environnementale de cultures telles que les fruits et légumes, les fleurs coupées, le coton, le thé, le cacao et le café sont en cours, en réponse aux tendances de marché émergentes. Plusieurs de ces initiatives sont conduites au niveau sectoriel : par exemple, la Kenya Tea Development Authority a obtenu la certification Rainforest Alliance pour 42 de ses 65 usines de thé (voir article *Agritrade* « [L'agriculture écologique jugée comme étant l'avenir de l'agriculture kényane](#) », 23 septembre 2012).

Ces initiatives en Afrique doivent être considérées à la lumière des initiatives sectorielles telles que la Sustainable Trade Initiative aux Pays-Bas sur l'approvisionnement en fruits et légumes, ainsi que des initiatives des firmes multinationales ayant défini des objectifs pour leurs achats et pour

l'utilisation de matières premières certifiées durables.

Une tendance notable en 2012/13 a été celle des entreprises qui se sont engagées à augmenter leur approvisionnement en cacao et en huile de palme certifiés durables. En ce qui concerne le cacao, de grandes entreprises telles que Hershey, Ferrero et Mars (mais pas Nestlé) ont pris l'engagement de s'approvisionner auprès de sources certifiées durables pour 100 % de leur cacao d'ici à 2020, alors que des entreprises comme Barry Callebaut se sont engagées à augmenter leur approvisionnement en cacao durable. Ces initiatives sont mises en œuvre à la fois unilatéralement et collectivement sous l'égide de la World Cocoa Foundation. Des engagements similaires ont été pris pour l'approvisionnement en huile de palme durable.

Cependant, comme souligné dans une étude publiée en mars 2012 par l'International Institute for Environment and Development, afin de participer à ces systèmes de certification durable, les producteurs « doivent payer le plus gros des coûts de certification (à la fois les coûts directs tels que les frais et indirects tels que les coûts d'établissement des structures nécessaires pour satisfaire aux exigences de traçabilité) ». Alors que de tels coûts sont normalement considérés comme un moyen d'obtenir des primes sur les prix, la question suivante se pose : que se passe-t-il pour les primes sur les prix lorsque la certification durable devient la norme du secteur ? (voir article *Agritrade* « [La certification est utile mais profite aux "agriculteurs moins pauvres"](#) », 10 juin 2012). Ceci représente un défi de plus en plus essentiel dans le cadre des systèmes de certification durable.

Les initiatives de différenciation basées sur la qualité des produits

Alors que les systèmes d'étiquetage de type IG, commerce équitable, agriculture biologique et durable constituent les segments les plus importants du marché des produits différenciés, ils ne représentent pas les seuls moyens pour les producteurs ACP de différencier leurs produits.

Dans le secteur caribéen du rhum, un label régional de qualité (Authentic Caribbean Rum) a été développé afin de soutenir la transition des exportations de rhum en vrac vers les exportations de rhum de marque différencié par la qualité, en bouteille. Ce programme soutenu par l'UE a permis une progression remarquable des exportations de rhum en bouteille de haute valeur ciblant les segments de marché du rhum de première qualité.

En 2012, cependant, il est devenu évident qu'aux États-Unis des allègements fiscaux finançaient une augmentation importante de la production de rhum à Porto Rico et dans les îles Vierges des États-Unis (équivalant à 80 % de la consommation annuelle américaine de rhum), ce qui constitue une menace directe pour les ventes ACP caribéennes de rhum en vrac, un segment de marché très sensible aux prix et qui est essentiel aux recettes globales du secteur caribéen du rhum. La production de rhum subventionnée des territoires caribéens américains est considérée comme un réel danger pour la base de production sur laquelle la production de rhum en bouteille différencié par la qualité a été développée dans les pays ACP des Caraïbes.

Cet épisode souligne les limites des stratégies de différenciation des produits spécifiques à un secteur dans les pays ACP, visant à renforcer la posi-

tion concurrentielle des producteurs, en comparaison avec les implications financières des programmes de subventions des États de l'OCDE.

« Les stratégies de différenciation des produits spécifiques à un secteur dans les pays ACP, visant à renforcer la position concurrentielle des producteurs, ont des limites »

En Namibie, face à l'érosion de la valeur des préférences commerciales dans le secteur bovin, le principal exportateur de bœuf namibien s'efforce de poursuivre sa stratégie de différenciation des produits basée sur la qualité, permettant de progresser substantiellement dans la chaîne de valeur. Cette stratégie comprend la commercialisation de morceaux individuels de viande de première qualité sous le label « Natures Reserve » vers des marchés spécifiques, en accord avec les exigences du distributeur final.

Elle a permis notamment à l'entreprise d'augmenter les prix moyens payés aux producteurs, malgré un déclin du volume de bétail abattu provenant des éleveurs commerciaux de bœuf. En interne, des initiatives ont été lancées pour accroître les ventes de bovins des troupeaux qui paissent sur les terres détenues collectivement, afin de maintenir le rendement des plans de transformation de la viande à des niveaux rentables (voir article [Agritrade « La stratégie de Meatco pour développer la filière »](#), 2 décembre 2012).

Au début de l'année 2013, cependant, il est apparu évident que les développements dans l'application des exigences sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'UE allaient probablement réduire le volume du bétail à partir duquel des carcasses pouvaient être obtenues pour transformation et exportation vers l'UE. Les dispositions d'une nou-

velle directive namibienne conçue pour donner effet à un règlement européen modifié en 2011 exigent maintenant que le bétail ait été retenu au sud de la barrière de contrôle vétérinaire namibienne pendant 90 jours avant l'abattage et ait été maintenu séparé du bétail non conforme aux normes européennes pendant 40 jours avant l'abattage.

Ces nouvelles exigences sont considérées comme « simplement impossibles » à respecter pour les éleveurs de la zone communautaire, puisque ces derniers ne peuvent pas se permettre d'élever, de commercialiser et de transporter le bétail conforme aux normes de l'UE séparément du bétail qui ne respecte pas ces normes (voir article [Agritrade « Les implications commerciales des exigences SPS de l'UE entravent le développement des approvisionnements de bœuf des petits producteurs en Namibie »](#), 4 mai 2013).

L'impact de ces nouvelles règles européennes va être de réduire le volume de bétail à partir duquel des morceaux de bœuf de haute qualité peuvent être tirés pour exportation vers l'UE. Alors que le gouvernement namibien semblerait vouloir approcher la CE « pour exempter certaines parties du pays de l'exigence de résidence pendant 40 jours », les développements du début de l'année 2013 montrent comment des modifications dans l'application des exigences SPS peuvent affaiblir la base de production sur laquelle le développement de produits différenciés par la qualité a été fondé.

Les exportateurs jamaïcains de café de première qualité rencontrent aussi des problèmes. Suite à la récession soutenue au Japon, les producteurs de café Blue Mountain ont été amenés à chercher de nouveaux marchés afin de maintenir les primes sur les prix dont bénéficie le café Blue Mountain. Dans ce cadre, les marchés des États-Unis,

du Royaume-Uni et de la Chine ont été visés. Alors que le café a remporté des succès aux États-Unis (voir article *Agritrade* « [Le soutien des entreprises à la production durable de café de première qualité en Jamaïque](#) », 30 avril 2012) et au Royaume-Uni (voir article *Agritrade* « [Le café jamaïcain Blue Mountain perce le marché britannique avec le contrat Harvey Nichols](#) », 24 juin 2012), en décembre 2012, il a été annoncé que l'accord conclu avec la société d'importation chinoise allait prendre fin, de nouveaux partenaires commerciaux devant être trouvés.

Selon des informations de presse, des problèmes se sont posés en lien avec la protection sous une marque commerciale, certaines pratiques introduites ayant altéré la qualité des produits commercialisés sous les labels Jamaican Blue Mountain et High Mountain Supreme. Cette expérience montre les difficultés rencontrées pour maintenir une stratégie de différenciation des produits par la qualité sur les marchés où l'application réglementaire des normes et des labels de qualité n'est pas toujours respectée.

3. Implications pour les pays ACP

Prendre en considération la concurrence accrue découlant des ALE conclus par l'UE

Les nouveaux ALE conclus par l'UE amplifient la concurrence sur les marchés spécifiques ciblés par les exportations ACP de produits différenciés (par ex. les exportations de bananes issues de l'agriculture biologique de République dominicaine). L'identification des pays et produits pour lesquels la con-

currence va s'accroître nécessite une analyse des exportations actuelles, des investissements prévus et des dispositions tarifaires des nouveaux accords. Là où la concurrence devrait avoir un effet sur les prix reçus, il pourrait s'avérer nécessaire de modifier les stratégies de différenciation des produits. Des options pourraient alors être la négociation d'accords d'équivalence (en tenant compte des coûts associés à la mise à niveau des systèmes de certification et de contrôle en accord avec les normes européennes), les doubles certifications ou la diversification vers d'autres marchés.

Veiller à rester informé sur les obligations administratives liées à la certification biologique

Les règlements plus stricts des agences de certification de l'agriculture biologique montrent l'importance pour les fournisseurs ACP de rester informés sur tous les aspects des évolutions réglementaires, puisque le non-respect des obligations administratives peut avoir autant d'impact sur le commerce que le non-respect des normes de production biologique. Il semblerait qu'il y ait un besoin de renforcer l'échange d'informations vers les producteurs ACP afin de garantir qu'aucun d'eux ne sera pris en faute du fait des évolutions de ces obligations.

L'intérêt croissant pour les produits locaux biologiques suggère également la nécessité pour les producteurs ACP de chercher à obtenir une double certification biologique et commerce équitable, afin de rester attractifs pour les consommateurs européens et être en mesure de bénéficier de primes sur les prix. Si l'on veut que le potentiel de l'Afrique en matière d'agriculture biologique soit pleinement exploité, les tendances de consommation dans les principaux marchés tels que

celui de l'UE doivent être surveillées attentivement.

Participer à l'examen du cadre réglementaire de l'UE pour les produits issus de l'agriculture biologique

Dans une perspective ACP, les propositions provisoires de la CE concernant un cadre politique et juridique nouveau pour l'agriculture biologique pourraient prendre en considération des questions telles que :

- répondre aux problèmes dans le cadre du régime d'importation de l'UE pour les produits biologiques, notamment les effets sur les marchés de l'introduction d'un nouveau logo européen pour l'agriculture biologique ;
- les difficultés auxquelles font face les différents gouvernements ACP quand ils négocient des accords d'équivalence avec l'UE sur les normes en matière d'agriculture biologique ;
- le champ d'action d'un programme pan-ACP de soutien aux négociations d'accord d'équivalence, conçu pour réduire les coûts administratifs à la charge des exportateurs ACP qui cherchent à desservir les marchés européens biologiques.

Renforcer les cadres politiques nationaux pour la différenciation des produits

Il semblerait nécessaire pour les gouvernements ACP d'élaborer des politiques plus claires et plus cohérentes de promotion des modes de production biologiques, des certifications commerce équitable et durabilité et des protections sous IG et marques

commerciales. Dans certains cas (dans le cadre des systèmes de certification commerce équitable et durabilité), des systèmes de traçabilité pourraient être établis avec le soutien des pouvoirs publics.

« Il semblerait nécessaire pour les gouvernements ACP d'élaborer des politiques plus claires et plus cohérentes de promotion des modes de production biologiques »

Cependant, l'importance relative à accorder à ces politiques dans les différents domaines devra être évaluée en fonction des coûts et des bénéfices relatifs au niveau de chaque pays.

Le partage des expériences au plan politique et opérationnel entre les pays ACP pourrait être bénéfique dans ces différents domaines, en particulier dans celui du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement, afin que les primes sur les prix payées par les consommateurs bénéficient effectivement aux producteurs primaires.

Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du commerce équitable ACP-UE

Les problèmes découlant du fonctionnement des mécanismes d'échange conventionnels, en plus de l'érosion des différentiels de prix entre les produits conventionnels et ceux du commerce équitable, suggèrent la nécessité d'efforts accrus pour renforcer la position des producteurs primaires au sein des chaînes d'approvisionnement du commerce équitable, particulièrement en ce qui concerne la négociation des prix. Le mouvement du commerce équitable accorde de plus en plus d'importance à cette question.

Par ailleurs, les plaintes des organisations de producteurs européens concernant des abus de position dominante commis par plusieurs distributeurs cadrent mal avec le rôle croissant pris par les supermarchés dans le développement des ventes du commerce équitable.

L'extension aux fournisseurs étrangers du code de bonnes pratiques proposé par la CE et régissant les relations entre les distributeurs et leurs fournisseurs – qui comprend des dispositions spécifiques traitant du partage des revenus avec les producteurs primaires de produits équitables – pourrait être une solution pour maintenir les revenus des producteurs et l'intégrité des labels commerce équitable.

Se préparer à l'application généralisée des normes de durabilité

Si les chaînes d'approvisionnement venaient à se mettre en conformité avec les normes de certification durable, une réponse concertée des décideurs politiques ACP semblerait nécessaire, et ce à deux niveaux principaux.

« Une réponse concertée des décideurs politiques ACP semblerait nécessaire pour que les chaînes d'approvisionnement se mettent en conformité avec les normes de certification de la durabilité »

En premier lieu, il conviendrait de soutenir les organisations de producteurs ACP pour qu'elles s'engagent dans des initiatives visant à améliorer la durabilité du commerce, afin que les questions liées à la durabilité économique soient traitées correctement. Ensuite, les gouvernements devraient soutenir financièrement les producteurs ACP afin qu'ils puissent

mieux desservir les segments de marché certifiés durables dans l'UE.

Garantir une « ouverture » dans les systèmes nationaux de certification de la durabilité

Si l'utilisation de systèmes nationaux d'étiquetage de la durabilité se généralise dans l'UE (tels que le système « Origin Green » irlandais), alors les gouvernements ACP devront s'assurer que de tels systèmes d'étiquetage sont ouverts à tous les producteurs qui satisfont aux normes exigées, indépendamment de leur pays d'origine. Toute restriction donnant l'accès aux seuls producteurs nationaux pourrait faire que les produits importés soient relégués aux segments de marché des produits de moindre qualité (et aux prix plus faibles).

Renforcer le cadre réglementaire européen concernant les allégations en matière d'éthique et de durabilité

Les discussions récentes en Nouvelle-Zélande sur l'auto-certification par Dole de ses bananes « Ethical Choice » témoignent de l'importance de disposer de cadres réglementaires clairs concernant les allégations en matière d'éthique, de protection de l'environnement ou de durabilité apposées sur les étiquettes par les industriels, afin que les consommateurs puissent faire des choix informés.

Une réglementation européenne plus large semblerait nécessaire afin de garantir que les consommateurs puissent juger correctement les allégations figurant sur les étiquettes, que ces dernières soient liées à des normes éthiques, des préoccupations environnementales, de durabilité ou sanitaires.

Principales sources

1. International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM), site Web
<http://www.ifoam.org/en/node>

2. CE, DG Agriculture et développement rural, « Commission launches public consultation on the future of organic production », 15 janvier 2013
http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/101_en.htm

3. IFOAM, « OSEA II project: Regional cooperation for organic standards and certification capacity in East Africa », page Web
<http://classic.ifoam.org/partners/projects/osea.html>

4. Journal officiel de l'Union européenne, « Règlement d'exécution n° 508/2012 de la Commission [...] portant modalités d'application [...] en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance de pays tiers », 21 juin 2012
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:162:0001:0045:FR:PDF>

5. EUSDA, 'The EU-US organic equivalence cooperation', GAIN Report No. NL2006, 15 February 2012
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/The%20EU-U.S.%20Organic%20Equivalence%20Cooperation_The%20Hague_Netherlands%20EU-27_2-15-2012.pdf

Durabilité

6. Green Palm Sustainability, « WWF assessment of RSPO member palm oil producers 2013 », 19 février 2013
<http://www.greenpalm.org/en/blog-press/blog/wwf-assessment-of-rspo-member-palm-oil-producers-2013>

7. Commonwealth Secretariat, « Eco-labelling: Challenges and opportunities for small states and LDCs », par M. Haynes, Trade Hot Topics n° 95, 2012
http://www.thecommonwealth.org/document/181889/34293/227379/251358/trade_hot_topics_issue_95.htm

8. KPMG (commandité par l'ICCO), « Study on the costs, advantages and disadvantages of cocoa certification », octobre 2012
http://www.icco.org/about-us/international-cocoa-agreements/cat_view/30-related-documents/37-fair-trade-organic-cocoa.html

9. ICTSD, « Private voluntary standards: The instruments for a lasting trade policy in Africa? », Bridges Africa Review, volume 1, numéro 3, 4 juillet 2012
<http://ictsd.org/i/news/bridges-africa-review/137484/>

Commerce équitable

10. Fairtrade International, « Monitoring the scope and benefits of Fairtrade: Fourth edition, 2012 », 2012

http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2012-Monitoring_report_web.pdf

Indications géographiques

11. CE, DG Agriculture et développement rural, « External study: Value of production of agricultural products and foodstuffs, wines, aromatised wines and spirits protected by a geographical indication (GI) », page Web avec des liens vers tous les aspects de l'évaluation, octobre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/value-gi_en.htm

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juillet 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements mondiaux du secteur du riz

Développements du secteur du riz dans l'UE en 2012/13

Perspectives d'avenir et questions émergentes dans le secteur rizicole de l'UE

Développements du secteur rizicole en Afrique centrale et de l'Ouest

Développements du secteur du riz en Afrique australe et de l'Est

Développements du secteur du riz dans les Caraïbes et le Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Réduction de la volatilité des prix mondiaux du riz en améliorant les flux d'information

Un régime commercial géré pour soutenir et promouvoir la production de riz

Examen des meilleures pratiques

Maîtriser les flux commerciaux intrarégionaux

Secteur du riz

1. Contexte et principaux enjeux

Les prix mondiaux du riz élevés et la demande croissante des consommateurs dans les pays ACP ont stimulé les efforts des gouvernements pour promouvoir la production de riz. Dans certains cas, des objectifs très ambitieux ont été fixés, avec un certain succès obtenu dans l'augmentation de la production. Cependant, compte tenu de l'accroissement rapide de la demande dans certains pays, les taux d'autosuffisance ont chuté. C'est particulièrement le cas en Afrique de l'Ouest, où la croissance de la consommation dépasse celle de la production dans de nombreux pays, entraînant une hausse des importations. Des politiques commerciales et des objectifs nationaux divergents pour l'expansion de la production nationale compliquent nettement la formulation de la politique commerciale régionale pour le riz en Afrique de l'Ouest.

En 2012/13, les prix mondiaux du riz étaient « exceptionnellement stables » par rapport à la volatilité dans d'autres

marchés céréaliers. Dans l'UE, un régime commercial géré du riz a été retenu, autorisant :

- des importations en franchise de droits de neuf variétés de riz basmati décortiqué d'Inde et du Pakistan sans aucune limite quantitative ;
- de maintenir des droits variables sur des contingents tarifaires (CT) par pays pour d'autres variétés, avec des licences d'importation permettant une gestion attentive des volumes et des prix d'importation.

De plus, la production de l'UE est soutenue par un système de paiements de l'aide directe aux producteurs de riz équivalant à 177 €/tonne (pour plus de détails, voir le rapport à la une *Agritrade* « [La boîte à outils de la politique agricole européenne : un examen secteur par secteur](#) », section 6, 13 décembre 2011). L'utilisation de ce système sophistiqué de CT

pour gérer les marchés du riz de l'UE permet une croissance des importations afin de répondre à la hausse de la demande dans l'UE, tout en soutenant et en promouvant dans le même temps la production intérieure de l'UE.

Néanmoins, la croissance continue de la consommation ouvrira la voie à une hausse des importations de riz de l'UE jusqu'en 2022. Les exportateurs ACP sont, cependant, mal placés pour tirer parti de cette tendance, sauf en visant des segments du marché du riz différenciés en termes de qualité. De nouvelles teneurs maximales de l'UE pour le cadmium, qui est présent dans le riz, pourraient potentiellement encore réduire l'attrait commercial du marché de l'UE, qui a déjà été sensiblement érodé par le passage du soutien des prix aux paiements de l'aide directe dans le secteur rizicole de l'UE.

Les exportations de riz des Caraïbes vers l'UE ont baissé de manière importante à la suite des réformes du secteur rizicole de l'UE et l'importance du Venezuela et des marchés régionaux s'est accrue. Dans l'ensemble des Caraïbes, les efforts se poursuivent pour stimuler la production de riz, avec un certain succès, mais la gestion efficace des mesures gouvernementales de soutien du secteur du riz constitue souvent un défi.

Dans le Pacifique, des efforts soutenus visent à encourager les investissements dans le secteur du riz et la production, mais avec une approche plus prudente des concessions commerciales envers les engagements d'investissement.

2. Récents développements

Développements mondiaux du secteur du riz

Même si les marchés mondiaux du maïs et du blé en 2012 ont été très affectés par la sécheresse aux États-Unis, en Europe de l'Est et en Asie centrale, la production mondiale de riz a augmenté pour la huitième année consécutive, dépassant légèrement les volumes de 2011. La production a, une fois de plus, dépassé la consommation, augmentant le ratio stocks-utilisation.

Les grands achats gouvernementaux pour reconstituer les stocks en Asie, combinés à des achats soutenus de riz par des pays africains et aux effets en matière de prix de la sécheresse sur d'autres marchés céréaliers, ont servi collectivement à soutenir le prix

du riz durant l'année 2012, malgré la croissance des stocks de riz mondiaux. Cela a entraîné une croissance du commerce mondial en 2012. Les tendances de prix en 2012 ont fluctué selon les variétés, avec des baisses de prix dans cinq catégories et une hausse dans neuf catégories surveillées par la FAO. Cette tendance perdure en 2013. Dans l'ensemble, la CE a décrit les marchés mondiaux du riz comme étant « exceptionnellement stables en 2012 ».

« Les prix du riz au cours de l'année dernière sont restés vulnérables aux mesures de politiques publiques dans les principaux pays producteurs »

Toutefois, les prix du riz au cours de l'année dernière sont restés vulnérables aux mesures de politiques publiques dans les principaux pays producteurs (l'Inde, la Thaïlande et la Chine, notamment).

Tableau I : Importations de riz dans le monde et dans quelques pays africains (en milliers de tonnes, équivalent riz blanchi)

	Moyenne 2008-10	2011	Estimation 2012	Prévision 2013
Afrique	9,700	11,800	13,000	12,500
Côte d'Ivoire	900	1 100	1 200	1 300
Nigeria	2 000	2 400	2 800	2 500
Sénégal	800	800	900	800
Afrique du Sud	800	900	1 200	1 200
Importations mondiales	30 300	36 300	37 800	37 000

Source : FAO, Rice market monitor, tableau 2 : World rice imports (milled basis), janvier 2013, <http://www.fao.org/docrep/017/aq144e/aq144e.pdf>.

Par exemple, en Thaïlande, un programme de soutien des agriculteurs impliquant un stockage a affecté les niveaux d'exportation de riz, alors que le gouvernement indien a commencé en août 2012 à explorer « des mesures de contrôle du marché sup-

plémentaires (...) pour maintenir les prix nationaux sous contrôle », compte tenu des craintes à propos des niveaux de production (voir article *Agritrade* « Les prix du riz restent stables malgré d'éventuelles interventions politiques indiennes », 8 octobre 2012). Les prix

mondiaux du riz ont commencé à augmenter à partir d'octobre 2012, malgré la baisse des prix du maïs à ce moment-là.

Selon la FAO, « la perspective préliminaire pour la production en 2013 est positive », étant donné que le commerce mondial devrait se stabiliser, à la suite d'une croissance de 15 % en 2012 par rapport à la moyenne pour 2009-2011.

Alors que des efforts pour stimuler la production de riz en Afrique ont permis une hausse de 4,8 % en 2012, la consommation a continué d'augmenter à un taux élevé (+ 3,9 %). La consommation par habitant en 2012/13 devrait s'élever à 8,6 % au-dessus de la moyenne pour la période 2008/09-

2010/11, alors que, dans les principaux marchés d'Afrique de l'Ouest, cette progression de la consommation de riz par habitant a été encore plus prononcée, avec une hausse de 18,2 % et 15,9 % en Côte d'Ivoire et au Nigeria depuis 2008-2011.

Compte tenu de ces tendances, l'Afrique est devenue « un moteur important du commerce du riz en 2012, avec 13 millions de tonnes de riz » – 10 % de plus qu'en 2011, et plus d'un tiers de tout le riz importé au niveau mondial en 2012 (voir tableau I). Ces chiffres s'expliquent par des insuffisances de la production intérieure, des changements politiques en cours et des efforts gouvernementaux pour tirer parti des prix relativement favorables.

Le régime commercial du riz de l'UE a autorisé l'augmentation des importations de riz de l'UE, tout en soutenant la production de riz dans l'UE. Le régime a pris en compte la baisse de la consommation de riz en 2011/12 et les importations ont chuté de près de 11,8 %. Ce niveau inférieur d'importations devrait se maintenir en 2012/13.

« Le régime commercial du riz de l'UE a autorisé l'augmentation des importations de riz de l'UE, tout en soutenant la production de riz dans l'UE »

Cependant, l'image d'ensemble masque des tendances divergentes entre la production et le commerce des variétés de riz japonica et indica. Depuis la saison 2008/09, entre 61 % et 69 % de la production de riz de l'UE provenaient de la variété japonica, avec des importations équivalant à 6-7,6 % de la production de japonica de l'UE. Les importations de riz de l'UE sont principalement issues de la variété indica (entre 91 % et 93 %), avec des importations atteignant entre 114 % et 138 % de la production intérieure de l'UE de riz indica. Depuis 2009/10, la production de riz japonica de l'UE a dépassé la demande intérieure de l'UE, donnant lieu à une hausse des volumes d'exportations de l'UE de riz japonica, culminant à 183 000 tonnes en 2010/11 (voir article *Agritrade* « [Développements et perspectives du marché du riz de l'UE](#) », 22 avril 2013).

La position de l'UE en tant qu'exportateur de riz a changé depuis 2010/11, avec une baisse des exportations qui devrait atteindre 54 % d'ici 2013/14. Cela augure un creusement du déficit commercial de l'UE en matière de riz au cours des prochaines années.

Les réformes du secteur rizicole de l'UE ont réussi à étendre les surfaces consacrées à la culture du riz, tout en auto-

Tableau II : Vue d'ensemble du secteur rizicole de l'UE (en milliers de tonnes, équivalent riz blanchi)

	2009/10	2010/11	2011/12	Estimation 2012/13	Estimation 2013/14
Production utilisable	1 937	1 847	1 885	1 891	1 711
Utilisation nationale totale de l'UE	2 532	2 643	2 556	2 595	2 561
Importations	905	980	864	860	900
Exportations	209	217	170	150	100

Source : CE, « EU market rice supply and demand – 2009/10 to 2013/14 (in thousands tonnes, milled equivalent) », 31 mai 2013.

Développements du secteur du riz dans l'UE en 2012/13

Concernant la production globale de riz de l'UE, malgré des estimations initiales d'une baisse de 4 % de la production de riz de l'UE en 2011/12, les chiffres révisés ont affiché une hausse de 2 % de la production utilisable, avec une consolidation en 2012/13. Cette hausse a eu lieu après une augmentation de 1 % de la surface consacrée à la culture du

riz, qui « a atteint un nouveau record ». Alors que la consommation de riz par habitant dans l'UE-27 a enregistré une croissance continue au cours des dernières années, la consommation de riz globale de l'UE a chuté de 3,6 % en 2011/12, avec une reprise qui devrait avoisiner 1,6 % en 2012/13.

The EU's rice trade regime has allowed EU rice imports to increase, while at the same time sustaining EU rice production.

risant une augmentation des importations pour répondre à la demande croissante des consommateurs.

Perspectives d'avenir et questions émergentes dans le secteur rizicole de l'UE

La consommation de riz dans l'UE, en croissance continue, devrait atteindre 3,2 millions de tonnes en 2022, soit une hausse de 23 % par rapport à 2011. La production de riz de l'UE ne devrait augmenter que graduellement à 1,8 million de tonnes, avec une hausse des importations de plus de 50 %, à 1,5 million de tonnes d'ici 2022. Alors que cela devrait ouvrir de nouvelles opportunités pour les exportateurs de riz ACP, l'attrait commercial des marchés de l'UE pour les exportateurs de riz caribéens traditionnels a été nettement réduit en raison du changement de politique dans l'UE vers des paiements découplés de l'aide directe et de la suppression de la fonction de soutien des prix du marché des achats à l'intervention. Les importations de riz ACP sont passées de 95 000 tonnes en 2010 à 42 000 tonnes en 2011, malgré l'octroi de l'accès en franchise de droits et de contingents.

« Les producteurs de riz de l'UE ont exprimé leurs inquiétudes concernant les tendances des accords commerciaux de l'UE pour le riz, ainsi que les dispositions potentielles pour des importations de l'Inde et du Myanmar »

Pendant ce temps, les producteurs de riz de l'UE ont exprimé leurs inquiétudes concernant les tendances des accords commerciaux de l'UE pour le riz, notamment :

- les nouveaux quotas d'importation de riz convenus au titre des accords

de l'UE instituant une zone de libre-échange (ZLE) avec le Pacte andin et l'Amérique centrale (34 000 tonnes et 20 000 tonnes respectivement, mais avec des hausses annuelles intégrées dans les CT) ;

- les dispositions potentielles en matière de riz d'une ZLE UE-Inde (l'Inde représente près d'un tiers des importations de riz de l'UE) et la possibilité d'accords similaires en vertu d'une ZLE UE-Vietnam ;
- les changements lancés en septembre 2012 pour rétablir le Myanmar comme bénéficiaire de l'accord « Tout sauf les armes » (TSA). Durant les premières années d'application de l'accès en franchise de droits et de contingents en vertu de l'accord TSA, les importations de riz des pays les moins avancés (PMA) ont augmenté rapidement, avant de se stabiliser à 99 000 tonnes en 2011/12. L'application de l'accès en franchise de droits et de contingents au Myanmar pourrait entraîner une forte augmentation des importations de riz en vertu de l'accord TSA.

Malgré ces développements, il y aura probablement davantage d'opportunités de marché dans l'UE pour des exportations de variétés de riz différenciées en termes de qualité. Les exportateurs de riz ACP traditionnels (principalement le Guyana et le Suriname) cherchent à exploiter cette tendance.

Indépendamment de la récente baisse spectaculaire des exportations, après 2016 – avec le surplus de la production de riz japonica de l'UE – les exportations de riz de l'UE devraient revenir au niveau de 200 000 tonnes.

En 2012, une plus grande attention a été accordée au développement de plans concernant de nouvelles teneurs

maximales pour le cadmium, qui est souvent présent dans le riz. Les parties prenantes du secteur rizicole de l'UE se sont inquiétées du fait que la teneur hebdomadaire tolérable maximale de l'Autorité européenne de sécurité des aliments était « la moitié de celle calculée par la FAO/l'OMS » et que le comité scientifique du Code alimentaire avait « refusé une nouvelle révision des niveaux de cadmium ». Selon des estimations, avec ces nouveaux niveaux, entre 6 % et 10 % de la production de riz de l'UE pourrait être jugée non conforme aux nouveaux niveaux maximums proposés et les nouveaux niveaux pourraient imposer « des coûts supplémentaires importants aux exploitants du secteur alimentaire ». Cependant, il a été demandé à la CE de réduire « la teneur maximale existante de cadmium dans le riz » et de prendre des mesures pour « réduire les niveaux de cadmium dans les produits alimentaires ». Les exportateurs de riz ACP devront peut-être s'intéresser davantage à cette question s'ils veulent continuer à présenter un intérêt en matière d'exportations sur les marchés de l'UE.

Les réformes de 2013 de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE ne devraient pas entraîner beaucoup de changements dans le régime rizicole de l'UE.

Développements du secteur rizicole en Afrique centrale et de l'Ouest

La demande de riz des consommateurs en Afrique centrale et de l'Ouest est en forte hausse, reflétant des changements à long terme des régimes alimentaires. Dans les principaux marchés comme le Nigeria et la Côte d'Ivoire, la consommation de riz par habitant en 2012/13 serait respectivement supérieure de 18,2 % et 15,9 % à la moyenne de 2008-2011. Cette demande croissante des consommateurs augmenterait

potentiellement les opportunités pour la production intérieure de riz. Cependant, au Ghana, les consommateurs urbains montrent une préférence marquée pour le riz importé. Le riz parfumé gagne en popularité et représente maintenant 81 % des importations.

« La demande de riz des consommateurs en Afrique centrale et de l'Ouest est en forte hausse »

Dans toute la région, les gouvernements encouragent le développement de la production de riz. Des hausses de production impressionnantes ont été obtenues dans un certain nombre de grandes économies productrices de riz

(Guinée + 60 % et Mali + 82 %), alors que le rendement a doublé et triplé au cours de ces dernières années dans des pays avec des niveaux moins élevés de production de riz. Cependant, la faible productivité et les frais élevés de traitement et de commercialisation entravent la compétitivité du riz local sur le marché régional. Pour améliorer les pratiques de production et garantir des politiques complètes et cohérentes pour le secteur du riz (en particulier sur la recherche et développement liée à l'évolution des goûts des consommateurs), une organisation plus solide des producteurs de riz serait essentielle dans toute la région. À ce jour, à l'exception du Burkina Faso, les objectifs de production ne sont pas atteints.

Même si la production globale de riz de 2012 a nettement rebondi par rapport aux faibles niveaux de production de 2011, la situation variait d'un pays à l'autre, avec un niveau de production généralement stable en Afrique centrale et des tendances divergentes en Afrique de l'Ouest.

Selon la FAO, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone ont tous réalisé des récoltes supérieures (même si, dans le cas de la Côte d'Ivoire, la production a chuté bien en dessous des objectifs fixés en 2008). Une forte croissance a surtout été enregistrée au Mali (+ 36 %) et au Sénégal (+ 61 %). En revanche, des baisses de production ont eu lieu au Bénin, au Nigeria et au Tchad, où des inondations ont retardé les plans gouvernementaux visant à développer la production de riz

Malgré ces gains de production, les régions d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale continuent à dépendre des importations de riz (principalement de Thaïlande, mais de plus en plus du Vietnam) pour près de la moitié de leur consommation. La FAO suggère que, pour 2012/13, les importations de riz au Nigeria, en Côte d'Ivoire et au Sénégal auront augmenté de 29 % par rapport à la moyenne pour la période 2008-2011.

Tableau III : Production de riz non décortiqué (paddy) en Afrique centrale et de l'Ouest (en milliers de tonnes)

	Moyenne 2007/09	2010	Estimation 2011	Prévision 2012
Afrique de l'Ouest	9 600	12 900	12 200	13 100
Côte d'Ivoire	700	700	700	700
Guinée	1 500	1 600	1 800	1 900
Mali	1 600	2 300	1 700	2 400
Nigeria	3 400	4 500	4 600	4 200
Sierra Leone	700	1 000	1 000	1 100
Afrique centrale	500	500	500	500

Source : FAO, Rice market monitor, novembre 2012.

En septembre 2012, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a annoncé le lancement de son « offensive régionale pour la production durable de riz en Afrique de l'Ouest » (voir article *Agri-trade* « [Les tendances du secteur du riz en Afrique de l'Ouest](#) », 23 juin 2013). Dans le contexte de l'accord final sur le tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO/Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), l'organisation régionale des agriculteurs

ROPRA est préoccupée par le faible niveau de protection tarifaire proposé pour le riz (10 %). Le commissaire au commerce de la CEDEAO a affirmé, cependant, que les niveaux de droit de douane étaient raisonnables et qu'« il ne faut pas trop protéger les produits agricoles », l'accent étant placé sur l'amélioration de la compétitivité (voir article *Agri-trade* « [Le TEC de la CEDEAO finalement adopté tandis que les organisations de producteurs expriment des craintes](#) », 22 avril 2013).

En 2012, le Burkina Faso, la Gambie, le Liberia, le Mali, Madagascar, le Niger, le Sénégal et le Tchad ont tous augmenté leurs importations de riz, que ce soit en réaction aux déficits de production ou en vue de tirer parti des prix favorables. Dans le cas du Nigeria, cependant, les hausses planifiées de tarifs douaniers ont aussi entraîné une forte augmentation des importations de riz en 2012.

Alors que la FAO s'attend à ce que les importations nigérianes de riz baissent

en 2013, le département américain de l'Agriculture (USDA) table sur une hausse conséquente. Il règne encore une grande incertitude concernant la situation commerciale réelle du secteur du riz au Nigeria, avec des mesures politiques qui devraient favoriser la contrebande (voir article *Agritrade* « [Les importations de riz explosent en prévision de l'augmentation des droits de douane](#) », 15 avril 2013). L'Association des usineurs, importateurs et distributeurs de riz du Nigeria (RiMIDAN) affirme que les activités des trafiquants de riz « minent les politiques gouvernementales et les programmes destinés à promouvoir la production alimentaire locale ». Le parlement fédéral nigérian a appelé à une action plus efficace pour freiner la contrebande de riz (voir article *Agritrade* « [Les aspirations du secteur du riz du Bénin et les réalités commerciales régionales](#) », 6 avril 2013).

Le ministre nigérian de l'Agriculture maintient que les politiques gouvernementales ont encouragé l'investissement dans la production de riz et que de nouvelles variétés de haute qualité produites localement apparaissent maintenant sur le marché nigérian. Les plans gouvernementaux comprennent une augmentation progressive des droits d'importation sur le riz, culminant avec une interdiction complète des importations de riz d'ici 2015. Cette politique vise à établir « la pleine capacité industrielle pour usiner un riz de qualité compétitif sur le plan international ». Les représentants des agriculteurs affirment qu'atteindre l'autosuffisance nationale est possible si l'on parvient à régler le problème de « l'accès insuffisant aux intrants tels que les engrais et aux facilités de crédit ». Il est également prévu d'étendre l'assistance technique aux coopératives d'agriculteurs afin de donner les moyens de gérer des crédits de fonds de roulement pour faire face à la situation actuelle.

Résumé des principales mesures politiques pour le secteur du riz adoptées en 2012

Durant l'année 2012, les gouvernements d'Afrique de l'Ouest ont adopté les mesures politiques suivantes pour le secteur du riz.

Nigeria

- Mai : un prix de référence de 699 \$US/tonne a été défini pour l'évaluation en douane concernant les deuxième et troisième trimestres 2012.
- Octobre : le gouvernement a annoncé l'application d'un droit de 10 % et d'une taxe de 100 % sur les importations de riz décortiqué et blanchi/semi-blanchi à compter du 1er janvier 2013 ; ainsi que la mise en place d'un programme de distribution de semences pour contribuer à la reprise post-inondations.

Mali

- Juin : la suspension de la TVA et des droits d'importation sur le riz a été étendue jusqu'en août et des prix plafonds du riz pour la vente de gros et de détail ont été établis à 621 \$US et 670 \$US respectivement.

Ghana

- Octobre : le prix garanti pour la saison 2012/13 a été augmenté de 25 % à 50 cedis ghanéens/sac de 85 kg (307 \$US/tonne).

Côte d'Ivoire

- Avril : des prix plafonds ont été définis pour les importations de riz, de 585 à 881 \$US/tonne selon les variétés.
- Août : les droits d'importation et les taxes sur le riz ont été suspendus pendant trois mois.
- Septembre : le gouvernement a annoncé un programme de 3,9 milliards \$US pour distribuer des intrants, améliorer les rendements et réhabiliter l'infrastructure pour les producteurs de riz et de cacao.

Le problème de la contrebande deviendra probablement de plus en plus complexe dans le contexte de la CEDEAO, étant donné que le Bénin vise une autosuffisance en riz d'ici 2015 et des exportations vers le marché régional par la suite. D'après l'USDA, « environ 75 pour cent de la production [de riz] dans le nord du Bénin quitte le pays, car les négociants du Niger et du Nigeria offrent des prix plus élevés et des paiements au comptant plus rapides ». D'autres sources laissent supposer qu'« environ deux tiers du riz paddy

cultivé localement est vendu à des négociants nigériens », reflétant en partie la préférence des consommateurs du Bénin pour du riz aromatisé plutôt que pour les variétés locales. De plus, l'USDA signale que « les négociants nigériens achètent la majeure partie du riz importé », près de la moitié étant alors négociée de manière informelle au Nigeria (environ 100 000 tonnes sur les 200 000 tonnes importées). Seules 50 000 tonnes d'exportations de riz sont formellement enregistrées.

En dehors du Nigeria, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun et le Niger prévoient tous d'importer davantage de riz en 2013. Par ailleurs, l'introduction de l'exonération de taxes au Liberia en janvier 2013 devrait augmenter les importations nationales de riz, alors que les importations du Ghana devraient se stabiliser.

« Les tarifs douaniers sur le riz varient considérablement à travers l'Afrique de l'Ouest et centrale, ce qui représente des défis pour l'intégration des marchés régionaux »

Les tarifs douaniers sur le riz varient considérablement à travers l'Afrique de l'Ouest et centrale, et cela représente des défis pour l'intégration des marchés régionaux, en particulier au regard des efforts en vue d'une autosuffisance en riz. L'actuelle interdiction nigériane d'importations transfrontalières de riz répond en partie à l'absence de politiques commerciales harmonisées pour le secteur du riz.

Développements du secteur du riz en Afrique australe et de l'Est

En Afrique australe et de l'Est, Madagascar est de loin le plus grand consommateur et producteur de riz, sachant que le riz est le principal secteur agricole. Alors que la production a nettement augmenté entre 2003 et 2010, la pluie a nui à la production au cours des deux dernières saisons, entraînant une baisse de 17 % depuis 2010. Des efforts pour développer le secteur national du riz ont été entrepris depuis 2009, mais ils ont été contrecarrés par la crise politique et la suspension de la coopération et du financement internationaux qui en a résulté.

Ailleurs, des efforts importants ont été déployés pour développer la

production, en particulier dans les régions de la Corne et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE).

« Des efforts importants ont été déployés pour développer la production, en particulier dans les régions de la Corne et la CAE »

La production de riz a plus que doublé en Éthiopie entre 1997 et 2010, avec des gains importants de productivité et une hausse des surfaces cultivées depuis 2006. En 2009, une stratégie nationale de développement du secteur du riz a été lancée en vue de multiplier la production de riz par huit d'ici 2019.

Des efforts similaires pour stimuler la production de riz sont en cours dans la CAE. La Tanzanie est le plus grand producteur de riz de la CAE, avec près de 80 % de la production. Les surfaces cultivées en riz ont augmenté de 64 % entre 1997 et 2010, entraînant un doublement de la production et un ratio d'autosuffisance de 84,5 % enregistré en 2010. Les rendements du riz tanzanien sont, cependant, restés faibles compte tenu des normes régionales et vulnérables aux faibles pluies. Autrement dit, malgré le lancement d'une stratégie nationale de développement du secteur du riz en 2010, la produc-

tion de 2012 a chuté de quelque 23 % sous les niveaux déjà faibles de production atteints en 2011, la plus petite récolte depuis 2004, ce qui s'est traduit par une hausse spectaculaire des importations tanzaniennes de riz au cours de ces dernières années.

Au plan politique, l'USDA a fait part de ses préoccupations à propos des « dysfonctionnements le long de la filière du riz », qui pourraient limiter l'expansion de la production en Tanzanie à des niveaux légèrement inférieurs aux niveaux nationaux de consommation, malgré le potentiel du pays pour approvisionner des marchés régionaux du riz plus étendus (sur la base de la surface tanzanienne consacrée au riz et des résultats des récoltes au niveau rwandais). Ceci s'explique en partie par le fait que le développement des chaînes d'approvisionnement régionales du riz est freiné par l'introduction périodique d'interdictions des exportations de riz pour des raisons de sécurité alimentaire nationale.

Des opportunités particulières pour le commerce avec le Kenya devraient apparaître, étant donné que seuls 20 % des besoins nationaux du Kenya sont satisfaits par la production intérieure, alors que la consommation a augmenté de 12 % par an au cours de ces der-

Tableau IV : Production de riz non décortiqué (paddy) de l'Afrique australe et de l'Est et de quelques pays (en milliers de tonnes)

	Moyenne 2007-09	2010	Estimation 2011	Prévision 2012
Afrique de l'Est	1,800	2,200	2,000	1,700
Tanzanie	1,300	1,700	1,500	1,100
Afrique australe	4,400	5,200	4,800	4,500
Madagascar	4,000	4,800	4,300	4,000
Mozambique	200	300	300	300

Source : FAO, Rice market monitor, tableau 1 : World rice imports (milled basis), janvier 2013, p. 33, <http://www.fao.org/docrep/017/aq144e/aq144e.pdf>

nières années. Cependant, la stratégie nationale kényane de développement du secteur du riz vise à augmenter la production de 138 % d'ici 2018, en grande partie à travers l'expansion et la réhabilitation des projets existants de production rizicole irriguée.

Au Rwanda, une forte priorité est accordée au développement de la production rizicole et des progrès importants ont été réalisés. Entre 1997 et 2009, la surface consacrée à la culture du riz aurait augmenté de 346 %, avec des hausses de rendement de 60 %, résultant d'une multiplication par dix de la production. L'objectif politique est d'atteindre une autosuffisance en riz d'ici 2015-2017. Cependant, la monoculture intensive de riz provoque une recrudescence des ravageurs et les maladies à des « niveaux alarmants », selon certains rapports.

En Ouganda, entre 1997 et 2010, la production de riz a augmenté de 162 % et en 2010 elle couvrait 70 % des besoins nationaux, s'élevant à 200 000 tonnes. Cette expansion a reposé sur l'introduction de variétés de riz améliorées depuis 2002. Mais la demande augmente rapidement, de 3,2 % par an.

« Il semble y avoir d'énormes potentialités de développement pour le commerce régional »

Il semble y avoir d'énormes potentialités de développement pour le commerce régional l'analyse de l'USDA mettant en évidence la grande variété de types de riz produits en Afrique de l'Est pour différentes composantes de marché. Par exemple, les producteurs kényans cultivent semble-t-il une « variété non aromatique à rendement élevé pour le marché ougandais, ainsi que pour le marché du riz "mélangé" (qualité inférieure) au Kenya ». Le Kenya

Quelques défis communs rencontrés dans la production de riz en Afrique de l'Est

Les problèmes communs identifiés dans de nombreuses régions d'Afrique de l'Est et qui doivent être traités sont les suivants :

- faible accès à des variétés de semences améliorées ;
- manque de connaissance des pratiques améliorées en matière de riziculture, en particulier en ce qui concerne la prévention face à une recrudescence des ravageurs et des risques de maladies et la manipulation post-récolte pour réduire les pertes ;
- absence de stratégies durables pour l'organisation des agriculteurs et la prestation de services ;
- manque d'investissement dans l'amélioration de l'irrigation pour réduire la vulnérabilité aux sécheresses ;
- manque d'accès au crédit et au capital d'investissement ;
- inadéquations actuelles dans les liens entre marketing et commercialisation le long des chaînes d'approvisionnement du riz ;
- manque de normes de qualité harmonisées pour faciliter le commerce régional ;
- incertitudes relatives à la politique commerciale, liées à l'utilisation périodique des restrictions d'exportation et d'importation.

est ainsi impliqué dans le commerce d'exportation régional de riz, même s'il exige aussi un quota d'importations nationales de 300 000 tonnes à droit réduit (35 %), qui est inférieur au TEC de la CAE convenu. L'octroi de quotas nationaux à droit réduit peut être considéré comme un frein au libre-échange du riz dans la CAE (compte tenu des craintes potentielles concernant l'origine du riz négocié) et au développement des chaînes d'approvisionnement régionales du riz.

Le quota à droit réduit fait partie du régime commercial de la CAE pour le riz, pour lequel un TEC de 75 % est mis en place depuis 2005. Ce tarif élevé est maintenu car le riz blanchi localement n'est actuellement pas concurrentiel par rapport aux importations et fait face à des défis de qualité. Compte tenu de la réduction de la production en 2012 et d'une hausse substantielle des besoins d'importations de riz en

2012/13 (150 000 tonnes), la Tanzanie souhaite une exonération similaire de taxes.

Ces exemptions nationales spéciales au TEC de la CAE compromettent les efforts pour promouvoir les flux de riz dans la région de la CAE et peuvent être considérées comme un frein au développement de chaînes d'approvisionnement intrarégionales.

Au-delà de la CAE, au Mozambique, au moins 64 % de la consommation de riz, qui est en hausse, sont satisfaits par les importations, même si des efforts soutenus sont en cours pour développer la production intérieure. La majeure partie de la production de riz dans le pays va à la consommation des ménages, avec seulement environ 10 % destinés à la commercialisation. Une forte priorité est accordée à l'expansion et l'intégration de la production des petits agriculteurs dans les réseaux

commerciaux. En 2012, le Mozambique a bénéficié d'une récolte de riz record, même si les mauvaises conditions climatiques en 2013 devraient freiner la croissance continue de la production.

La hausse (d'un tiers) des importations de riz d'Afrique du Sud a représenté un développement important dans la région en 2012. Si cela reflète la hausse de la consommation de riz en Afrique du Sud, compte tenu des prix élevés pour les substituts du riz comme le maïs et le blé, cela pourrait aussi traduire un essor du commerce de transit vers les pays voisins de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Il a aussi été fait état en 2012 d'une production expérimentale de riz en Namibie qui a été lancée avec succès. De nouveaux investissements dans la production, le traitement, le stockage et la commercialisation du riz sont maintenant attendus.

Développements du secteur du riz dans les Caraïbes et le Pacifique

En République dominicaine (le plus grand producteur de riz de la région des Caraïbes), une hausse de la production de 2 %, à 850 000 tonnes (561 000 tonnes, base riz blanchi), est prévue, « reflétant des expansions continues de la surface cultivée en riz paddy ». Au plan politique, le gouvernement de la République dominicaine prévoirait de « remanier le programme national de récépissés d'entrepôt (Programa Nacional de Pignoración), en raison des préoccupations sur sa durabilité financière ». Le gouvernement a alloué 21 millions \$US sur le budget 2013 au programme, dans le but de garantir une « stabilité des prix au moment de la récolte ».

Haïti, un pays voisin, aurait produit « 115 000 tonnes (77 000 tonnes, base riz blanchi) en 2012, soit 4 % de moins qu'en 2011 ». Les importations haïtiennes devraient avoisiner « 370 000 tonnes, un chiffre largement stable par rapport à 2012 ». Même si Haïti achetait traditionnellement son riz aux États-Unis, un nouvel accord intergouvernemental avec le Vietnam devrait fournir jusqu'à 300 000 tonnes de riz chaque année à des conditions préférentielles. Cela pourrait aggraver les perturbations du commerce intrarégional dans les Caraïbes apparues après le tremblement de terre à Haïti en 2010.

Une telle situation affecterait principalement le Guyana où, selon des articles de presse, la production de riz en 2012 augmentera de 4,5 % par rapport aux niveaux de production de 2011, qui étaient eux-mêmes supérieurs de 11 % à ceux de 2010. Cela favorisera une expansion des exportations de riz guyanaises à 334 000 tonnes en 2012.

« Depuis le lancement des réformes du secteur rizicole de l'UE, le Venezuela est devenu le principal marché d'exportation pour le riz du Guyana »

Cependant, ces exportations ne seront pas destinées aux marchés traditionnels de l'UE, où les exportations sont à la baisse depuis le lancement des réformes du secteur rizicole de l'UE. Le Venezuela est maintenant le principal marché d'exportation pour le riz du Guyana, représentant approximativement 60 % des exportations totales de riz. Des efforts se poursuivent pour maintenir les exportations vers des marchés traditionnels dans l'UE et des pays de la CARICOM voisins comme la Jamaïque et Trinidad.

Le gouvernement du Guyana souhaite augmenter la production de riz à 500

000 tonnes d'ici 2015 et, dans le cadre d'une stratégie visant les marchés de niche, il introduit une variété de riz aromatique, sachant que les variétés aromatiques peuvent attirer des prix de trois à cinq fois supérieurs aux prix standard du riz.

Selon le Secrétariat de l'OMC, la production de riz du Suriname a augmenté de 43,5 % entre 2005 et 2011 sur une base relativement constante. Le riz est la principale culture agricole au Suriname et la Commission du riz a été établie en 2010 pour stimuler la production et les exportations. Cependant, les rendements ont récemment été affectés par des pénuries d'engrais imputées à des défaillances dans les programmes gouvernementaux de distribution d'engrais.

Selon l'USDA, le gouvernement jamaïcain entend poursuivre ses efforts pour développer la production de riz, dans le but de satisfaire 15 % des besoins nationaux (environ 100 000 tonnes). Cela suppose de consacrer dans un premier temps 500 acres (202 hectares) à la culture du riz et ensuite de développer 1 500 ares (607 hectares). Il convient de noter que des plans similaires ont été lancés en 2008, afin de produire jusqu'à 25 % des besoins nationaux. Actuellement, un accord est conclu pour l'achat de 60 000 tonnes de riz par an au Guyana.

Dans le Pacifique, le principal développement dans le secteur du riz en 2012/13 a été l'annonce en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) de l'abandon des plans visant à créer un monopole pour les importations du riz de facto, dans le cadre d'un important programme d'investissement dans le riz. En novembre 2012, le ministre de l'Agriculture a rejeté des propositions de mise en place d'un accord sur un monopole d'importations lié au principal investissement planifié. Cette

décision résultait d'une « opposition croissante du parlement et de la communauté des entreprises » – en particulier de la principale entreprise du secteur du riz, Trukai Industries.

« Le gouvernement de la PNG a abandonné des plans visant à créer un monopole pour les importations du riz, dans le cadre d'un important programme d'investissement dans le riz »

En avril 2013, selon des articles de presse aux Philippines, des efforts étaient en cours pour négocier un accord de coopération PNG-Philippines qui soutiendrait le développement du secteur du riz en échange d'un accès pour les Philippines aux lieux de pêche de la PNG. Selon les représentants philippins, un accord de coopération technique ouvrirait des « opportunités pour les agriculteurs philippins en matière de riz, les fabricants de machines agricoles, les sélectionneurs de semences de riz hybrides et des fabricants d'autres technologies agricoles ».

Ailleurs dans le Pacifique, le ministre fidjien de l'Agriculture a annoncé en septembre 2012 qu'il cherchait une assistance technique auprès de la Chine pour relancer la production de riz compte tenu de son faible niveau actuel de 7 600 tonnes. Des analystes locaux ont exprimé leur scepticisme quant à cette initiative, soulignant que, avant que le régime engage son dernier effort de réhabilitation, Fidji « produisait régulièrement plus de 14 000 tonnes de riz par an ».

3. Implications pour les pays ACP

Réduction de la volatilité des prix mondiaux du riz en améliorant les flux d'information

Compte tenu de la vulnérabilité des marchés internationaux du riz aux mesures de politiques publiques dans les principales nations productrices de riz, les gouvernements ACP doivent surveiller de près les développements politiques. L'initiative du Système d'information sur les marchés agricoles (SIMA), lancée dans le cadre du G20, pourrait potentiellement contribuer à apaiser les marchés, en particulier si les principaux producteurs de riz comme l'Inde et la Thaïlande participent activement à l'exercice de partage des informations.

Un régime commercial géré pour soutenir et promouvoir la production de riz

L'expérience de l'UE met en évidence le rôle potentiel de la politique commerciale dans le soutien et la promotion de la production de riz tout en maintenant l'ouverture aux importations afin de répondre à la croissance de la demande des consommateurs. Les gouvernements ACP cherchant à promouvoir la production de riz peuvent tirer des leçons de cette expérience, en vue de concilier la promotion d'une hausse de la production nationale avec le besoin de satisfaire la demande croissante des consommateurs.

Cependant, cela exigera d'abord la création de marchés régionaux fonctionnant efficacement et gérés de manière transparente et responsable. Il s'agit d'un

point essentiel si des investissements doivent avoir lieu dans le développement de la production de riz et des chaînes d'approvisionnement intrarégionales du riz. Les avancées à cet égard varient beaucoup selon les régions ACP.

Cela nécessitera également bien sûr l'adoption d'approches harmonisées des contraintes de production qui pèsent sur la compétitivité régionale en matière de prix ainsi que des contraintes relatives au traitement et à la commercialisation qui affectent l'acceptabilité du riz produit au niveau régional pour les consommateurs régionaux. Cela pourrait s'appuyer sur des programmes existants comme l'initiative de la Coalition pour le développement de la riziculture en Afrique (CARD).

Examen des meilleures pratiques

En tenant compte des différentes approches du développement du secteur du riz adoptées en Afrique, une évaluation comparative de ces expériences pourrait donner des informations précieuses sur les manières les plus efficaces de promouvoir une production compétitive de riz. L'initiative de la CARD pourrait potentiellement fournir un cadre pour cette analyse comparative.

Dans des régions comme l'Afrique de l'Est, l'expérience à ce jour suggère qu'une implication gouvernementale importante dans la production agricole réelle n'aboutit pas forcément à de bons résultats. Cependant, quand les agriculteurs jouent un rôle majeur dans leur propre organisation et s'engagent dans les activités de la première transformation et de la commercialisation associée, les initiatives tendent à avoir plus de succès. Autrement dit, l'État pourrait jouer davantage un rôle de facilitateur, en mettant l'accent sur la réglementation des activités commerciales du secteur privé, afin que les intérêts des consom-

mateurs et des producteurs primaires existants soient respectés.

Maîtriser les flux commerciaux intrarégionaux

Dans la mesure où la croissance des importations de riz d'Afrique du Sud reflète une expansion du commerce de transit par rapport aux pays voisins, cela pourrait donner lieu à des conflits com-

merciaux intrarégionaux, étant donné que les gouvernements des pays voisins cherchent à développer la production locale pour répondre à la croissance de la demande locale. Cet aspect doit être surveillé attentivement, en particulier quand les gouvernements négocient des concessions tarifaires dans le contexte de l'investissement dans le secteur de la distribution par les entreprises basées en Afrique du Sud.

Principales sources

1. FAO, Food outlook : global market analysis , novembre 2012

<http://www.fao.org/docrep/016/al993e/al993e00.pdf>

2. FAO, Rice market monitor, avril 2013

<http://www.fao.org/economic/est/publications/rice-publications/rice-market-monitor-rmm/en/>

3. Commission européenne (CE), « EU market rice supply and demand – 2009/10 to 2013/14 », 31 mai 2013

http://ec.europa.eu/agriculture/cereals/balance-sheets/rice/overview_en.pdf

4. CE, « The 2012 agricultural year », non daté

http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2012/pdf/overview_en.pdf

5. CE, DG Agriculture et développement rural, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2020 », rapport complet, décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2012/fullrep_en.pdf

6. CE, DG Agriculture et développement rural, « Draft resolution from the advisory group on rice », documents et présentations, 9 mars 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/advisory-groups/rice/index_en.htm

7. Département américain de l'Agriculture (USDA), « Exporter guide (2012): Nigeria », GAIN Report, 20 novembre 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Exporter%20Guide_Lagos_Nigeria_11-20-2012.pdf

8. USDA, « Benin coarse grains and rice report », GAIN Report, 29 janvier 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Benin%20Coarse%20Grains%20and%20Rice%20Report%20_Lagos_Benin_1-29-2013.pdf

9. USDA, « EAC rice import tariffs and food security update », GAIN Report, 26 avril 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/EAC%20Rice%20Import%20Tariffs%20and%20Food%20Security%20Update_Nairobi_Kenya_4-26-2012.pdf

10. Gouvernement du Guyana, « Agriculture ministry seeking new rice markets this year », 29 janvier 2013

<http://agriculture.gov.gy/agriculture-ministry-seeking-new-rice-markets-this-year/>

11. USDA, « Jamaica's new rice production plan », GAIN Report, 13 août 2012

http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp382_e.htm

12. OMC, « Examen des politiques commerciales : Suriname », rapport complet, juin 2013

http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp382_f.htm

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juin 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP–UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP–EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Évolution dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

Progrès de l'intégration régionale dans le secteur agricole

L'agriculture et les relations commerciales avec les pays tiers

3. Débats et enjeux politiques actuels

Intégrer la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

Établir un cadre réglementaire pour promouvoir les investissements structurels

Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre

Établir un dialogue sur l'application des normes et les mesures de recouvrement des coûts

Surveiller les implications de l'harmonisation des normes pour les exportateurs actuels

Développer au plan sectoriel des stratégies régionales communes orientées vers les marchés asiatiques

Assurer des consultations efficaces sur les nouveaux accords commerciaux avec les économies émergentes

Afrique australe et orientale : enjeux liés au commerce agricole

1. Contexte et principaux enjeux

La politique du secteur alimentaire et agricole est une question politique complexe en Afrique orientale et australe.

« La politique du secteur alimentaire et agricole est une question politique complexe en Afrique orientale et australe »

L'élaboration de politiques comporte des conséquences macro-économiques et politiques majeures, depuis l'effondrement économique au Zimbabwe et la famine dans la Corne de l'Afrique jusqu'aux émeutes de la faim périodiques face à la hausse des prix des denrées alimentaires. Ce passif de spoliation foncière et de famine dans certains pays a des conséquences importantes sur le processus d'élaboration des politiques. À cet égard, les facteurs historiques influençant la formulation de la politique agricole rappellent fortement la politique agricole de l'UE pendant la Guerre froide, axée sur la sécurité alimentaire, qui était en vigueur

entre 1957 et le début des années 1990. Dans l'UE, il aura fallu 20 ans de réforme pour mettre en œuvre des changements, politiquement très contestés au demeurant (pour preuve les discussions sur la politique agricole commune – PAC – de l'UE de 2012/13).

Ces dernières années, les tendances des cours mondiaux des denrées alimentaires ont conduit un regain d'attention politique pour le développement agricole, tandis que la crise actuelle touchant l'emploi et les moyens de subsistance dans la région se traduisait par un intérêt accru pour la transformation locale à plus forte valeur ajoutée et les emplois qui y sont associés. Les préoccupations en matière de sécurité alimentaire, l'accent croissant mis sur le développement de la production alimentaire nationale, et les aspirations à développer les industries de transformation alimentaire à plus forte valeur ajoutée sont autant de défis politiques importants en termes d'équilibre entre les intérêts des consommateurs,

des producteurs agricoles et des transformateurs alimentaires.

Cette situation rend plus complexe l'intégration commerciale régionale, le secteur agroalimentaire étant l'un des domaines les plus sensibles dans la conception et la mise en œuvre des initiatives d'intégration commerciale régionale. Des différences énormes en termes de taille des économies nationales et de concentration économique dans certains secteurs agroalimentaires, qui minent le libre fonctionnement des marchés, compliquent encore la question.

En Afrique orientale et australe, cinq grandes initiatives d'intégration régionale sont actuellement mises en œuvre ou négociées : deux unions douanières – l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ; deux zones de libre-échange – la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) ; et une grande zone de libre-échange en cours de négociation, qui vise à concilier les incohérences découlant des différentes initiatives d'intégration commerciale régionale – la zone de libre-échange tripartite (ZLE-T). L'adhésion multiple à différentes initiatives commerciales pose des problèmes particuliers pour la Tanzanie, qui est un membre à la fois de l'union douanière de la CAE et de la ZLE SADC, et pour le Swaziland, qui est membre de la SACU, du COMESA et de la SADC.

Au sein de ces accords commerciaux intra-régionaux, le commerce de certains produits alimentaires et agricoles est particulièrement sensible. Cela donne lieu à des exceptions au principe de libre circulation des marchandises (même au sein de l'union douanière), et dans certains cas à des exceptions multiples au tarif extérieur commun

(TEC) de l'union douanière. Dans le cadre des ZLE, la négociation d'un accès au marché pour les produits alimentaires et agricoles est particulièrement sensible, avec des exclusions aux engagements d'élimination tarifaire, aux contingents tarifaires et aux accords spéciaux de licence d'importation.

L'utilisation active des instruments de politique commerciale agricole est une caractéristique importante au sein des initiatives d'intégration commerciale en Afrique orientale et australe. L'élaboration de règles d'origine pour les denrées alimentaires à plus forte valeur ajoutée au titre des accords d'intégration commerciale pose également des problèmes aussi bien en termes de conception (produits à base de blé dans la ZLE de la SADC et du COMESA) que de mise en œuvre (huiles comestibles dans le cadre de la ZLE du COMESA). Des politiques divergentes sur les exigences de sécurité des denrées alimentaires, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), et des normes de produits divergentes freinent encore le développement du commerce intra-régional de produits alimentaires et agricoles.

Des analystes ont suggéré que le marché est réticent à aborder ces problèmes « derrière la frontière », étant donné l'écart sur le plan des capacités de mise en œuvre et les implications sérieuses que cela aurait pour la compétitivité commerciale des producteurs nationaux.

Il existe de nombreuses barrières non tarifaires au commerce et non basées sur des politiques (mauvaise infrastructure routière, procédures administratives déficientes, contraintes logistiques, corruption, etc.) qui compliquent plus encore le développement du commerce intra-régional de produits alimentaires et agricoles, les retards de transport (en particulier aux

postes frontière) minant très souvent la valeur des biens négociés. Ceci constitue un des domaines d'action majeurs dans la mise en œuvre des agendas du commerce et du développement en Afrique orientale et australe. L'initiative du « poste frontalier unique », qui est de plus en plus en vogue dans la région, est un des domaines d'action les plus importants à cet égard.

Dans le cadre des initiatives d'intégration régionale en Afrique orientale et australe, l'absence d'accords d'arbitrage convenus et de mécanismes contraignants de règlement des litiges (comme dans la SADC) ou encore la relative inefficacité des accords établis dans la sphère commerciale (comme dans les cours de justice de la CAE et du COMESA) aggravent les problèmes rencontrés pour mettre en œuvre les accords de ZLE dans le secteur alimentaire et agricole.

S'agissant des relations commerciales extérieures de l'Afrique orientale et australe, les produits alimentaires et agricoles sont généralement sujets à des droits de douane plus élevés que les produits non agricoles, tandis que divers instruments de politique commerciale agricole ont tendance à être utilisés dans les domaines des produits sensibles. Des difficultés dans les négociations commerciales intra-régionales sont également rencontrées au niveau inter-régional. Dans le cas des accords commerciaux Sud-Sud, cela a donné lieu à des accords avec une couverture limitée de produits, tandis que, dans les accords Nord-Sud, cela a fortement compliqué la négociation de ZLE compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, les questions liées aux politiques alimentaires et agricoles dominaient parmi les questions litigieuses en suspens dans les négociations d'accord de partenariat économique (APE).

2. Récents développements

Évolution dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

Utiliser plus fréquemment les droits de douane consolidés

Bien que les droits de douane sur les importations alimentaires et agricoles aient tendance à être plus élevés que sur les produits non alimentaires à travers l'Afrique orientale et australe, les prix élevés des denrées alimentaires dans certains pays ont conduit à des réductions et des exonérations tarifaires pour alléger les pressions inflationnistes. Mais il ne s'agit pas d'une tendance uniforme dans tous les pays et tous les secteurs.

Dans le courant de 2012/13, les autorités sud-africaines se sont dites inquiètes du fait de la « pénétration accrue des aliments transformés importés », jugée comme ralentissant la création d'emplois dans le secteur national de la transformation alimentaire. D'après les chiffres du gouvernement, « le taux de pénétration des importations a augmenté de 9 % en 2005 à 13 % en 2010 ».

« La promotion de l'agro-transformation est une grande priorité »

La promotion de l'agro-transformation est une grande priorité. D'après le ministre sud-africain du commerce Rob Davies, « l'agro-transformation revêt une importance stratégique pour la promotion du développement industriel en Afrique du Sud ». Un nouveau système d'incitatifs, le Programme d'amélioration de la compétitivité du secteur manufacturier (MCEP), d'une

valeur de 764 millions \$US, a été lancé en avril 2012 (voir article *Agritrade* « [L'essor de l'agro-transformation est jugé essentiel pour le développement de l'Afrique du Sud](#) », 13 mai 2012).

Une attention accrue est également accordée au renforcement des chaînes locales d'approvisionnement de l'alimentation animale, au travers du développement de la production de soja. S'agissant de la politique commerciale, vu la flambée des importations de morceaux de volaille en Afrique du Sud (voir articles *Agritrade* « [Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012, et « [Les problèmes du secteur de la volaille sud-africain aggravés par la hausse des exportations de l'UE](#) », 15 avril 2013), le gouvernement a d'abord introduit des droits de douane de sauvegarde contre les importations du Brésil, et ensuite retiré cette mesure en faveur d'une approche plus complète, impliquant un examen des droits de douane généraux au sein des plafonds consolidés (voir article *Agritrade*, « [L'Afrique du Sud désamorce le conflit à l'OMC sur la volaille brésilienne](#) », 18 février 2013).

Cela s'inscrit dans le cadre d'un mouvement plus large de la politique du gouvernement sud-africain vers l'utilisation d'une politique tarifaire plus sophistiquée et transparente, à la poursuite d'objectifs de développement industriel. La stratégie régionale d'industrialisation de la SACU met de plus en plus l'accent sur l'agro-transformation.

Restrictions d'exportation

« 2012/13 a vu une utilisation continue des restrictions d'exportation dans le secteur des céréales, dans le contexte des préoccupations croissantes concernant les niveaux de prix élevés »

S'agissant de l'évolution des instruments de politique commerciale agricole, 2012/13 a vu une utilisation continue des restrictions d'exportation dans le secteur des céréales, dans le contexte des préoccupations croissantes concernant les niveaux de prix élevés. D'après le Département américain de l'agriculture (USDA), « les exportations de céréales sont officiellement interdites » en Éthiopie, à l'exception des exportations occasionnelles vers « les pays voisins lorsque la production locale est suffisante » (voir article *Agritrade* « [Le commerce international joue un rôle limité dans le secteur céréalier éthiopien](#) », 22 juillet 2013). Il a été signalé, cependant, que le gouvernement éthiopien abandonnait l'utilisation des interdictions et des restrictions d'exportation, des engagements étant pris, dans le contexte de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, pour lever les restrictions sur les exportations de maïs, sorgho et coton brut. Reste à voir comment l'initiative du G8 pour promouvoir l'investissement du secteur privé dans l'agriculture africaine viendra se raccorder aux politiques gouvernementales éthiopiennes d'allocation de terres aux investisseurs étrangers et de privatisation des fermes d'État produisant du blé. Le succès rencontré dans la mobilisation des investissements privés étrangers pour le développement des chaînes locales d'approvisionnement agricoles pourrait s'avérer suffisant pour surmonter les pressions intérieures qui provoquent des revirements périodiques dans les engagements politiques sur les restrictions à l'exportation en Éthiopie (voir article *Agritrade* « [Des changements de politique commerciale agricole sont en cours en Éthiopie](#) », 9 décembre 2012).

En Zambie, au même moment, des craintes concernant la hausse des prix des céréales et une éventuelle pénurie alimentaire ont mené à la centralisation

des licences d'importation en septembre 2012 (voir article *Agritrade* « [Le profil d'exportation de l'Afrique du Sud complique la situation relative à la sécurité alimentaire régionale en Afrique orientale et australe](#) », 2 décembre 2012). Cela a perturbé les exportations de maïs du secteur privé vers le Zimbabwe, les accords d'approvisionnement de maïs d'État à État de mars 2013 faisant bien peu pour rectifier la situation. Cela n'encourage pas le développement de chaînes d'approvisionnement de céréales intra-régionales basées sur le secteur privé (voir article *Agritrade* « [Des interdictions d'exportation temporaires et des politiques en matière d'OGM compliquent les achats de maïs du Zimbabwe](#) », 26 mai 2013).

De manière similaire, des préoccupations au Malawi concernant des pénuries de maïs dans la province du sud ont débouché sur l'introduction d'une interdiction d'exportation. Cela a semé la confusion quant à la quantité de l'excédent de maïs du Malawi disponible pour l'exportation. Le Réseau de systèmes d'alerte rapide aux risques de famine de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) a déclaré en mai 2013 que, malgré « une interdiction nationale (...), les exportations de maïs entre avril 2012 et mars 2013 étaient supérieures de 18 % à la moyenne sur cinq ans », ces exportations via la Tanzanie « étant destinées à la Grande Corne de l'Afrique ».

Des questions se posent dès lors sur l'efficacité des interdictions d'exportation de maïs, ce qui suggère que les effets négatifs de ces mesures sont supportés sans bénéfices correspondants, puisqu'elles sont largement inefficaces pour arrêter les flux commerciaux et ne font qu'augmenter les coûts de ces transactions. Cela semble confirmé par l'analyse de l'Economic and Social Research Foundation de l'impact

de l'interdiction d'exportation de la Tanzanie en 2011. Cette analyse a révélé que l'interdiction a encouragé la contrebande, a miné les investissements et condamné les agriculteurs à la pauvreté (voir article *Agritrade* « [Les interdictions d'exportations agricoles affectent les agriculteurs](#) », 20 mai 2012). Partant de là, en mai 2013, le ministre tanzanien de l'agriculture a annoncé des augmentations de revenus après la levée de l'interdiction d'exportation, les négociants qui achètent pour l'exportation payant près du double du prix par rapport aux négociants desservant le marché intérieur.

L'utilisation régulière des interdictions d'exportation suscite également des questions quant à la fiabilité de la Zambie et du Malawi en tant que fournisseurs alternatifs pour les pays à déficit vivrier d'Afrique orientale et australe.

Est ainsi soulevée la question politique de l'utilisation d'instruments davantage basés sur le marché pour gérer les marchés nationaux et régionaux du maïs. La promotion d'une plus grande transparence dans le fonctionnement des marchés du maïs et dans la disponibilité des céréales aux niveaux national et régional est un sujet important à la fois pour Grains South Africa et l'Eastern Africa Grain Council, un certain nombre d'initiatives étant prises à cet égard. Cependant, la mise en place de systèmes d'information nationaux et régionaux améliorés et fiables requiert « un cadre législatif approprié et des politiques claires pour l'ensemble de la chaîne de valeur » (voir interviews *Agritrade* de Jannie De Villiers, « [Le secteur des céréales de l'Afrique du Sud : développements récents et enjeux futurs](#) », 9 juillet 2012, et de Gerald Masila, « [Le secteur céréalier en Afrique de l'Est : développements récents et défis futurs](#) », 12 août 2012).

Licences d'importation

« En Afrique orientale et australe, les licences d'importation continuent d'être utilisées pour réguler les importations de produits alimentaires et agricoles »

En Afrique orientale et australe, les licences d'importation continuent d'être utilisées pour réguler les importations de produits alimentaires et agricoles. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la SACU, où les secteurs agroalimentaires dans les plus petits pays vivent dans l'ombre de l'Afrique du Sud. Le Botswana et le Swaziland, par exemple, utilisent tous deux des licences d'importation pour réguler les importations de volaille, tandis que la Namibie envisage les licences d'importation dans le secteur de la volaille dans le cadre d'accords de protection des industries naissantes plus généraux.

Les licences d'importation en Namibie sont capitales pour le régime des « produits contrôlés » utilisé pour soutenir le développement des secteurs des céréales et de l'horticulture. Dans le secteur de l'horticulture, les licences d'importation ont été gérées dans le cadre d'une initiative plus vaste visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement horticoles locales, ceci augmentant l'offre locale de 5 % du marché avant le système à 37,5 % en 2011, sans aucune inflation significative des prix et avec une perturbation minimale des échanges.

En mars 2013, les producteurs laitiers namibiens souhaitaient inclure une série de produits laitiers dans le cadre de la législation sur les « produits contrôlés », après l'expiration d'une protection des industries naissantes plus générale. Les licences d'importation seraient utilisées pour réguler les importations, avec un

quota d'importation pour les produits laitiers qui diviserait le marché namibien selon un rapport de 80 à 20 entre les producteurs locaux et les fournisseurs sud-africains (voir article *Agritrade* « [Des changements technologiques et des différences réglementaires minent le secteur laitier namibien](#) », 22 avril 2013).

Ailleurs en Afrique orientale et australe, les licences d'importation sont utilisées pour gérer les quotas d'importation, par exemple dans le secteur sucrier kényan au titre des sauvegardes élargies du COMESA, et la dispense spéciale accordée à l'Ouganda pour lui permettre de satisfaire les besoins nationaux de consommation de sucre. Dans le contexte de l'union douanière, cependant, les quotas d'importation nationaux peuvent perturber les échanges commerciaux intra-régionaux, les pays voisins limitant les échanges de crainte d'un détournement du commerce. Un tel phénomène est intervenu dans la CAE lorsque les autorités kényanes ont bloqué le transit de sucre vers l'Ouganda (excepté contre le paiement de montants en espèces substantiels), craignant que ces importations de sucre ne reviennent sur le marché kényan. Cela a généré des déficits sucriers et augmenté les prix du sucre en Ouganda (voir article *Agritrade* « [Tableau mitigé du secteur sucrier de la CAE avec l'escalade actuelle des litiges](#) », 15 avril 2013).

« L'application arbitraire et non transparente des licences d'importation et d'autres mesures restrictives est une source d'inquiétude »

L'application arbitraire et non transparente des licences d'importation et d'autres mesures restrictives est une source d'inquiétude en Afrique orientale et australe, ces mesures étant jugées comme sapant le bon fonctionnement de l'union douanière et les progrès vers

la création d'une zone de libre-échange. Les licences d'importation arbitraires et non transparentes augmentent les coûts du commerce et accroissent la probabilité de pratiques de corruption. Des appels de plus en plus pressants sont désormais lancés pour des règles plus claires et plus transparentes sur l'utilisation des licences d'importation et pour la mise en place de mécanismes d'application et de recours régionaux lorsque ces instruments ne sont pas utilisés comme il se doit.

Normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits

Bien que les normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits jouent un rôle légitime pour protéger la santé végétale, animale et humaine, elles peuvent également constituer un véritable instrument protectionniste.

« Des exigences divergentes en termes de normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits peuvent avoir des effets de distorsion de la concurrence et augmenter les coûts du commerce intra-régional »

Des exigences divergentes en termes de normes SPS, de sécurité des denrées alimentaires et de produits peuvent avoir des effets de distorsion de la concurrence et augmenter les coûts du commerce intra-régional. La période 2012/13 a vu l'émergence mais aussi le règlement de toute une série de différends SPS et liés aux normes, depuis les restrictions kényanes sur les exportations de fleurs coupées tanzaniennes via l'aéroport de Nairobi (voir articles *Agritrade* « [Les préoccupations SPS intra-régionales menacent les exportations de fleurs coupées tanzaniennes et compromettent plus largement les](#)

[échanges commerciaux](#) », 11 mars 2013, et « [Résolution du différend SPS opposant le Kenya à la Tanzanie à propos des fleurs en transit](#) », 10 juin 2013) jusqu'à l'annonce présidentielle d'une interdiction kényane sur les importations de maïs génétiquement modifié, en passant par l'introduction de nouvelles normes de conditionnement pour l'huile comestible en Tanzanie.

Ces différends peuvent être liés à de véritables préoccupations SPS et de sécurité des denrées alimentaires, à un manque de confiance dans l'intégrité des systèmes de contrôle des pays voisins, à des normes techniques fondamentalement divergentes, ou à une divergence délibérée liée à de nouvelles structures de l'investissement national. Établir une distinction entre ces différents types de mesures est important, puisque cela affecte la manière dont les barrières au commerce SPS, de sécurité des denrées alimentaires et autres barrières basées sur les normes seront éliminées. Bien que des initiatives soient en cours dans de nombreux forums pour aborder ces questions, les progrès sont inégaux.

Une défaillance majeure à cet égard est l'absence d'accords institutionnels régionaux effectifs pour des mécanismes de recours et de règlement des différends qui soient contraignants, malgré des engagements nominaux au titre de divers accords commerciaux régionaux.

Progrès de l'intégration régionale dans le secteur agricole

Développements dans la SACU

Les échanges commerciaux intra-SACU interviennent essentiellement autour de l'Afrique du Sud, avec quelques échanges plus limités dans des secteurs spécifiques entre le Botswana, le Lesotho, la Namibie

et le Swaziland (BLNS). La taille de l'économie sud-africaine implique que les entreprises sud-africaines ont tendance à dominer les producteurs BLNS dans le secteur agroalimentaire. Ceci est aggravé par la dissémination des multiples détaillants sud-africains, avec leurs pratiques d'achat centralisées, menant à des plaintes répétées à l'encontre d'entreprises sud-africaines adoptant des pratiques commerciales abusives. Des critiques particulières s'élèvent contre l'utilisation de politiques uniformes de fixation des prix à l'échelle de la SACU par les entreprises concernées, qui offrent de facto une subvention au transport et à la distribution pour les opérations en Namibie et au Botswana.

En Namibie, ces critiques se sont focalisées à la mi-2012 sur le secteur laitier, Namibia Dairies prétendant qu'elle avait été exclue de la production de fromage et qu'elle était confrontée à des pressions croissantes dans le segment de marché du lait de longue conservation (voir article *Agritrade* « [Le problème des pratiques de détermination des prix abusives au sein des unions douanières](#) », 9 septembre 2012). En juin 2013, l'accent s'était déplacé sur le secteur de la volaille, la Chambre namibienne de commerce et d'industrie (NCCI) appelant à une « meilleure protection des industries naissantes du pays qui sont à la merci des grandes entreprises sud-africaines » et à ce que le gouvernement namibien utilise pleinement la protection des industries naissantes de la SACU dans le secteur de la volaille pour contrer ces pratiques.

L'urgence perçue de la protection des industries naissantes dans le secteur de la volaille namibien ne peut être dissociée de la poussée des importations de la SACU de morceaux de volaille à faible coût, et des réponses en termes de marketing des entre-

prises sud-africaines du secteur de la volaille, qui mettent de plus en plus l'accent sur les marchés régionaux (voir article *Agritrade* « [Le développement régional des entreprises de la volaille ravive le débat de politique commerciale en Namibie](#) », 12 mai 2013). Cette réponse des entreprises à la hausse des volumes d'importations de viande de volaille de l'UE (volumes multipliés par six entre 2010 et 2012) agit en tant que courroie de transmission pour les conséquences de l'essor des exportations de volaille de l'UE à travers la région d'Afrique australe.

Un certain nombre de problèmes potentiels résultent de l'utilisation des dispositions de la protection des industries naissantes de la SACU dans le secteur de la volaille. Le premier d'entre eux a trait à la manière dont cela est concilié avec les dispositions de l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) UE-Afrique du Sud et les engagements d'APE intérimaire SADC-UE. L'Association sud-africaine de la volaille (SAPA) a suggéré que les engagements pris au titre de l'ACDC Afrique du Sud-UE impliquent que des mesures autres que les hausses tarifaires seront nécessaires pour gérer les volumes accrus d'importations de viande de volaille (voir article *Agritrade* « [Les problèmes du secteur de la volaille sud-africain aggravés par la hausse des exportations de l'UE](#) », 15 avril 2013), tandis que les dispositions actuelles de l'APE intérimaire SADC-UE engagent explicitement les parties à l'APE SADC à l'abolition de l'utilisation des licences d'importation et d'autres formes de restrictions quantitatives. La manière dont cela fonctionnera en pratique dépendra de l'issue des négociations d'APE SADC-UE en cours sur les sauvegardes agricoles.

La pression des entreprises sud-africaines de la volaille pour des niveaux

plus élevés de protection tarifaire soulève des questions de subventionnement croisé étant donné leur orientation régionale croissante. Les prix élevés que la protection tarifaire peut engendrer sur les marchés nationaux peuvent être utilisés pour opérer un subventionnement croisé des prix à l'exportation. Ceci s'applique aux importations de l'UE vers l'Afrique du Sud, aux exportations sud-africaines vers la Namibie ou aux exportations namibiennes potentielles vers les marchés régionaux (voir article *Agritrade* « [L'utilisation des instruments politiques pour protéger les secteurs de la volaille de la SACU soulève des questions de politique commerciale](#) », 13 janvier 2013).

Un troisième problème concerne les dangers d'un élargissement de la protection des industries naissantes. Dans le secteur de la volaille du Botswana, la protection des industries naissantes est maintenant en place depuis 30 ans. L'analyse locale au Botswana a suggéré que, étant donné le fonctionnement de l'économie mondiale de la volaille, même les usines de volaille sud-africaines sont « trop petites et le maïs trop cher pour que le pays puisse rivaliser avec les véritables géants mondiaux ». Dans ce contexte, une question s'est posée : si l'Afrique du Sud, avec ses « usines de volaille géantes et un secteur de production de maïs énorme ne peuvent faire concurrence, comment tous les pays de la SACU et même de la SADC peuvent-ils être mondialement compétitifs ? »

L'analyse sous-jacente a suggéré que toute nouvelle utilisation de la protection des industries naissantes dans le secteur de la volaille par la Namibie pourrait bien devenir durable, verrouillant les prix de la viande de volaille à des niveaux élevés pour les consommateurs.

Le démantèlement de la protection des industries naissantes dans la SACU pour le secteur laitier en Namibie a incité Namibia Dairies à faire pression pour l'inclusion de produits laitiers dans la liste des « produits contrôlés » sujets à des exigences de licence d'importation. Cela serait conforme aux pratiques applicables ailleurs dans la SACU (voir article *Agritrade* « [Le problème des pratiques de détermination des prix abusives au sein des unions douanières](#) », 9 septembre 2012). Aucune décision finale n'a cependant été prise.

« Soumettre les développements du secteur agroalimentaire aux caprices du libre marché n'est pas considéré comme une politique viable au regard des initiatives d'intégration régionale »

En raison des préoccupations relatives à la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, soumettre les développements du secteur agroalimentaire aux caprices du libre marché n'est pas considéré comme une politique viable au regard des initiatives d'intégration régionale dans les BLNS. Cela a des implications importantes pour des initiatives d'intégration régionale plus larges, en particulier la ZLE tripartite.

Développements dans la CAE

D'après le rapport sur l'Afrique de l'Est 2012, le commerce intra-CAE a « doublé sur les cinq dernières années » (voir article *Agritrade* « [La CAE durcit le ton sur les BNT](#) », 9 juillet 2012). Contrairement aux attentes, le Kenya n'a pas dominé cette expansion des échanges commerciaux. D'après un rapport commandé par le ministre kényan de la Communauté d'Afrique de l'Est, le taux de croissance des exportations kényanes « a décliné sur les huit der-

nières années », et a été plus lent que pour les autres membres de la CAE au cours des cinq dernières années. « La contribution du Kenya aux exportations totales intra-CAE a chuté de 78,3 pour cent en 2005 à 57,2 pour cent en 2010 ». En revanche, les « contributions de la Tanzanie et de l'Ouganda au commerce total intra-CAE ont nettement augmenté de 6,6 et 4,2 pour cent en 2005 à 20,67 et 19,2 pour cent respectivement en 2010 ». Les hommes d'affaires kényans auraient accusé les « barrières non tarifaires imposées par les autres pays de la CAE » d'être responsables du déclin des performances d'exportation relatives du Kenya, les normes de produits étant jugées particulièrement problématiques là où la production locale est en cours de développement (par ex. pour les exportations kényanes d'huiles comestibles vers la Tanzanie – voir article *Agritrade* « [Un commerce plus équilibré au sein de la CAE ?](#) », 6 avril 2013).

D'après le Secrétariat de l'OMC, bien qu'il n'y ait plus de droits de douane sur le commerce intra-CAE de produits originaires, une mise en œuvre incomplète des engagements de politique commerciale de la CAE pose un « risque collectif majeur pour les économies de la CAE », les barrières non tarifaires (BNT) étant jugées « comme des obstacles majeurs au commerce et au développement des entreprises dans la CAE ». Le progrès inégal enregistré dans l'élimination des BNT est aggravé par « des règlements techniques, des exigences sanitaires et phytosanitaires, des procédures et documentations douanières et des règles d'origine non harmonisés », ainsi que des barrières informelles au commerce (par ex. des barrages routiers de police).

Des efforts continuent d'être déployés pour aborder toute une série de BNT au commerce. D'après le Secrétariat

de la CAE, bien que les BNT auraient dû être supprimées en décembre 2012, seules 36 des BNT identifiées avaient été retirées, 35 autres étaient restées non résolues tandis qu'« environ 10 » nouvelles BNT étaient apparues. Un sentiment de frustration prévaut dans les pays de la CAE concernant le maintien de ces BNT là où elles affectent les exportations. L'agriculture est le secteur le plus sévèrement touché.

« Le Secrétariat de la CAE a identifié la nécessité de mettre en place un cadre juridiquement contraignant pour l'élimination des BNT »

Le Secrétariat de la CAE a identifié la nécessité de mettre en place un « cadre juridiquement contraignant » pour l'élimination des BNT, un projet de loi prescrivant des sanctions pour les pays qui n'ont pas éliminé les barrières commerciales ayant été « soumis aux parlements régionaux en novembre 2012 ».

Pour l'heure, les engagements politiques convenus au niveau régional ne sont pas toujours suivis par une « transposition » de ces mesures dans la législation nationale. Cela explique le maintien de certaines BNT qui ont freiné le développement du commerce régional des denrées alimentaires de base (voir article *Agritrade* « [Aspects agricoles régionaux de l'examen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'Est réalisé par l'OMC](#) », 21 janvier 2013).

Globalement, l'Alliance du secteur privé du Kenya (KEPSA) s'est dite inquiète de la manière dont la CAE a géré la réémergence des BNT. La KEPSA a tenté de développer un plan d'action pour une mise en œuvre rapide d'une union douanière complète, notamment le retrait des BNT au commerce. Une telle approche toutefois n'est pas

unanimentement approuvée au sein de la CAE : le porte-parole du Parlement tanzanien a déclaré en mai 2012 que la Tanzanie n'était « tout simplement pas prête » dans de nombreux domaines pour une mise en œuvre accélérée des engagements de la CAE.

Bien que l'émergence de nouvelles BNT soit inquiétante, il est important de dissocier les mesures non tarifaires qui ne sont que des barrières au commerce de celles qui ont un objectif légitime, par exemple maintenir la sécurité des denrées alimentaires et assurer l'intégrité des contrôles SPS nécessaires. S'agissant des contrôles SPS, le Secrétariat de l'OMC a noté que, malgré des engagements envers l'harmonisation contenus dans le traité de la CAE, « il n'existe dans la pratique aucune structure officielle pour l'application des mesures SPS au niveau régional » (voir article *Agritrade* « [Aspects agricoles régionaux de l'examen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'Est réalisé par l'OMC](#) », 21 janvier 2013). Ceci reflète en partie les contraintes de capacité sous-jacentes (laboratoire, capacité technique, financement opérationnel) dans la région pour la conception et la mise en œuvre de systèmes de contrôle SPS. En 2012/13, le Kenya avait bloqué les exportations de fleurs coupées tanzaniennes via l'aéroport de Nairobi, après avoir pris 23 mois pour accepter les assurances sur les actions recommandées pour faire face aux lacunes SPS et lever les restrictions (voir article *Agritrade* « [Résolution du différend SPS opposant le Kenya à la Tanzanie à propos des fleurs en transit](#) », 10 juin 2013). Les craintes relatives à la transmission de maladies végétales et animales à travers les frontières ne sont que trop fondées, et il s'agit donc là d'une forme d'utilisation bien différente de celle des BNT visant à limiter les importations face à un manque de compétitivité

sous-jacent, ainsi que les BNT découlant de contraintes infrastructurelles, logistiques et administratives (voir article *Agritrade* « [L'agriculture devrait être une priorité du soutien en Afrique de l'Est](#) », 18 février 2013).

Les échanges commerciaux de produits alimentaires et agricoles au sein de la CAE sont en outre compliqués par des anomalies dans le TEC de la CAE. Comme l'a souligné le Secrétariat de l'OMC, bien qu'un TEC soit officiellement en vigueur, les États membres sont toujours autorisés à élargir les préférences bilatéralement, et le Conseil de la CAE peut accorder des exemptions spécifiques aux droits d'importation. Les représentants des entreprises ont d'ailleurs déclaré que la liste des dérogations est devenue si longue que « le TEC actuel n'existe plus que sur le papier, car chaque pays applique son propre tarif extérieur, même s'il est assez similaire aux autres pays partenaires ». Cette situation est aggravée par l'application de plusieurs « mesures para-tarifaires » uniquement nationales (par ex. des redevances d'importation et des prélèvements).

Ce système d'exceptions nationales et de mesures discrétionnaires est particulièrement problématique dans le secteur alimentaire et agricole, avec toute une série de produits tout simplement non couverts par le TEC. Ce qui complique grandement la libre circulation des marchandises au sein de la région, plus particulièrement dans le secteur sensible du sucre, où un certain nombre de litiges afférents apparus en 2012/13 ont connu une escalade, des mesures de représailles étant introduites (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations SPS intra-régionales menacent les exportations de fleurs coupées tanzaniennes et compromettent plus largement les échanges commerciaux](#) », 11 mars 2013).

« Des appels à un examen complet du TEC ont été lancés pour éliminer les exceptions et les mesures discrétionnaires »

Des appels à un examen complet du TEC de la CAE ont ainsi été lancés pour éliminer les exceptions spécifiques aux pays et les accords de remise de droits, et pour réduire les possibilités d'application de mesures discrétionnaires et la prise en compte d'accords bilatéraux avec des tiers.

Bien que des politiques agricoles telles que la politique en faveur de l'agriculture et du développement rural de la CAE aient été développées au niveau régional, l'absence de ressources financières régionales pour la mise en œuvre des programmes (c'est-à-dire une sorte de « mini-budget de la PAC ») fait que la mise en œuvre de la politique agricole reste fermement ancrée dans les processus nationaux d'élaboration des politiques agricoles.

Développements dans la SADC

Les analystes affirment que des progrès considérables ont été réalisés par les principaux adhérents de la SADC en matière d'élimination des droits de douane sur le commerce intra-régional. Une analyse de juin 2013 du centre TRALAC basé en Afrique du Sud a noté que les importations des signataires du Protocole commercial de la SADC vers la SACU se font largement « en franchise de droits », tandis qu'à l'exception de l'Angola, de la RDC et des Seychelles, qui sont restés en dehors du protocole commercial de la SADC, les membres de la SADC ont largement honoré leurs engagements d'élimination tarifaire. Il reste cependant plusieurs exceptions notables.

Même si en janvier 2012 l'élimination progressive des droits de douane sur les produits sensibles avait déjà bien

avancé, ce processus a été reporté jusque 2015 pour le Mozambique, où en 2012 « il semblait y avoir des droits de douane sur toutes les importations agricoles (...) en provenance d'Afrique du Sud ». Le Malawi, le Zimbabwe et la Tanzanie bénéficient tous de dérogations aux engagements d'élimination tarifaire. En effet, d'après l'analyse du TRALAC, la Tanzanie est « loin d'offrir un accès en franchise de droits à l'Afrique du Sud, des droits de douane extrêmes étant signalés pour le riz, le sucre, les produits laitiers et les céréales en particulier ». Madagascar, pour sa part, prélève un droit de 20 % sur les animaux vivants, la viande, le poisson et les fruits et légumes d'Afrique du Sud.

Au niveau sectoriel, des problèmes particuliers d'intégration du marché se posent pour le sucre. Les restrictions de quotas limitent l'accès pour le sucre SADC au marché de la SACU, tandis qu'aucune concession sur les importations de sucre n'est offerte par les membres de la SADC au sucre de la SACU au titre du Protocole commercial SADC (voir article *Agritrade*, « [Le TRALAC fait état de progrès inégaux en matière d'intégration commerciale de la SADC](#) », 5 août 2013).

« Les engagements du Protocole commercial de la SADC visant à éliminer les BNT existantes et à introduire de nouvelles BNT n'ont pas été entièrement honorés »

L'analyse publiée par le TRALAC en septembre 2012 a noté que les engagements du Protocole commercial de la SADC visant à éliminer les BNT existantes et à introduire de nouvelles BNT n'ont pas été entièrement honorés (voir article *Agritrade* « [SADC : des progrès en matière de libéralisation tarifaire mais beaucoup moins sur les BNT](#) », 2 décembre 2012). En effet, les ana-

lystes du TRALAC ont laissé entendre que, au-delà de l'intégration superficielle représentée par les engagements d'élimination tarifaire, il semblait y avoir peu d'appétit parmi les États membres de la SADC pour approfondir l'intégration sur les questions « derrière la frontière » (harmonisation réglementaire, coordination douanière, facilitation commerciale, etc.).

En outre, les analystes du TRALAC ont suggéré que la formulation utilisée pour les dispositions du Protocole commercial de la SADC a laissé suffisamment de marge de manœuvre pour reporter l'élimination aussi bien des mesures tarifaires que non tarifaires. L'article 3, paragraphe 1, alinéa c), et l'interprétation donnée aux articles 9 et 10 du Protocole commercial de la SADC, sont jugés comme permettant un revirement dans les engagements d'élimination tarifaire déjà consentis, les objectifs nationaux de sécurité alimentaire offrant la justification la plus courante pour la non-application des engagements politiques régionaux convenus (voir article *Agritrade* « [SADC : des progrès en matière de libéralisation tarifaire mais beaucoup moins sur les BNT](#) », 2 décembre 2012).

« Des problèmes continuent également de se poser au titre des règles d'origine de la SADC, en particulier dans le secteur agroalimentaire »

Des problèmes continuent également de se poser au titre des règles d'origine de la SADC, en particulier dans le secteur agroalimentaire, ceci étant considéré comme un facteur important dans la faible utilisation des accords de droits préférentiels SADC. Il apparaît en réalité que les règles d'origine de la SADC sont le résultat d'un « compromis entre une libéralisation tarifaire substantielle et des règles d'origine restrictives ». On en veut pour preuve

le traitement de la farine de blé, qui « continue d'être vendue sur une base non préférentielle (...) car il n'a pas été possible de se mettre d'accord sur une règle ». Les exigences en matière de règles d'origine sur les produits alimentaires transformés continuent également de freiner le développement du commerce intra-régional.

L'examen par le TRALAC en juin 2013 des données commerciales conclut : « les échanges commerciaux intra-SADC sont faibles » et « pas nécessairement en hausse ».

Après la suspension du Tribunal de la SADC en 2010, l'absence de mécanismes par lesquels les gouvernements ou les organes du secteur privé « peuvent déposer un recours pour l'application des droits prévus dans n'importe quel instrument juridique de la SADC » est jugée comme un étant un problème de taille. D'après le TRALAC, l'audit de la ZLE SADC réalisé par le Trade Hub d'Afrique australe en 2012 a révélé que « certains États membres ne se conforment pas aux obligations fondamentales du Protocole commercial de la SADC ». Certains prélèvent des « surtaxes » et des droits sur les biens importés d'autres parties, ce qui est contraire aux calendriers tarifaires applicables. Dans d'autres cas, des marchandises de certains États membres sont ciblées, ce qui équivaut à un traitement discriminatoire. Certains se sont également plaints de l'utilisation de normes sanitaires pour bloquer les importations, en fournissant peu de justifications objectives. Les analystes du TRALAC sont forcés de conclure que le commerce au sein de la ZLE SADC « intervient apparemment sur la base de pouvoirs discrétionnaires et de réponses politiques ad hoc ».

Le problème de la non-mise en œuvre des engagements convenus n'est pas

nouveau, mais il a été mis en exergue à plusieurs reprises. À ce jour, cependant, les structures de la SADC ont été incapables de se décider sur la manière d'aborder les problèmes de non-mise en œuvre des engagements régionaux de politique commerciale. L'analyse du TRALAC a souligné la nécessité de disposer de processus d'arbitrage indépendants, spécifiques pour les litiges commerciaux. Il a été affirmé que l'absence de ces mécanismes et les problèmes de mise en œuvre ne font qu'alimenter le cynisme du secteur privé à l'égard du processus régional d'intégration commerciale. Cela semble avoir des implications importantes pour les négociations de ZLE tripartite.

Développements dans le COMESA

Des problèmes similaires à ceux de la ZLE SADC sont rencontrés dans le cadre de la ZLE COMESA. Ici aussi un traitement spécial est accordé, le Kenya ayant obtenu plusieurs prolongations des sauvegardes spéciales pour le sucre (voir article *Agritrade* « [Le Kenya obtient la prolongation des sauvegardes pour le sucre dans un contexte d'investissements étrangers](#) », 20 novembre 2011). Dans certains secteurs, tels que les céréales (et même l'accès limité par des quotas pour le sucre sur le marché kényan), les concessions tarifaires du COMESA jouent un rôle important dans les décisions d'achat de maïs, le Malawi et la Zambie étant devenus d'importants fournisseurs de maïs au Kenya.

Globalement, lorsqu'ils sont confrontés à un choix, les négociants ont montré une préférence pour l'exportation au titre de la ZLE du COMESA plutôt que de la ZLE de la SADC. Des règles d'origine plus simples sont jugées comme jouant un rôle à cet égard, même si les exigences de 35 % d'ajout de valeur du COMESA semblent freiner le dévelop-

pement du commerce intra-régional de certains produits (par ex. la farine de blé, étant donné que le blé constitue 90 % de la valeur de la farine de blé). En Zambie, par exemple, certains se sont plaints du statut non originaire des exportations kényanes d'huile de palme comestible, les concessions tarifaires du COMESA n'étant pas appliquées. Cela pourrait avoir été un facteur influençant les décisions récentes d'une entreprise kényane d'établir une usine de transformation d'huile comestible en Zambie (voir article *Agritrade* « [L'investissement régional dans la transformation des oléagineux au Rwanda](#) », 1er octobre 2012). Cette interaction entre l'interprétation et l'application des engagements de politique commerciale et les investissements étrangers constitue une dimension importante du commerce intra-régional. Ceci s'applique dans le contexte non seulement du COMESA mais aussi de la CAE, la part déclinante du Kenya dans le commerce intra-CAE étant en partie liée aux décisions d'investissement au niveau régional prises par les entreprises kényanes qui, dans le secteur agroalimentaire, voient dans la mise en place de facilités locales une base plus saine pour le développement commercial que les simples exportations.

L'utilisation des droits de douane pour stimuler l'investissement dans le secteur alimentaire a été très débattue au Zimbabwe en 2012/13, le gouvernement zimbabwéen examinant les droits de douane applicables à la farine de blé en vue de stimuler une relance de son secteur de transformation des céréales (voir article *Agritrade* « [L'exemption des droits de douane sur la farine de blé au Zimbabwe remise en question](#) », 6 août 2012).

S'agissant des contraintes SPS et de sécurité des denrées alimentaires qui pèsent sur le commerce, bien que les États membres du COMESA aient

adopté le règlement sur l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires et aient désigné le Laboratoire de technologie alimentaire à Maurice comme étant le laboratoire de référence régional pour la sécurité des denrées alimentaires, des difficultés sont encore rencontrées dans les États membres pour « transposer au niveau national » les décisions prises à l'échelle du COMESA, et établir des mécanismes institutionnels efficaces pour leur application régulière et effective. La nécessité de disposer de mesures nationales efficaces pour opérationnaliser la « carte verte » proposée par le COMESA, un système de certification des produits qui améliorerait le commerce de denrées alimentaires dans la région, est révélatrice à cet égard (voir article *Agritrade* « [Des efforts visant à moderniser et harmoniser les normes de sécurité des denrées alimentaires sont en cours](#) », 10 juin 2012).

Les problèmes de transposition crédible des engagements régionaux en matière de normes SPS/sécurité des denrées alimentaires ne peuvent être dissociés des contraintes de capacités institutionnelles et techniques au niveau national. Jusqu'à ce qu'un système de normes uniforme pour le contrôle de la conformité aux normes SPS/de sécurité des denrées alimentaires soit en place, les autorités nationales sont susceptibles d'accorder la priorité aux mesures SPS/de sécurité des denrées alimentaires déterminées au niveau national, ce qui laisse libre cours au protectionnisme lorsque le système de prise de décision n'est pas transparent ou responsable.

C'est en partie pour répondre à ce genre de problème que le ministre sud-africain du commerce et de l'industrie a présenté en septembre 2012 une perspective « pour l'intégration du développement régional » dans le cadre de la ZLE tripartite proposée.

Développements dans la ZLE-T

L'approche de l'intégration du développement régional adoptée par le ministre sud-africain du commerce « combine intégration de marché, développement de l'infrastructure transfrontalière au travers des Initiatives de développement spatial, et la coordination politique pour développer les filières industrielles régionales ». Dans le contexte de la ZLE-T, une importance particulière est attachée à la facilitation commerciale sur le plan de l'élaboration des règles (par ex. pour les règles d'origine et l'administration et la coopération douanières) et à la mise en œuvre, en particulier l'élimination des retards dans la circulation transfrontalière des marchandises.

Il convient de reconnaître, cependant, que cela implique souvent pour les pays d'établir un équilibre entre engagements régionaux et priorités nationales en termes de repositionnement pour les différents États membres de leurs propres industries. Cela complique grandement ce qui est souvent considéré comme un processus technique. Il s'agit là d'une question particulièrement sensible dans le secteur alimentaire et agricole, compte tenu des préoccupations en matière de sécurité alimentaire (voir article *Agritrade* « [L'intégration du développement : la priorité du développement du secteur agricole régional](#) », 4 janvier 2013).

Lors d'un atelier organisé par le secteur privé au Rwanda en juillet 2012, une importance considérable a été attachée à consolider les processus d'intégration régionale avant d'approfondir la ZLE tripartite. Le président-directeur général de la Fédération du secteur privé du Rwanda s'est dit sceptique quant au fait que la CAE soit « suffisamment préparée à s'ou-

vrir pleinement à la concurrence du COMESA et de la SADC » (notamment l'Afrique du Sud). Cela étant dit, les entreprises rwandaises cherchent déjà à exploiter les instruments régionaux de facilitation commerciale (par ex. le Régime régional de garantie du transit sous douane du COMESA), pour pénétrer les marchés régionaux.

De la même manière, les représentants du secteur privé tanzanien ont souligné l'importance d'une « bonne préparation » des négociations commerciales pour éviter que les plus petites économies ne se fassent « engloutir par les plus grandes économies ». Dans cette optique, le renforcement de la CAE a été jugé comme étant la première priorité, en éliminant progressivement les barrières non tarifaires (BNT) au commerce, en luttant contre les politiques contre-productives des États partenaires et en relevant le défi lié aux infrastructures déficientes.

Ce point de vue du secteur privé est-africain est globalement conforme à l'approche sud-africaine émergente, en vertu de laquelle, d'après les analystes, « la priorité consiste à d'abord canaliser les rares ressources pour honorer les engagements existants (...) en essayant de les rendre aussi bénéfiques que possible ». Cela implique de consolider la SACU en abordant les problèmes existants et en négociant ultérieurement la conclusion de la ZLE-T (voir article *Agritrade* « [Mettre de l'ordre dans la CAE avant de poursuivre l'ALE tripartite](#) », 8 octobre 2012).

Ce type d'approche transparaissait également dans l'examen de l'Institut zambien d'analyse et de recherche politiques (ZIPAR) sur le processus de ZLE-T. L'analyse exhorte le gouvernement zambien à « poursuivre la voie de la réforme tarifaire et de l'inté-

gration régionale », tout en identifiant clairement ses « intérêts offensifs et défensifs » au sein des négociations au travers d'un dialogue approfondi avec les parties prenantes zambiennes (voir article *Agritrade* « [Mettre de l'ordre dans la CAE avant de poursuivre l'ALE tripartite](#) », 8 octobre 2012).

Au-delà de l'Afrique du Sud, l'accent mis sur la résolution des problèmes de compétitivité sous-jacents avant de s'engager dans des initiatives d'intégration commerciale plus générales est un thème commun à travers la région d'Afrique orientale et australe. La résolution de ces problèmes de compétitivité est considérée comme le seul moyen efficace d'empêcher que l'intégration régionale au niveau de la ZLE-T soit minée par des exclusions de produits trop nombreuses (en particulier dans le secteur agroalimentaire).

« Toute intégration du commerce agricole devrait être accompagnée par la mise en place d'instruments pour améliorer les infrastructures et aider les pays affectés à entreprendre les ajustements de production nécessaires »

Globalement, il apparaît que l'idéal serait que l'intégration du commerce agricole soit accompagnée par la mise en place d'instruments pour améliorer les infrastructures et aider les pays affectés à entreprendre les ajustements de production nécessaires. Toute une série d'initiatives sont en cours dans ce domaine, leur opérationnalisation efficace s'avérant cruciale.

Il s'agit là d'un aspect important du contexte pour le processus en cours de discussions techniques au sein des négociations de ZLE-T, qui avancent moins vite que prévu à l'origine.

L'agriculture et les relations commerciales avec les pays tiers

Les relations commerciales agricoles avec l'UE

Les pays de la région d'Afrique orientale et australe continuent d'être des marchés importants pour les produits alimentaires et agricoles de l'UE. En effet, l'importance du marché de l'Afrique du Sud pour les exportations alimentaires et agricoles a sensiblement augmenté depuis 2002, avec une croissance quatre fois supérieure à celle de la croissance des exportations vers les pays ACP, et deux fois et demie la croissance des exportations globales de produits alimentaires et agricoles de l'UE. Sur le total des exportations européennes vers l'Afrique du Sud, la valeur des produits alimentaires et agricoles a augmenté de 3,2 % à 5,5 %.

« L'excédent du commerce alimentaire et agricole de l'Afrique du Sud avec l'UE a chuté de 1 378 millions € en 2002 à 567 millions € en 2011 – tandis qu'environ 95 % des exportations alimentaires et agricoles de l'UE bénéficient d'un accès en franchise de droits sur le marché de la SACU »

L'excédent du commerce alimentaire et agricole de l'Afrique du Sud avec l'UE a chuté de 1 378 millions € en 2002 à 567 millions € en 2011. Au 1er janvier 2012, l'Afrique du Sud et les membres de la SACU étaient les seuls pays ACP ayant un accord de libre-échange compatible avec l'OMC totalement en place. D'après le ministre sud-africain de l'agriculture, quelque 95 % des exportations alimentaires et agricoles de l'UE bénéficient d'un accès en franchise de droits sur le marché de la SACU.

La valeur des exportations européennes de produits alimentaires et agricoles vers le Kenya a été multipliée par trois, mais partant d'un niveau bien plus faible, tandis que la valeur des exportations alimentaires et agricoles kényanes augmentait de 47,6 %. L'excédent du commerce de produits alimentaires et agricoles du Kenya avec l'UE est passé de 689 millions € en 2002 à 939 millions € en 2011.

Les tendances qui se dessinent dans les exportations de produits alimentaires et agricoles de l'UE vers l'Afrique du Sud et le Kenya peuvent être interprétées comme le signe de tendances plus générales dans le commerce des produits alimentaires et agricoles entre l'UE et l'Afrique orientale et australe.

Des problèmes particuliers se sont posés en 2012/13 du fait de l'augmentation des exportations européennes de viande de volaille vers l'Afrique du Sud, après l'imposition de sauvegardes contre certaines exportations de viande de volaille du Brésil. À la fin 2012, les exportations de viande de volaille de l'UE vers l'Afrique du Sud étaient six fois plus importantes que celles en 2010, les exportations de l'UE représentant pas moins de 36 % des importations sud-africaines de viande de volaille, contre à peine 4 % en 2009. L'Association sud-africaine de la volaille (SAPA) a réclamé une protection tarifaire accrue, et une demande a été soumise à la Commission de l'administration du commerce international (ITAC) pour des hausses tarifaires spécifiques (voir article *Agritrade* « [Le débat politique sur la volaille s'intensifie dans la SACU](#) », 1er juillet 2013). D'après la SAPA, cependant, cela ne règlera pas le problème de l'augmentation rapide des importations de viande en provenance de l'UE, compte tenu des dispositions du TDCA, et en conséquence « d'autres mesures » seront requises.

Une importance capitale est donc accordée à l'issue des négociations d'APE SADC-UE sur les dispositions de sauvegarde agricole. Cette question revêt une importance plus générale en Afrique orientale et australe, puisque des régions aussi éloignées que le nord de l'Ouganda craignent l'impact des importations de viande de volaille sur les producteurs nationaux (voir article *Agritrade* « [Les importations de volaille vers l'Ouganda suscitent la controverse](#) », 13 janvier 2013).

En 2012/13, en vue de l'abolition prévue des quotas de production de lait de l'UE, le secteur laitier danois a manifesté un intérêt pour les marchés laitiers en Afrique de l'Est, compte tenu de la nécessité de trouver un débouché commercial au-delà de l'UE à la production laitière en hausse (voir interview *Agritrade* avec Peter Helk, directeur de la Confédération de l'industrie danoise, « [Perspective danoise sur l'investissement dans le développement du secteur laitier africain](#) », 24 février 2013, et article *Agritrade* « [La fin des quotas laitiers génère un intérêt plus marqué des laiteries européennes pour les marchés étrangers](#) », 4 mars 2013). Il convient encore de déterminer si cela impliquera des investissements locaux en association avec les entreprises existantes, un investissement direct étranger dans la transformation laitière liée aux exportations de lait écrémé en poudre (au travers de projets clés en main), ou simplement une augmentation des exportations de produits laitiers.

Les sucreries basées dans l'UE ont continué à jouer un rôle dans l'expansion de la production de sucre en Afrique orientale et australe en 2012/13. Illovo, la plus grande sucrerie régionale appartenant à l'UE, a déclaré une augmentation de 14 % de la production de sucre, un accroissement de 41 % des bénéfices d'exploitation

et une hausse des dividendes de 44 % en mai 2013. La valeur des actions d'Illovo a progressé de 28 % au cours de l'année jusqu'en mai 2013. Tout cela est intervenu malgré la hausse des coûts des intrants et la chute des cours sucriers mondiaux (voir article Agritrade « [Craines concernant l'avenir des exportations de sucre ACP avec l'annonce des excellents résultats des sucreries d'Afrique australe](#) », 7 juillet 2013).

Une question cruciale en 2013/14 et au-delà sera la mesure dans laquelle les cours sucriers mondiaux plus bas se traduiront par des revenus plus faibles pour les producteurs de canne à sucre en Afrique orientale et australe.

Une question supplémentaire qui se pose en ce qui concerne la filiale d'Illovo, Zambia Sugar, a trait à la mise en place d'un niveau équitable de taxes locales, alors que des informations font état d'impôts à payer à l'État zambien d'un montant estimé à seulement 90 000 \$US par an depuis 2007.

« L'UE a durci son application des règlements SPS et de sécurité des denrées alimentaires en 2012/13 »

L'UE a durci son application des règlements SPS et de sécurité des denrées alimentaires en 2012/13. Il s'agit là d'une source de préoccupation croissante, puisque ces mesures affectent les principaux secteurs d'exportation de produits alimentaires et agricoles en Afrique orientale et australe. En janvier 2013, « plus d'un cinquième des exportations de légumes du Kenya vers le marché européen ont été rejetées en janvier après qu'on a retrouvé des traces d'un produit chimique interdit », le diméthoate. Cela faisait suite à une réduction de 90 % du niveau de résidus autorisés à 0,02 partie par million (voir article Agritrade « [Les nouvelles](#)

[limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013). Les petits producteurs sont particulièrement affectés. D'après des informations de presse, les ventes à l'exportation de certains groupes de producteurs vers l'UE ont chuté de 92 % après l'introduction de contrôles plus stricts (voir article Agritrade « [L'approbation SPS ouvre le marché américain aux exportations kényanes de haricots verts](#) », 19 août 2013).

Dans le cas de l'Afrique du Sud, l'UE a durci les contrôles sur les interceptions de la maladie des taches noires des agrumes, le nombre maximum d'interceptions autorisées étant de cinq par saison. Il s'agit là d'une source de préoccupation puisque, d'après la Citrus Growers' Association d'Afrique orientale, il n'y a pas eu de saison sans au moins 12 interceptions. La cinquième interception est survenue à la fin août 2013. Après des consultations subséquentes, des restrictions ont été imposées aux importations de citrons des zones où les épisodes de la maladie des taches noires des agrumes ont été découverts. Voir articles Agritrade « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013, et « [Un cinquième cas de la maladie des taches noires détecté sur les exportations d'agrumes d'Afrique du Sud vers l'UE](#) », 7 octobre 2013.)

Des problèmes similaires se sont posés dans le secteur du bétail, la CE modifiant la base pour la traçabilité de la séparation du bétail conforme et non conforme à l'UE, bien qu'il n'y ait eu aucun changement dans les conditions de production sous-jacentes et dans le statut de la maladie pour la production de bœuf en Namibie depuis que les exportations ont commencé en 1992. (Ceci contraste avec la situation dans

le Botswana voisin, où des épidémies régulières de fièvre aphteuse ont mené à l'imposition fréquente d'interdictions d'importation par l'UE). En Namibie, cela menace d'exclure des chaînes d'approvisionnement du marché de l'UE les éleveurs de bovins des zones communales (voir article Agritrade « [Les implications commerciales des exigences SPS de l'UE entravent le développement des approvisionnements de bœuf des petits producteurs en Namibie](#) », 4 mai 2013.)

L'annonce de la CE en mai 2013 de propositions visant à réviser les règlements sur le contrôle de l'alimentation humaine et animale est étroitement liée aux difficultés et à la hausse des coûts pour desservir les marchés de l'UE pour les produits alimentaires et agricoles. Des contrôles obligatoires et plus fréquents seraient mis en œuvre et une transition vers un recouvrement total des coûts des inspections serait entamée. Les propositions actuelles de la CE « incluent des mesures détaillées pour le calcul des cotisations », y compris une exemption obligatoire du paiement des cotisations pour les micro-entreprises, mais pas des contrôles. Cette exemption a été incluse en reconnaissance de l'impact que ces cotisations pourraient avoir sur la compétitivité des micro-entreprises (voir article Agritrade « [Les nouveaux contrôles des denrées alimentaires et de l'alimentation animale incluront le plein recouvrement des coûts](#) », 7 juillet 2013).

« Des contrôles SPS/de sécurité des denrées alimentaires plus stricts de l'UE ouvrent la voie à une exploration plus active de marchés alternatifs »

L'émergence de contrôles SPS/de sécurité des denrées alimentaires plus stricts de l'UE, conjuguée à une demande stagnante en Europe, ouvre

la voie à une exploration plus active de marchés alternatifs dans les régions du monde affichant la croissance la plus rapide, y compris les marchés africains pour certains produits (par ex. les exportations de pommes d'Afrique du Sud – voir article *Agritrade* « [Le secteur sud-africain des fruits d'arbres à feuilles caduques entame une diversification des marchés](#) », 29 juillet 2013).

C'est dans ce contexte que le processus de négociations d'APE en Afrique orientale et australe doit être envisagé.

S'agissant des relations commerciales avec l'UE, les gouvernements d'Afrique orientale et australe opèrent en vertu d'accord commerciaux distincts. Quatre pays (Maurice, Seychelles, Zimbabwe et Madagascar) ont signé leurs APE intérimaires et commencé la pleine mise en œuvre le 1er janvier 2013. Cinq pays (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) ont maintenant pratiquement totalement mis en œuvre les engagements d'élimination tarifaires contenus dans l'ACDC Afrique du Sud-UE. Un ALE compatible avec l'OMC est maintenant totalement en place, qui s'applique de facto à l'ensemble du territoire de la SACU (voir entretien *Agritrade* avec M. Xavier Carim, directeur général adjoint de la division Commerce international et économie du département du Commerce et de l'industrie d'Afrique du Sud, « [La dimension agricole des négociations APE entre le groupe APE de la SADC et l'UE](#) », 30 juin 2013).

Bien que les négociations se poursuivent pour un APE SADC-UE complet, des progrès substantiels ont déjà été accomplis. Le nombre de dispositions juridiques non résolues a semblé-t-il être réduit de 30 à seulement une poignée. Ces questions non résolues, cependant, ont principalement trait à l'agriculture. Parmi celles-ci :

- l'ampleur de l'ouverture supplémentaire du marché de l'UE à l'Afrique du Sud (le traitement de 4 produits sur 21 étant toujours en suspens) ;

- l'ampleur de l'accès réciproque supplémentaire au marché de la SACU pour les exportations alimentaires et agricoles de l'UE ;

- les dispositions spécifiques à inclure dans une clause de sauvegarde agricole ;

- les questions relatives aux règles d'origine, en particulier les dispositions de cumul ;

- le traitement des taxes à l'exportation.

Au niveau de la CAE, les négociations se sont poursuivies en 2012/13 pour la finalisation du processus d'APE, des progrès étant signalés dans les dispositions agricoles et de coopération au développement. Aucun accord n'a été conclu sur les dispositions en matière de taxes à l'exportation et sur le cumul intégral dans le cadre des règles d'origine. En avril 2013, le secrétaire permanent au commerce du Kenya s'est dit optimiste, précisant que le nombre de questions non résolues dans les négociations d'APE CAE-UE ne cessait de diminuer. Il a fait valoir que, « sur la coopération économique et le développement, un accord a été obtenu sur 80 pour cent des points. L'agriculture en est à 90 pour cent, les règles d'origine à 90 pour cent et les questions en suspens en matière d'accès au marché à plus de 90 pour cent ».

Après les élections kényanes, le vice-président a annoncé qu'il s'attendait à ce qu'un accord garantissant un accès à long terme du Kenya au marché de l'UE soit conclu dans les deux prochains mois. Certains États membres de la CAE craignent l'éventualité d'une action unilatérale, puisque, « en vertu

de la loi sur la gestion douanière en Afrique de l'Est, les négociations commerciales requièrent généralement une action coordonnée de cinq États membres ».

Dans les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique orientale et australe bénéficiant d'un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE au titre de l'initiative Tout sauf les armes (TSA), le Malawi a annoncé en octobre 2012 qu'il envisageait d'achever le processus d'APE. Des représentants de la Confédération des chambres de commerce et d'industrie du Malawi (MCCCI), cependant, affirment que « la capacité commerciale dans les pays ACP n'est pas suffisamment développée pour affronter la réalité de l'ouverture des marchés » (voir article *Agritrade* « [Le gouvernement du Malawi entend signer un APE intérimaire](#) », 16 décembre 2012).

S'agissant d'un APE complet englobant tous les pays de la région d'Afrique orientale et australe, les progrès ont été décrits par le South Centre comme « très lents », avec plusieurs questions non résolues, y compris celles liées à l'utilisation des taxes à l'exportation, aux règles d'origine, aux sauvegardes agricoles spéciales, à la clause de la Nation la plus favorisée (NPF), aux prestations de services du Mode 4 (la libre circulation de la main-d'œuvre liée à la fourniture de services), et aux dispositions d'aide au développement.

Le développement le plus important en 2012/13 lié aux négociations d'APE en cours était la conclusion du processus de « trilogue » de l'UE, qui a fixé le 1er octobre 2014 comme échéance du règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007, lequel a fourni à titre provisoire un accès en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE pour les pays ACP qui avaient paraphé un APE intérimaire (voir article

Agritrade « [Le Parlement européen entend approuver l'échéance du 1er octobre 2014 proposée par le "trilogue" pour la conclusion du processus d'APE](#) », 6 avril 2013). L'expiration du RAM 1528/2007 mettra fin à l'accès en franchise de droits sur le marché de l'UE pour les non-PMA n'ayant pas conclu de processus d'APE au 1er octobre 2014.

Relations commerciales agricoles avec les États-Unis

« Le secteur agricole profite très peu de l'AGOA »

Concernant le commerce agricole avec les États-Unis, un examen de la loi AGOA (African Growth and Opportunity Act) par la Brookings Institution a révélé que le secteur agricole profite très peu de l'AGOA (les produits agricoles représentent moins de 1 % des exportations AGOA), étant donné les limites contingentaires, l'ampleur des exclusions de produits et les exigences SPS américaines. Le rapport a appelé à ce que le gouvernement américain consente davantage d'efforts pour supprimer ces limitations sur les bénéfices de l'AGOA dans le secteur agricole, et a également plaidé pour une plus grande harmonisation de l'AGOA avec la loi « Increasing American Jobs through Greater Exports to Africa Act » (loi sur la promotion de l'emploi aux États-Unis par le biais des exportations vers l'Afrique (voir article *Agritrade* « [La loi américaine "African Growth and Opportunity Act" doit faire davantage pour l'agriculture](#) », 27 août 2012).

En 2012/13, certains développements sont intervenus dans le commerce agricole avec les États-Unis. L'Afrique du Sud a continué à développer et à consolider les exportations d'agrumes (oranges) avec les États-Unis (depuis 2009, les volumes d'exportation ont augmenté de 34,5 %, avec une ten-

dance à la hausse constante), de plus en plus de zones de production ayant été classées comme dépourvues de la maladie des taches noires des agrumes. Compte tenu des approches différentes de l'UE et des États-Unis pour le contrôle de la maladie des taches noires des agrumes, le lancement de négociations UE-États-Unis sur l'harmonisation de la conception et de la mise en œuvre des normes SPS dans le contexte du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement a des conséquences importantes non seulement pour les exportations d'agrumes mais aussi pour toute une série d'autres exportations agricoles.

En mai 2013, le Kenya a obtenu l'approbation SPS pour l'exportation de haricots verts en direction du marché américain, ouvrant de nouvelles opportunités de marché pour les exportateurs kényans. D'après des informations de presse, cependant, les États-Unis pourraient essayer de limiter l'accès aux haricots verts kényans, étant donné les effets potentiels des exportations kényanes sur les producteurs américains (voir article *Agritrade* « [L'approbation SPS ouvre le marché américain aux exportations kényanes de haricots verts](#) », 19 août 2013). Cela peut expliquer pourquoi la couverture agricole de l'AGOA est actuellement limitée.

S'agissant des négociations commerciales, les ministres de la CAE et le représentant commercial américain Ron Kirk ont conjointement décidé en juin 2012 « de viser un nouveau partenariat de commerce et d'investissement entre les États-Unis et la Communauté d'Afrique de l'Est », fondé sur les relations existantes en matière de commerce et d'investissement. Ceci a été suivi par la signature de l'accord-cadre de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Afrique du Sud à la

mi-juin 2012. Parmi les domaines de coopération mis en avant, figurent les mesures anti-dumping, les questions SPS, l'énergie, les infrastructures et l'investissement. Aucune de ces initiatives n'implique le lancement de négociations d'ALE complets.

Relations commerciales agricoles avec l'Asie

Le potentiel commercial des marchés asiatiques suscite de l'intérêt en Afrique orientale et australe. Selon le ministre de l'agriculture sud-africain, les exportations de produits agricoles se tournent de plus en plus vers l'Asie aux dépens de l'Europe. Ainsi, les exportations à destination de l'Asie sont passées de 10 milliards de rands en 1996 à 48 milliards de rands en 2011. Cette tendance devrait se confirmer à l'avenir (voir article *Agritrade* « [Accords commerciaux et déplacement des flux commerciaux agricoles de l'Afrique du Sud](#) », 8 octobre 2012).

Cependant, si les marchés d'exportation non traditionnels gagnent en importance pour certains exportateurs agroalimentaires sud-africains, ils restent relativement modestes comparés au marché traditionnel européen. En effet, malgré la diversification des marchés encouragée par les exportateurs, les marchés traditionnels européens ne sont pas pour autant négligés. Ainsi, des initiatives de marketing ciblées sont mises en place dans certains secteurs clés afin de consolider leur part de marché.

Ce constat se ressent dans toute l'Afrique orientale et australe. Tandis que les exportateurs de café d'Afrique orientale ont fait de gros efforts en matière de diversification des marchés au cours de la saison 2012/13, la part du marché européen traditionnel dans les exportations totales de la Tanzanie est passée de 32,63 % en 2011/2012

à 50,70 % cette saison. Dans le même ordre d'idées, les principaux marchés européens représentent toujours 70,10 % des exportations de café kenyan (voir article *Agritrade* « [Bonnes performances dans le secteur du café de la CAE malgré une contraction des prix mondiaux](#) », 29 juillet 2013). Ces chiffres laissent supposer que, même pour les marchandises en vrac comme le café, la diversification des marchés reste complexe, même dans un contexte de chute des prix mondiaux et de demande européenne en berne.

« Le plus important défi pour le secteur agroalimentaire est d'obtenir les approbations SPS »

Plusieurs problèmes se posent dans le développement des exportations vers les marchés asiatiques ; le plus important pour le secteur agroalimentaire est d'obtenir les approbations SPS. L'octroi de préférences tarifaires et l'identification des partenaires commerciaux (voir article *Agritrade* « [L'ouverture du marché chinois aux exportations de viande kényanes pourrait tomber à point nommé](#) », 8 octobre 2012) ne donneront rien si les approbations SPS ne sont pas obtenues. Malgré l'annonce d'un meilleur traitement tarifaire pour les exportations zambiennes vers la Chine en décembre 2012 (voir article *Agritrade* « [Une augmentation de l'accès en franchise de droits de la Zambie au marché chinois est annoncée](#) », 18 février 2013), ce traitement préférentiel n'aura aucun impact sur le secteur agroalimentaire à moins que des protocoles spécifiques d'exportations agricoles soient accordés et rendus opérationnels.

En août 2012, la Namibie a manifestement fait des progrès en la matière en invitant une délégation de l'Administration générale chinoise de la surveillance de la qualité, de l'inspection

et de la quarantaine (AQSIQ) dans le cadre de la procédure finale de l'approbation SPS (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les exportations de bœuf namibien vers la Chine](#) », 4 janvier 2013). Cependant, même lorsque les protocoles SPS sont en place, il ne faut pas oublier que la structure de la demande asiatique et les chemins rentables vers ces marchés sont souvent bien différents de ceux qui sont familiers aux exportateurs régionaux au travers de leur expérience européenne. Dans ces circonstances, l'identification d'opportunités commerciales à plus forte valeur ajoutée que celles disponibles sur d'autres marchés est un facteur déterminant et crucial pour le lancement des exportations. L'établissement d'un réseau marketing et de distribution est également capital.

Il convient en outre de garder à l'esprit qu'il n'est pas toujours simple de se repérer sur les marchés asiatiques, plus particulièrement quand l'élément fondamental de la politique de développement consiste à déterminer la manière de capitaliser sur la demande croissante des consommateurs asiatiques afin de transformer l'engagement structurel des secteurs agroalimentaires ACP dans l'économie mondiale. Cela n'est pas aussi simple en raison notamment du fait que l'expansion rapide des exportations de l'Afrique du Sud vers la Chine a été calquée, sous une forme exagérée, sur le profil d'exportations dépendant des produits primaires qui caractérisait les premières relations commerciales avec l'UE et les États-Unis (voir article *Agritrade* « [Le rôle croissant de la Chine dans le commerce africain](#) », 13 mai 2012).

Si les négociations commerciales Afrique du Sud-Inde ont pris de l'ampleur en 2012, mi-2013, ces négociations étaient toujours en cours, la date fixée pour la conclusion d'un accord

ayant été repoussée à la fin de l'année 2013. Ce retard se produit malgré un éventail restreint de produits visés dans ces négociations. Les analystes de l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA) considèrent qu'un accord ne devrait pas avoir d'impact significatif sur les exportations sud-africaines, en raison de la réglementation stricte en vigueur sur le marché indien. En revanche, il n'en va pas de même pour les importations dans la SACU. L'analyse de mai 2012 du TRALAC concernant la demande d'ouverture du marché indien a révélé que 8,8 % des 1 022 lignes tarifaires faisant l'objet d'une demande de réduction portent sur des produits alimentaires et agricoles. Les droits de douane moyens dans ces domaines sont parmi les plus élevés, de 10 % à 24,7 % (voir article *Agritrade* « [Accords commerciaux et déplacement des flux commerciaux agricoles de l'Afrique du Sud](#) », 8 octobre 2012).

En 2012/13, l'Inde a mis sur pied un groupe d'étude mixte en coopération avec le COMESA « pour examiner l'éventualité d'un pacte de libre-échange », tandis que le gouvernement indien cherchait également à négocier un APE complet avec Maurice.

Relations commerciales agricoles avec le Brésil

Le rôle majeur joué par le Brésil dans les marchandises agricoles internationales présentant un intérêt en termes de production pour les économies d'Afrique australe et orientale complique grandement l'élaboration d'accords commerciaux et le développement de flux commerciaux agricoles. C'est le cas, en particulier, dans le secteur sensible du sucre, où les droits NPF au sein du marché SACU ont malgré tout permis l'entrée du sucre brésilien.

En 2012/13, toutefois, les difficultés sous-jacentes en termes de concurrence qu'ont connues les exportateurs brésiliens dans le secteur agroalimentaire se sont illustrées de manière frappante dans le commerce de la volaille avec l'Afrique du Sud. Des mesures de sauvegarde ont été instaurées à l'encontre des exportations brésiliennes de morceaux de volaille devant la montée en flèche des importations (de 206 000 tonnes en 2009 à environ 368 000 tonnes en 2012, avec une prévision de 395 000 tonnes en 2013). Elles ont été retirées à la suite de protestations et de menaces brésiliennes d'une action à l'OMC (voir article *Agritrade* « [L'Afrique du Sud désamorce le conflit à l'OMC sur la volaille brésilienne](#) », 18 février 2013), dans le contexte d'une éventuelle hausse des droits de douane généraux aux plafonds consolidés.

L'importance du Brésil dans le commerce des produits agricoles a donc grandement compliqué le processus bilatéral des négociations, malgré les appels à une intensification de la coopération entre le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS). Ces appels proposaient notamment la création d'un accord de libre-échange pour que ces économies puissent mieux se faire entendre sur les grandes questions économiques mondiales (voir article *Agritrade* « [La Chine appelle à une coopération commerciale plus étroite parmi les BRICS](#) », 22 juillet 2013).

Le Brésil développe également des liens solides avec la région d'Afrique orientale et australe par le biais de l'Angola, une destination cruciale pour les exportations brésiliennes de volaille et de sucre.

3. Débats et enjeux politiques actuels

Intégrer la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des instruments de politique commerciale agricole

Étant donné l'utilisation fréquente des instruments de politique commerciale agricole en Afrique orientale et australe, la première étape essentielle consiste à établir des règles claires et transparentes régissant leur usage. Cela est capital si l'on veut éviter que les mesures de politique commerciale agricole convenues ne se muent en un protectionnisme ouvert, soutenant des pratiques inefficaces.

Dans certains cas, il sera nécessaire d'instaurer de nouvelles structures et, dans d'autres contextes institutionnels, il faudra renforcer les structures existantes, devant lesquelles un recours pourra être introduit concernant l'utilisation opaque et arbitraire des outils de politique commerciale agricole autorisés, les décisions des organes d'arbitrage liant les parties concernées. Cette approche plus pragmatique permettra peut-être de mettre un terme à l'utilisation arbitraire, et avec des effets de distorsion des échanges, de toute une série d'instruments de politique commerciale agricole.

La mise en place de ce type d'organes sur une base géographique la plus large possible peut s'avérer avantageuse, afin d'échapper aux limites imposées par les inquiétudes du genre « Big Brother » émergeant dans de plus petits groupes économiques dans lesquels un État se révèle particulièrement dominant.

Établir un cadre réglementaire pour promouvoir les investissements structurels

Les mesures prises par les pouvoirs publics peuvent potentiellement jouer un rôle décisif, en déterminant dans quelle mesure l'intérêt commercial grandissant de l'UE pour le secteur laitier d'Afrique orientale se traduira par des investissements structurels pour le développement du secteur, en lien avec l'augmentation de la production de lait locale. Les politiques mises en place devront prendre en compte cet aspect important dans les années à venir.

Renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre

Les mesures prises par les pouvoirs publics peuvent potentiellement jouer un rôle décisif, en déterminant dans quelle mesure la baisse des prix mondiaux du sucre se traduira par une diminution des recettes des producteurs de canne à sucre en Afrique orientale et australe. Parmi les problèmes susceptibles de se poser, et pour lesquels la réglementation gouvernementale pourrait jouer un rôle pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du sucre, figurent :

- la détermination des sources de revenus qui doivent être incluses dans la mise en commun des revenus à partager entre producteurs et broyeurs ;
- la fixation de la base de calcul des déductions à opérer (par ex. le coût du transport du sucre non raffiné vers le marché) dans la mise en commun des revenus, avant de partager les recettes entre broyeurs et producteurs ;

- la base déterminant le partage des recettes entre broyeurs et producteurs ;
- l'établissement de mécanismes transparents pour la formation des prix dans les transactions entre broyeurs, négociants et raffineurs, en particulier dans le cadre de transactions avec « une seule famille d'entreprises ».

Ces questions pourraient nécessiter une réponse commune des gouvernements aux enjeux politiques liés au renforcement du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du secteur du sucre.

Établir un dialogue sur l'application des normes et les mesures de recouvrement des coûts

Vu l'importance de la base pour l'application des mesures SPS et de sécurité alimentaire aux flux commerciaux réels, il semblerait nécessaire d'établir des structures de dialogue plus efficaces sur la base opérationnelle pour l'application des normes et des dispositions réglementaires de base. Un dialogue devrait également être instauré concernant la base pour l'imposition de frais d'inspection. Une approche différentielle pour l'imposition de frais d'inspection, établie sur les propres exceptions de l'UE pour les micro-entreprises, pourrait potentiellement prolonger les préférences des pays ACP dans un contexte de démantèlement tarifaire.

En complément, il semblerait utile de développer des approches régionales communes afin d'établir et de renforcer les capacités institutionnelles de la région à se conformer aux normes SPS et de sécurité alimentaire en constante évolution (depuis les formations jusqu'à la gestion transfrontalière des ravageurs et des maladies,

en passant par le développement coordonné des capacités de laboratoire). Ces approches communes permettraient de faciliter l'établissement d'initiatives de marketing régionales dans des secteurs avantageux sur le plan commercial.

Surveiller les implications de l'harmonisation des normes pour les exportateurs actuels

Il est admis que tout processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis aurait des conséquences sur le système mondial d'élaboration de normes de produits. Dès lors, il serait judicieux pour les associations d'exportateurs ACP concernées de surveiller ce genre de processus. L'harmonisation des normes pourrait soit aider, soit freiner les exportateurs d'Afrique orientale et australe, en fonction des types de changements introduits par les autorités européennes ou américaines.

Une forte priorité des deux prochaines années serait donc de garantir que les inquiétudes des exportateurs régionaux seront bien prises en considération dans le cadre de l'harmonisation des normes UE-États-Unis, à mesure que les négociations se poursuivent et s'intensifient. Il est hors de question de ne pas tenir compte de ce processus, étant donné que, dans certains secteurs, cette harmonisation des normes pourrait donner lieu à une fermeture du marché, ou du moins augmenter de manière drastique les coûts de la desserte des marchés établis.

Développer au plan sectoriel des stratégies régionales communes orientées vers les marchés asiatiques

Vu l'ampleur de la demande du marché asiatique (plus particulièrement

en Chine), il y a peu de risques que les fournisseurs africains se fassent concurrence sur ce marché, ce qui laisse penser que les possibilités de développer des stratégies marketing communes pour pénétrer les marchés asiatiques et s'y repérer sont nombreuses. Il y a ainsi un besoin de développer, le cas échéant, des stratégies marketing régionales spécifiques aux secteurs afin de promouvoir les exportations vers les marchés non traditionnels. Cela suppose également une collaboration plus étroite à l'échelle régionale sur les produits marketing dans les marchés traditionnels, si l'on veut maintenir les recettes pendant les périodes de récession économique.

Assurer des consultations efficaces sur les nouveaux accords commerciaux avec les économies émergentes

Des analyses et des consultations détaillées sur l'impact probable des concessions tarifaires à accorder aux économies émergentes dans le cadre des nouveaux accords commerciaux seront nécessaires dans l'ensemble de l'Afrique orientale et australe, afin que les efforts pour promouvoir un libre-échange plus large pour les produits alimentaires et agricoles dans le contexte de la ZLE-T proposée ne soient pas vains.

Principales sources

1. USAID Southern Africa Trade Hub, « 2011 audit of the implementation of the SADC Protocol on Trade », août 2011

http://tis.sadc.int/files/2513/3095/9663/CMT-23-7.4_2011_SADC_Trade_Audit_Final_-_Nov_2011.pdf

2. *Tanzania Daily News*, « Lifting of food imports ban good for farmers », 22 mai 2013

<http://allafrica.com/stories/201305220380.html>

3. Famine Early Warning System Network (FEWS NET), « Minimal acute food insecurity outcomes to prevail across the region », *Southern Africa Food Security Outlook*, avril à septembre 2012

http://www.fews.net/docs/Publications/South_FSO_2013_05_final.pdf

4. Ministère de l'Agriculture de la Namibie, « Food security situation in Namibia », 22 août 2012

<http://www.reeei.org.na/admin/data/uploads/Food%20Security%20Situation%20in%20Namibia.pdf>

5. *The Herald* (Harare), « Obsolete technology hampers food tests », 12 juin 2013

<http://allafrica.com/stories/201306120948.html>

6. *Namibia Economist*, « SACU arrangement not fair – NCCI », 11 juin 2013

<http://www.tralac.org/2013/06/11/sacu-arrangement-not-fair-ncci/>

7. *Mmegi*, « SA's Trans-Atlantic chicken war », 17 juin 2013

<http://www.trademarksa.org/news/sas-trans-atlantic-chicken-war>

8. Actionaid, « Sweet nothings », février 2013

http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/sweet_nothings.pdf

9. South Centre, « EU-ACP Economic Partnership Agreements: Current state of play », Analytical Note, SC/TDP/AN/EPA/31, mars 2013

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1947%3Aeu-acp-economic-partnership-agreements-current-state-of-play&catid=101%3Aeconomic-partnership-agreements-epas&Itemid=67&lang=en

10. *The Standard* (Nairobi), « State clear the air on EPA controversy », 29 avril 2013

http://www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000082616&story_title=state-clears-the-air-on-epa-controversy

11. *New Vision* (Kampala), « Kenya's move to sign EPA worries EAC states », 1er juin 2013

<http://www.pesatimes.com/news/middle-east-africa-economy/kenyas-move-to-sign-epas-worries-eac-states#.UdA5WZ1CSUk>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements du marché sucrier mondial

Le fonctionnement du marché sucrier de l'UE

Perspectives concernant les réformes à venir du secteur sucrier de l'UE

Perspectives du secteur sucrier européen et domaines d'incertitude politique

Évolution de l'engagement des entreprises dans le secteur sucrier ACP-UE

3. Implications pour les pays ACP

Relever les défis de la transition

Impact du report de l'abolition des quotas de production de l'UE

Renforcement du fonctionnement des chaînes internes d'approvisionnement du sucre

Renforcement du fonctionnement des chaînes internationales d'approvisionnement du sucre

Secteur du sucre

1. Contexte et principaux enjeux

Avec des cours mondiaux du sucre plus élevés que les niveaux depuis 2009, le marché sucrier de l'UE n'a pas fonctionné comme prévu au cours de la période post-réforme.

« Le marché sucrier de l'UE n'a pas fonctionné comme prévu au cours de la période post-réforme »

À certains moments, les cours mondiaux ont été plus élevés que les cours européens. Ceci, conjugué à la réglementation du marché sucrier de l'UE, a généré des déficits sucriers sur le marché de l'UE depuis 2010/11. Ces déficits ont pesé assez lourdement sur les raffineurs traditionnels de sucre de canne brut. Au cours de la période post-réforme, les sucrières européennes ont investi dans une nouvelle capacité de raffinage de canne à sucre brut de près de 1,85 million de tonnes. Ces « co-raffineurs » bénéficient actuellement d'avantages comparatifs

par rapport aux raffineurs traditionnels de sucre de canne.

La Commission européenne (CE) a été vivement critiquée par les utilisateurs de sucre industriels et les raffineurs traditionnels pour sa gestion du régime sucrier actuel, et ceux-ci ont réclamé des réformes supplémentaires. Bien que l'abolition des quotas transfère invariablement la production de betterave vers les zones de production à plus faible coût, en améliorant la compétitivité globale des prix, certains gouvernements de l'UE ont été peu enclins à abolir les quotas avant 2020.

En supposant une abolition des quotas de production en 2015, un document de travail de la Commission a estimé que cela entraînerait :

- une chute des prix de la betterave sucrière et du sucre blanc « en dessous des prix de soutien actuels » ;

■ une augmentation de 6,9 % des exportations de sucre de l'UE ;

■ une réduction de 4,7 % des importations de sucre de l'UE.

L'alternative pourrait être une accumulation des stocks de sucre dans l'UE. Une telle situation d'accumulation de stocks pourrait être encore compliquée par une révision des objectifs de l'UE en matière de biocarburants qui, en fonction des modifications spécifiques apportées aux critères de durabilité au titre de la directive sur les énergies renouvelables (DER), pourrait déboucher sur des importations plus élevées de bioéthanol ou sur l'utilisation accrue de betterave sucrière pour la production d'éthanol.

Cela pourrait soit compliquer, soit simplifier les efforts de la CE visant à établir un « cadre modernisé d'instruments de gestion du marché » dans le secteur sucrier. Néanmoins, tout cadre modernisé de gestion du marché est susceptible d'inclure des filets de sécurité plus efficaces pour les producteurs de betterave sucrière de l'UE et un élargissement des mesures politiques pour renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du secteur sucrier.

Le 1er octobre 2012, toutes les garanties de prix minimum pour les importations de sucre des pays ACP ont été abolies. Toutefois, ces garanties de prix minimum étaient devenues de moins en moins pertinentes, étant donné l'alignement progressif des cours sucriers mondiaux et européens. Vu la grande diversité des facteurs influençant les cours sucriers mondiaux, la manière dont les chaînes d'approvisionnement du sucre ACP-UE spécifiques fonctionnent pourrait gagner en importance. Dans ce contexte, la structure changeante de la propriété des entreprises dans le secteur sucrier mondial

est susceptible d'exiger un examen attentif.

La volatilité des prix sur les marchés sucriers mondiaux exige une diversification des flux de revenus générés par la production de canne à sucre.

« La volatilité des prix sur les marchés sucriers mondiaux exige une diversification des flux de revenus générés par la production de canne à sucre »

Du point de vue de la culture de la canne à sucre dans les pays ACP, la mesure dans laquelle les agriculteurs seront en aptes à tirer profit de ce processus de diversification des revenus est susceptible de gagner en importance.

Les pays ACP continuent de s'inquiéter des effets directs et indirects de l'abolition des quotas, notamment l'impact des incertitudes sur la mobilisation de l'investissement pour la restructuration du secteur sucrier. Tout au long de 2012, le groupe sucrier ACP/PMA a continué à réclamer le maintien des quotas de production de sucre de l'UE jusqu'en 2020 et une prolongation des mesures d'accompagnement du protocole sucre au-delà de 2014. Le groupe ACP/PMA a en outre continué à s'opposer à une libéralisation supplémentaire des accords d'importation de sucre de l'UE. Lors du Conseil Agriculture de l'UE des 18 et 19 mars 2013, un accord politique a été conclu pour prolonger le régime des quotas sucriers jusqu'à la campagne de commercialisation 2016/17.

Ceci situe le contexte des développements du secteur sucrier dans les régions ACP, qui sont couverts par le Rapport à la une d'Agritrade, « [Les développements régionaux dans les secteurs sucriers ACP 2012/13](#) », 13 septembre 2013.

2. Récents développements

Développements du marché sucrier mondial

En août 2012, l'Organisation internationale du sucre (OIS) a déclaré un retour à des excédents sucriers mondiaux, le ratio stocks-utilisation augmentant à 40 %. Ceci a mis fin à la période de stocks faibles qui prévalait entre 2008/09 et 2011/12. Cette situation devrait exercer une pression baissière sur les prix.

« Un retour à des excédents sucriers mondiaux devrait exercer une pression baissière sur les prix »

Cependant, les prix du marché restent vulnérables aux perturbations de la production. Par exemple, certains craignent l'impact que l'état financier périlleux de certaines sucreries brésiliennes pourrait avoir sur le renouvellement des « repousses » (pratiques de culture de la canne à sucre).

Le développement de la production de biocarburants de ces dernières années a renforcé le lien entre les tendances des cours pétroliers mondiaux et celles des cours sucriers mondiaux. Les décisions de production au Brésil en sont un bon indicateur. Toutefois, il s'agit là d'un processus aux facettes multiples. Par exemple, en réponse à une baisse de la production américaine d'éthanol à base de maïs, un volume plus important de canne à sucre brésilienne a été détourné vers la production d'éthanol (52 % de l'offre de canne pour la production d'éthanol, 48 % pour le sucre). Ce changement dans l'utilisation de la canne à sucre a été en outre soutenu par des rumeurs d'une augmentation des exigences de mélange au Brésil

(de 20 à 25 %), qui absorberait d'un coup 20 millions de tonnes supplémentaires de canne (soit 2,6 millions de tonnes de sucre).

Une demande stagnante dans les pays développés, une demande en hausse dans les marchés des pays en développement (y compris les pays ACP) et les réponses de la production aux prix antérieurement élevés, tous ces éléments compliquent un peu plus la formation des prix sur le marché sucrier mondial. Ceci pose des défis pour les producteurs ACP désireux de maximiser leurs retours financiers. L'ampleur de ce défi a été soulignée par un rapport de Rabobank en septembre 2012.

Le rapport de Rabobank a noté une augmentation de 20 % des cours sucriers mondiaux entre la mi-juin 2012 et la fin juillet 2012, avec un déclin correspondant les semaines qui ont suivi, après des prévisions de production plus élevées.

Bien que les prix du sucre aient atteint des niveaux plus bas en 2012, les prix moyens du sucre sur les 10 prochaines années devraient être supérieurs aux niveaux de la décennie passée, d'après les Perspectives agricoles de l'OCDE-FAO de juillet 2012. (Les prix du sucre brut et blanc devaient atteindre 0,22 \$US/livre et 0,26 \$US/livre respectivement pour la campagne de commercialisation 2021/22.) Cependant, il semble que des « épisodes de flambée des prix et de volatilité restent tout à fait possibles ».

Les perspectives futures des cours sucriers mondiaux sont susceptibles d'avoir un impact sur la nature du futur régime sucrier de l'UE, le département américain de l'Agriculture (USDA) suggérant que des prix plus élevés pourraient faciliter l'abolition des quotas de production de l'UE (voir article *Agritrade*

« *Les tendances des cours mondiaux pourraient faciliter un "atterrissage en douceur" de l'abolition des quotas de production de sucre de l'UE* », 11 mars 2012). Toutefois, des considérations politiques à plus court terme dominent actuellement les discussions de l'UE.

Le fonctionnement du marché sucrier de l'UE

En 2011, des rendements de la betterave et une teneur en sucre élevés ont entraîné de hauts niveaux de la production européenne de sucre hors quota (environ 5 millions de tonnes d'équivalent sucre blanc), mais ces niveaux ont chuté d'environ 9 % en 2012. En termes de développement du marché, cependant, la question n'est pas le niveau global de la production sucrière de l'UE en tant que tel mais les accords de gestion du marché établis par la CE ainsi que le maintien des quotas de production de sucre de l'UE.

Deux groupes de parties prenantes au sein du secteur sucrier de l'UE, les utilisateurs de sucre industriels et les raffineurs traditionnels de canne à sucre, ont été confrontés à des problèmes particuliers du fait de la manière dont le marché de l'UE a été géré depuis octobre 2010. Même si les prix du sucre avant la réforme appliqués aux utilisateurs de sucre industriels de l'UE étaient élevés par rapport aux cours mondiaux, les prix étaient stables et l'offre était garantie au titre des contrats d'approvisionnement annuels. En outre, les utilisateurs industriels bénéficiaient à la fois d'une protection tarifaire sur les produits contenant du sucre et de restitutions à l'exportation sur les produits hors Annexe I.

Avec la réforme partielle et les prix mondiaux plus élevés et plus volatils, le contexte de la sécurisation de l'approvisionnement en sucre a

été transformé. Cela a donné lieu à l'abandon de la négociation de contrats d'approvisionnement annuels au début de la saison ou à une négociation de contrats plus rude, compliquant grandement les défis en termes d'achat auxquels sont confrontés les utilisateurs de sucre industriels.

D'après le Comité des industries utilisatrices de sucre (CIUS), « les utilisateurs de sucre de l'UE ont vu une augmentation de 40 % des prix du sucre au cours de la dernière année [jusque juin 2012], menant à une instabilité financière importante pour plusieurs fabricants alimentaires à travers l'Europe ».

« Le système actuel de quotas a engendré des déficits d'approvisionnement majeurs et des prix non concurrentiels »

En janvier 2013, certains ont dénoncé le fait que « le système actuel de quotas a engendré des déficits d'approvisionnement majeurs et des prix non concurrentiels », tandis qu'en février 2013 les grandes entreprises utilisatrices de sucre se plaignaient de « contraintes d'approvisionnement importantes menant à des prix record » (voir article *Agritrade* « *La controverse se poursuit concernant la gestion par la CE du régime sucrier de l'UE et son avenir* », 7 avril 2013).

Dans le cadre des accords actuels, si les utilisateurs industriels peuvent acheter autant de sucre qu'ils le souhaitent sur le marché mondial (c'est-à-dire auprès des fournisseurs non privilégiés), des droits de douane élevés leur sont néanmoins imposés, augmentant les coûts pour les utilisateurs industriels n'ayant pas d'accès aux approvisionnements préférentiels. Cela a créé des problèmes de concurrence délicats, puisque certains raffineurs et transformateurs ont été en

mesure d'obtenir un meilleur accès aux importations de sucre préférentielles que d'autres raffineurs et utilisateurs industriels.

Les préoccupations des utilisateurs industriels de sucre doivent également être envisagées dans un contexte où des incertitudes entourent les fondamentaux du marché du sucre et où on reconnaît que des « épisodes de flambée des prix et de volatilité restent très possibles » (voir article *Agritrade* « [Les utilisateurs industriels présentent leur point de vue sur la réforme du secteur sucrier dans le contexte de la volatilité des cours mondiaux](#) », 9 septembre 2012).

Pour les raffineurs traditionnels de sucre de canne, des défis plus immédiats se sont posés, Tate & Lyle Sugars (TLS) allant jusqu'à soutenir que les raffineurs traditionnels de canne à sucre sont systématiquement discriminés dans le cadre de la gestion actuelle du régime sucrier de l'UE (voir article *Agritrade* « [L'avenir des quotas de production sucriers de l'UE](#) », 23 septembre 2012). La réforme des accords de licence d'importation, qui a élargi le droit d'importer du sucre brut au-delà des raffineurs traditionnels de sucre de canne brut, conjuguée aux investissements consentis par les raffineurs de betterave, a conduit à une intensification de la concurrence face à l'offre de sucre de canne brut. Les co-raffineurs étant dans une position financière permettant d'offrir de meilleurs prix pour le sucre de canne brut (puisque leurs frais d'investissement sont couverts par leurs activités de transformation de la betterave), il semble que ces réformes et la gestion par la CE du régime sucrier de l'UE aient contribué à des performances financières très divergentes des raffineurs traditionnels de sucre de canne et des entreprises de transformation de la betterave (voir article *Agritrade*

« [Tate and Lyle Sugars intente une autre action en justice contre la CE concernant la gestion de son régime sucrier](#) », 9 décembre 2012).

En octobre 2012, l'analyse publiée par l'USDA notait que, en vertu du système d'adjudication contingenté établi par la CE durant la campagne de commercialisation 2011/12, l'offre de sucre brut était si rare que les raffineurs à temps plein payaient des droits d'importation de 290 € à 312,6 € par tonne, soit une remise de seulement 14,5 % à 7,8 % sur le droit d'importation total de l'UE. Ceci a généré une production de sucre blanc raffiné à des prix sensiblement plus élevés que le prix européen moyen du sucre produit au niveau interne.

S'agissant de Tate & Lyle Sugars (TLS), ces problèmes d'approvisionnement du sucre ont entraîné une sous-utilisation de la capacité (600 000 tonnes de sucre raffiné ont été produites en 2012, contre 1,1 million de tonnes au cours de la période d'avant-réforme). Les raffineurs portugais de sucre de canne ont appelé la CE à faciliter l'accès aux importations de sucre brut pour les raffineurs à temps plein (voir article *Agritrade* « [Les co-raffineurs de l'UE bénéficient d'avantages en termes de coûts](#) », 28 mai 2012).

Il apparaît que la gestion par la CE du régime sucrier de l'UE « met l'ensemble du secteur du raffinage de la canne en péril ». TLS a lancé trois actions en dommages et intérêts contre la CE (pour un total de 198 millions €), pour une prétendue mauvaise gestion du marché sucrier de l'UE aussi bien en 2010/11 qu'en 2011/12. En réponse, la CE a affirmé que « les règlements contestés par Tate and Lyle représentent une politique équilibrée en faveur du marché sucrier ».

Malgré ces plaintes et actions en justice, la CE continue de faire usage

des mesures de gestion du marché qui ont été au cœur de la polémique. Le 8 novembre 2012, la CE a annoncé son intention d'« autoriser 1,2 million de tonnes de sucre supplémentaires sur le marché interne », un volume puisé dans la production hors quota et dans les importations (voir article *Agritrade* « [La CE annonce des mesures temporaires pour doper l'offre de sucre](#) », 16 décembre 2012). En février 2013, la CIUS a critiqué la mise en œuvre de ces mesures et a appelé la CE et ses États membres à « libérer le volume total de sucre hors quota au cours de la prochaine tranche prévue pour fin février afin de soulager les tensions » et à éliminer tous les prélèvements sur le sucre hors quota. La gestion par la CE des instruments de politique actuels continue donc d'être controversée.

La volatilité des prix des contrats individuels proposés pour le sucre ACP depuis octobre 2010 a été très importante.

« La volatilité des prix des contrats individuels proposés pour le sucre ACP depuis octobre 2010 a été très importante »

D'après l'USDA, le prix moyen le plus bas des contrats mensuels pour le sucre brut était inférieur de 44,9 % au prix le plus élevé payé durant la période entre novembre 2010 et novembre 2011, avec une variation de 32,7 % pour les prix du sucre blanc. La volatilité a continué d'être une caractéristique des prix du sucre brut jusqu'en juin 2012, cette volatilité étant moins importante pour les prix du sucre blanc. Cela signifie que, alors que certains fournisseurs ont obtenu de très bons prix, d'autres ont obtenu des prix bien inférieurs, en fonction des contrats négociés et des accords de commercialisation mis en place. Cela va à l'encontre de la période pré-réforme,

lorsque les prix payés pour le sucre ACP étaient fixes et communs à tous les contrats. Cette volatilité actuelle des prix souligne l'importance de renforcer la commercialisation du sucre ACP au travers de mécanismes maximisant les revenus des exportateurs ACP.

Malgré cette volatilité, entre novembre 2011 et juin 2012, les prix payés pour les sucres ACP brut et raffiné étaient respectivement supérieurs de 43 % et 53 % en moyenne à ceux de la période entre novembre 2009 et juin 2010 (voir article Agritrade « [L'USDA souligne l'impact de la volatilité des prix du sucre sur les exportateurs ACP et les raffineurs traditionnels de sucre de canne de l'UE](#) », 9 décembre 2012).

Perspectives concernant les réformes à venir du secteur sucrier de l'UE

En octobre 2011, la CE a proposé deux options pour l'abolition des quotas de production de sucre de l'UE :

- l'abolition immédiate des quotas de production lors de la campagne 2015/16 ; ou
- l'abolition des quotas de production peu après la campagne 2017/18.

Le commissaire européen en charge de l'agriculture Dacian Cioloș a souligné que cela n'impliquerait pas l'abandon des instruments de gestion du marché, mais plutôt l'introduction d'« instruments modernisés de gestion du marché ». Les propositions ont suscité un débat considérable. En janvier 2012, certains gouvernements des États membres de l'UE ont relayé les appels des agriculteurs à reporter l'abolition des quotas de production jusqu'en 2020, tandis que d'autres États membres appelaient à l'abolition rapide des quotas de production (voir article Agritrade « [État d'avancement du débat sur la réforme](#)

[de la PAC](#) », 25 février 2012). Ce problème a suscité un débat considérable tout au long de 2012/13.

En juillet 2012, le vice-président du Conseil du sucre du National Farmers Union du Royaume-Uni a spéculé que des positions divergentes donneraient lieu à un « compromis politique insatisfaisant ».

« Le Conseil Agriculture de l'UE de mars 2013 a obtenu un accord politique sur l'élargissement du régime de quotas sucriers jusqu'à la campagne de commercialisation 2016/17 »

Ce fut effectivement le cas, le Conseil Agriculture de l'UE des 18 et 19 mars 2013 obtenant un accord politique sur l'élargissement du régime de quotas sucriers jusqu'à la campagne de commercialisation 2016/17.

Le groupe ACP a affirmé que « l'absence de quotas sucriers de l'UE coûterait aux fournisseurs de sucre ACP/PMA jusqu'à 850 millions € en revenus perdus jusqu'en 2020 » et que cela « sonnerait le glas du secteur sucrier » dans certains pays ACP. En effet, on estime que les pays ACP « perdront plus que quiconque » dans le cadre d'un marché de l'UE libéralisé avec un « excédent » de sucre, ce qui mènerait à des prix chutant à « un niveau inférieur aux prix de soutien actuels ». C'est pourquoi les ministres ACP ont appelé l'UE à lancer des consultations formelles avec les pays ACP sur l'impact des réformes de la PAC et à mettre en œuvre des programmes de mesures d'accompagnement du protocole sucre de manière plus flexible.

En revanche, dans les soumissions orales faites lors des auditions à la Chambre des Lords du Royaume-Uni, le Groupe des utilisateurs industriels de sucre du Royaume-Uni (UKISUG) a

approuvé la position du CIUS et soutenu les propositions de la CE de ne pas prolonger les quotas de production au-delà de 2015. L'UKISUG est allé un peu plus loin, appelant à « une dérégulation complète du marché sucrier de l'UE », à l'abolition des quotas de production de betterave dans les plus brefs délais et à « la garantie d'importations adéquates de sucre de canne en franchise de droits après 2015 ». Les dispositions actuelles ont été accusées de faire grimper les coûts d'achat à un prix « bien supérieur au prix de référence de 404 € la tonne », ceci posant des problèmes particuliers pour les plus petits fabricants (voir article Agritrade « [Les ACP se joignent aux agriculteurs européens pour réclamer le maintien des quotas de production](#) », 6 août 2012).

Signe de progrès dans le débat au Conseil de l'UE de 2012, le ministre britannique de l'Agriculture a reconnu qu'une majorité des ministres européens étaient en faveur de la prorogation des quotas de production de sucre jusqu'en 2020. Ceci semble être l'issue la plus probable du cycle final de consultations en juin 2013.

Si les quotas de production de sucre de l'UE sont prorogés au-delà de 2015, les raffineurs traditionnels de canne réclameront soit des quotas d'importation spéciaux, soit un système de correction automatique permettant des importations à droit nul pour le total prévu de 3,5 millions de tonnes. Ceci soulève la grande question des accords de gestion du marché à mettre en place durant la transition vers l'abolition des quotas. Des appels ont été lancés pour l'adoption de mesures politiques « opportunes et transparentes » qui soient non discriminatoires vis-à-vis des différentes parties prenantes du secteur du sucre.

À plus long terme, les raffineurs traditionnels de canne préconisent un

accès illimité aux importations de sucre de canne brut si les quotas de production de l'UE sont abolis.

Perspectives du secteur sucrier européen et domaines d'incertitude politique

Depuis 2005, l'UE est passée de la position d'exportateur net à celle d'importateur net de sucre. Toutefois, cette position devrait changer à compter de 2018, l'UE devant « se rapprocher encore plus de l'autosuffisance et en effet devenir de temps en temps un exportateur net ». En 2013 et 2014, la production de sucre de l'UE devrait être inférieure aux niveaux de 2012, mais à compter de 2014 elle devrait augmenter de 600 000 tonnes, avant de retomber de 100 000 tonnes pour atteindre 16,8 millions de tonnes à compter de 2020. La consommation de sucre totale de l'UE (excepté pour les biocarburants) devrait reculer d'environ 1 million de tonnes, tandis que la production et la consommation de sucre de l'UE devraient être en équilibre en 2020.

« Un déclin régulier des importations de sucre de l'UE est prévu – de 3,8 millions de tonnes en 2011 à 1,5 million de tonnes à partir de 2022 »

Ce qui diviserait par deux les exportations de sucre de l'UE entre 2011 et 2022, et entraînerait un déclin régulier des importations de sucre de l'UE, de 3,8 millions de tonnes en 2011 à 1,5 million de tonnes à partir de 2022 (voir article *Agritrade* « [Développements et prévisions relatifs au secteur sucrier de l'UE](#) », 7 avril 2013).

Cependant, ces prévisions supposent :

- l'abolition des quotas de production de sucre en 2015, une perspective qui paraît de moins en moins probable ;

- aucune modification aux critères de durabilité de la DER.

Le 17 octobre 2012, la CE a proposé :

- de limiter au niveau actuel de 5 % la quantité de biocarburants à base de cultures alimentaires à utiliser dans le secteur des transports d'ici 2020 ;
- de « porter à 60 % le niveau minimal de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les nouvelles installations » ; et
- d'inclure des facteurs liés à l'utilisation indirecte des terres pour le calcul des réductions des gaz à effet de serre (voir article *Agritrade* « [Les agriculteurs européens et l'industrie des biocarburants se mobilisent contre le virage à 180° de la politique de la CE en matière de biocarburants](#) », 16 décembre 2012).

Cette proposition est toujours en cours de discussion.

Cependant, le 12 septembre 2012, le gouvernement français a appelé à une « pause dans le développement des biocarburants entrant en concurrence avec l'alimentation » et a pris la décision de plafonner l'utilisation des « biocarburants à base de cultures agricoles » à 7 %, soit le niveau actuel (voir article *Agritrade* « [Appels grandissants à la révision de la politique de l'UE en matière de biocarburants](#) », 18 novembre 2012). Une évaluation d'impact de la CE accompagnant ses propositions du 17 octobre concluait que le plafonnement de la production de biocarburants basés sur des cultures agricoles avait l'avantage par rapport aux autres options d'être simple dans sa conception et dans sa mise en œuvre.

En fonction des options choisies par les ministres européens pour la révision

des critères de durabilité, l'utilisation de la betterave sucrière dans la production de bioéthanol pourrait ne pas être affectée, ou pourrait doubler. Par ailleurs, les importations d'éthanol à base de canne à sucre provenant de systèmes de production certifiés durables augmenteraient. Cela profiterait vraisemblablement au Brésil plutôt qu'aux producteurs de sucre ACP. Cependant, cela serait fortement influencé par la base du calcul des émissions issues de l'utilisation indirecte des terres, qui conduirait lui-même à la mise en place de droits d'importation basés sur le système de production, avec des droits de douane inférieurs uniquement pour les importations de bioéthanol ayant moins d'effet sur l'utilisation indirecte des terres.

L'avenir de la politique de l'UE en matière de biocarburants crée des incertitudes concernant les perspectives futures du secteur sucrier de l'UE. Les organisations d'agriculteurs et l'industrie des biocarburants ont rejeté les allégations selon lesquelles les politiques en matière de biocarburants étaient responsables de la hausse des prix des denrées alimentaires, et s'opposent à tout changement dans les politiques européennes en matière de biocarburants.

Par ailleurs, si les quotas de production de sucre de l'UE étaient prolongés jusqu'en 2020, cela différerait le moment où l'UE entamerait sa transition vers plus d'autosuffisance et où les importations de sucre de l'UE connaîtraient un déclin spectaculaire.

Cependant, dans l'ensemble, les prévisions de la CE suggèrent que les opportunités de commercialisation du sucre ACP sont susceptibles de dépasser de plus en plus le cadre de l'UE.

Évolution de l'engagement des entreprises dans le secteur sucrier ACP-UE

La réalité complexe à laquelle font face les producteurs de sucre ACP pour exporter sur le marché de l'UE est encore compliquée par la structure changeante des liens d'entreprise UE-ACP. Les deux plus grands développements dans ce domaine, à savoir l'achat par Associated British Food's (ABF) d'une participation de 51 % dans Illovo Sugar, et l'acquisition par American Sugar Refiners (ASR) de TLS, continuent de façonner le système commercial ACP-UE.

Grâce à sa participation de 51% dans Illovo, ABF assure à la production de sucre d'Illovo au Malawi, au Mozambique, au Swaziland, en Tanzanie et en Zambie un lien direct avec le marché sucrier de l'UE. D'après le rapport annuel 2012 d'Illovo, un peu moins de 28 % des ventes de sucre totales d'Illovo en 2011/12 ont été écoulées sur les marchés préférentiels d'Europe et des États-Unis, principalement l'UE. Étant donné qu'avant la réforme les exportations de sucre brut ACP étaient destinées aux raffineurs traditionnels de sucre de canne, y compris à TLS, le principal rival britannique d'ABF, cette structure changeante de la propriété est susceptible d'avoir un impact sur les relations commerciales.

Dans le courant de 2012, il a été annoncé que ASR avait pris une participation majoritaire dans Belize Sugar Industries (BSI) (voir article *Agritrade* « [ASR en passe d'acquérir une participation dans Belize Sugar Industries](#) », 9 juillet 2012). L'accès ainsi fourni pour ASR aux producteurs certifiés commerce équitable du Belize a été jugé comme étant un facteur clé dans la décision d'investissement (voir article *Agritrade* « [La branche commerce équitable a été un facteur décisif du](#)

[rachat de BSI par ASR](#) », 2 décembre 2012). Cette initiative était complémentaire de la décision de TLS en 2008 de convertir progressivement sa gamme de sucres de consommation directe à la certification commerce équitable et de l'intérêt croissant de TLS à fournir du sucre certifié commerce équitable aux fabricants européens.

Le rachat de BSI par ASR doit être envisagé à la lumière des difficultés rencontrées par TLS à fournir du sucre brut au titre du régime sucrier réformé de l'UE ; du rachat d'Illovo par ABF ; et également de la vente de la plus grande composante du secteur sucrier jamaïcain à la Pan Caribbean Sugar Company (PCSC) détenue par la Chine, une filiale établie par le groupe chinois Complant.

En mai 2012, PCSC a obtenu le droit d'exporter directement son propre sucre (voir article *Agritrade* « [Un nouveau contrat d'agence de commercialisation signé avec la PCSC en Jamaïque](#) », 18 juin 2012). Malgré le soutien de TLS pour la certification commerce équitable en Jamaïque et les efforts en vue de conclure des contrats à long terme, des informations de presse indiquaient que, pour 2012/13, PCSC avait signé un contrat avec l'entreprise française Sucden pour l'approvisionnement de 40 000 tonnes de sucre brut. Sucden, un des plus grands négociants de sucre au monde, contrôlant environ 15 pour cent du marché sucrier mondial, est décrit comme l'un des principaux concurrents de TLS (voir article *Agritrade* « [La Barbade demande le soutien du Japon pour restructurer son secteur sucrier, tandis que d'autres efforts de restructuration caribéens se poursuivent](#) », 18 mars 2013).

Toutefois, 2013 pourrait marquer une reprise des exportations de sucre de Central Romano Corporation (détenue

par ASR) en République dominicaine vers l'UE, étant donné la réduction du quota américain alloué à la République dominicaine et l'évolution relative des prix de l'UE et des États-Unis (voir article *Agritrade* « [Développements dans le secteur sucrier de la République dominicaine](#) », 11 février 2013).

Le commerce de sucre ACP vers l'Europe est de plus en plus impliqué dans ce réseau changeant d'alliances d'entreprises.

« Le commerce de sucre ACP vers l'Europe est de plus en plus impliqué dans ce réseau changeant d'alliances d'entreprises »

Avec la variation considérable des prix payés au titre des contrats individuels pour le sucre ACP, la manière dont les dispositions commerciales intra-entreprises fonctionneront sera de plus en plus déterminante pour les prix réels obtenus pour les cargaisons de sucre individuelles des fournisseurs ACP de l'UE (voir article *Agritrade* « [Des bénéfices exceptionnels à court terme prévus dans le secteur sucrier jamaïcain](#) », 6 septembre 2011).

Au-delà de ces grands changements de propriété d'entreprise, en Afrique orientale, les entreprises mauriciennes investissent de plus en plus dans les pays voisins d'Afrique orientale. En septembre 2011, Omnicane, la plus grande sucrerie mauricienne, a annoncé un investissement de 194 millions \$US dans la production de sucre au Kenya, en association avec Kwale International Sugar Company. Cette initiative devrait bouleverser le secteur sucrier kényan. Au même moment, le deuxième plus gros broyeur mauricien, Alteo (né de la fusion de Deep River Beau Champ et Flacq United Estates), « cherche des partenaires stratégiques en Afrique de l'Est pour augmenter sa produc-

tion de sucre » au-delà du niveau de participation actuel dans les secteurs sucriers tanzanien et mozambicain (voir article *Agritrade* « [Une deuxième sucrerie mauricienne souhaite étendre ses activités en Afrique orientale](#) », 18 février 2013).

Ces initiatives mettent en lumière le potentiel de croissance des sucreries basées dans les pays ACP, le développement de la production de sucre étant en cours en Afrique orientale et australe. Cependant, elles soulignent également le réseau complexe de relations d'entreprises qui est en jeu. La situation qui se dessine à Maurice est particulièrement complexe, étant donné l'accord entre le Syndicat des sucres mauricien et Südzucker pour l'exportation de 400 000 tonnes de sucre de consommation directe par an vers le marché de l'UE et le partenariat d'Alteo avec la sucrerie française Tereos au Mozambique.

Le processus de restructuration des entreprises de l'UE touche donc les secteurs sucriers ACP et tisse des réseaux de plus en plus complexes d'accords d'approvisionnement temporaires et d'alliances d'entreprises à long terme.

3. Implications pour les pays ACP

Relever les défis de la transition

Les appels des raffineurs traditionnels à la réinstauration de quotas d'importation dédiés ou d'un accès en franchise de droits pour un plafond de 3,5 millions de tonnes, s'ils sont entendus, sont susceptibles d'avoir un impact sur la position commerciale des exporta-

teurs de sucre ACP dans les négociations de contrat avec les importateurs de l'UE. Cela se traduirait soit par une réduction du nombre d'acheteurs en concurrence pour le sucre ACP, soit par une augmentation du nombre de vendeurs potentiels de sucre en franchise de droits aux importateurs de l'UE. Au cours des prochaines années, par conséquent, les gouvernements ACP devront relever deux défis qui sont liés : les effets sur les producteurs ACP de l'utilisation des instruments actuels de gestion du marché et les effets de l'abolition finale des quotas de production de sucre de l'UE.

Impact du report de l'abolition des quotas de production de l'UE

Même si l'abolition des quotas de production de l'UE est reportée à 2020, la tendance à plus long terme découlant des ajustements du secteur sucrier de l'UE après la réforme est à une plus grande autosuffisance en sucre de l'UE et à une réduction substantielle des importations de sucre totales de l'UE (- 59 % d'ici 2020 par rapport à la moyenne des importations sur la période 2009-2011). Cela aura des implications profondes pour les exportateurs de sucre ACP, étant donné l'élargissement des contingents tarifaires du sucre de l'UE qui est en cours avec les exportateurs de sucre compétitifs, du fait de la multiplication des accords de zone de libre-échange de l'UE. Ceci renforce la tendance au déclin des préférences du secteur sucrier de l'UE pour les exportateurs de sucre ACP sur le long terme.

Renforcement du fonctionnement des chaînes internes d'approvisionnement du sucre

Si les évolutions en Jamaïque soulèvent la question du rôle régulateur

futur des conseils d'industrie pour déterminer la répartition des recettes, les développements d'entreprise au Belize soulignent la nécessité d'un cadre modernisé pour la gestion des relations basées sur le secteur privé le long des chaînes d'approvisionnement spécifiques, dans un contexte de vastes inégalités dans les relations de pouvoir au sein des chaînes d'approvisionnement et de l'extrême volatilité des prix au niveau mondial.

Dans ce contexte, les initiatives politiques de l'UE visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du secteur sucrier pourraient être porteuses de leçons.

« Les initiatives politiques de l'UE visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement du secteur sucrier pourraient être porteuses de leçons »

Plus particulièrement, l'avenir des accords interprofessionnels actuels dans les secteurs sucriers de l'UE semble avoir une importance considérable. Actuellement, au Royaume-Uni, ces accords permettent aux cultivateurs de betterave de négocier collectivement avec les transformateurs monopolistiques, en établissant un « vendeur unique » pour faire contrepoids à « l'acheteur unique de la chaîne d'approvisionnement », et ainsi gérer « un déséquilibre évident dans la chaîne d'approvisionnement ».

Dans les pays ACP, des accords similaires semblent nécessaires, structurés de manière à répondre la question plus complexe du partage des revenus issus des diverses sources entre les agriculteurs et les broyeurs. Il s'agit là d'une question délicate. Des formules de partage des revenus différentes sont en place à travers les pays ACP, dans un contexte où la contribution des

producteurs indépendants au volume total de sucre varie fortement. L'identification des meilleures pratiques du point de vue de la culture de la canne à sucre apparaît comme étant une priorité importante pour les organisations de producteurs de sucre ACP.

Renforcement du fonctionnement des chaînes internationales d'approvisionnement du sucre

La nature spécifique des relations contractuelles établies entre les raffineries de sucre et les exportateurs de sucre raffiné dans les pays ACP et les importateurs dans l'UE sera de plus en plus le facteur déterminant des bénéfices plus larges en termes de développement tirés du commerce de sucre ACP-UE. Les questions liées à la transparence dans la formation des prix – étant donné l'extrême volatilité dans les prix des contrats individuels

négociés avec les fournisseurs ACP – sont susceptibles de gagner en importance.

« La nature spécifique des relations contractuelles sera de plus en plus le facteur déterminant des bénéfices plus larges en termes de développement tirés du commerce de sucre ACP-UE »

Ceci est particulièrement vrai dans les situations où des entreprises sœurs appartenant à un même conglomérat contrôlent différentes étapes du processus de commercialisation, de la raffinerie au marché.

Dans ce contexte, le travail politique de la CE visant à éviter les pratiques commerciales déloyales pourrait potentiellement intéresser les gouvernements ACP. Les agriculteurs de l'UE ont appelé la CE « à prendre des mesures concrètes pour introduire une

législation à l'échelon européen en vue de lutter contre les pratiques déloyales et abusives dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE » (voir article *Agritrade* « [Développements politiques de la CE pour aborder les pratiques commerciales déloyales](#) », 4 mars 2013). De la même manière, les ONG de développement ont appelé à une « action rapide et énergique » par la CE pour mettre fin aux pratiques commerciales déloyales le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire internationales, conformément aux directives du « Grocery Code Adjudicator » proposé par le Royaume-Uni (voir article *Agritrade* « [Publication du rapport sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire](#) », 11 mars 2013). Les gouvernements ACP pourraient utilement surveiller les développements dans ce domaine et chercher leur élargissement au commerce sucrier ACP-UE lorsque cela est approprié.

Principales sources

Secteur du sucre

1. European Union Committee of the UK House of Lords, « Leaving a bitter taste? The EU Sugar Regime », 4th report of session 2012-13, 4 septembre 2012
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/lducom/44/44.pdf>
2. UK House of Lords EU Agriculture, Fisheries, Environment and Energy Sub-Committee, « EU Sugar Regime: Oral evidence », 23 juillet 2012
<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-d/sugar/sugarevidence-volume1.pdf>
3. Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'UE, « Policy scenarios for EU sugar market reform », IP/B/AGRI/IC/2012-60, 10 septembre 2012
<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=78191>
4. CE, « Proposition modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables », COM (2012) 595 final, 17 octobre 2012
http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/biofuels/com_2012_0595_fr.pdf

5. CE, DG Agriculture et développement rural, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2022 », rapport complet, décembre 2012

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2012/fullrep_en.pdf

6. USDA, « Post-reform European Union sugar: prospects for the future », GAIN Report n° E60078, 21 décembre 2011

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Post-Reform%20European%20Union%20Sugar%20-%20Prospects%20for%20the%20Future_Brussels%20USEU_EU-27_12-21-2011.pdf

7. USDA, « EU27 Sugar: Semi-annual report », GAIN Report n° E70035, 2 octobre 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Sugar%20Semi-annual_Brussels%20USEU_EU-27_10-2-2012.pdf

8. ACP, « Décisions et résolutions de la 95e session du Conseil des ministres ACP tenue à Port Vila (Vanuatu) du 10 au 15 juin 2012 », Résolution sur le sucre, p. 13 du PDF, 13 juin 2012

<http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/ACP25006%2012%20FR.pdf>

9. FAO, « OECD-FAO Agricultural Outlook 2013-2022: Sugar » (Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013-2022 : Sucre), juillet 2012

http://www.agri-outlook.org/document/11/0,3746,en_36774715_36775671_50613387_1_1_1_1,00.html

10. *Confectionerynews.com*, « "Enough is enough" says Nestlé procurement head on EU sugar regime », 2 juillet 2012

<http://www.confectionerynews.com/Regulation-Safety/Enough-is-enough-says-Nestle-procurement-head-on-EU-sugar-regime>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en mois / année.

La note de synthèse originale a été publiée en mois / année et est disponible sur demande auprès de agritrade-mail@cta.int.

D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvés en ligne à <http://agritrade.cta.int/>



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

évolutions du marché mondial du thé
Le secteur du thé dans les pays ACP
Développements dans la production de thé ailleurs dans la région d'Afrique de l'Est et australe

Tendances dans la différenciation des produits dans le secteur du thé en 2012/13

Changement climatique et secteur du thé

Une concurrence croissante du Dubai Tea Trading Centre

3. Implications pour les pays ACP

Portée des initiatives régionales appuyant les activités de transformation

Devancer les exigences des normes de certification

Faire face aux impacts multiformes du changement climatique

Renforcer le cadre légal pour la protection des IG et des marques déposées

Secteur du thé

1. Contexte et principaux enjeux

Bien que la Chine et l'Inde soient les principaux producteurs de thé mondiaux, le Kenya se situe en troisième position et il est le plus important producteur de thé noir. Le Kenya joue aussi un rôle de premier plan dans les ventes aux enchères de thé d'Afrique de l'Est, même s'il est confronté à une concurrence croissante du Dubai Tea Trading Centre (DTTC).

La croissance dans la production de thé ralentissant plus vite que le taux de croissance (également en baisse) de la consommation, les prix du thé devraient rester relativement élevés. Les prix du thé sont restés élevés en 2012 jusqu'en novembre, puis ont chuté de 12,8 % en février 2013. Cette tendance à la baisse s'est maintenue.

En 2012, les petits producteurs de thé kényans ont bénéficié de bons revenus pour la troisième année consécutive ; néanmoins, des préoccupations sont apparues quant aux perspectives de

gains sur le court terme, qui doivent être considérées au regard de coûts de production en hausse. À long terme, on pense que le changement climatique constituera une menace pour la production de thé. La sécheresse a déjà affecté les efforts de réhabilitation dans des pays comme la Tanzanie, et un déplacement majeur des régions de production devrait s'avérer nécessaire au Kenya. Il est probable que l'aide sous forme d'« aide pour le commerce » joue un rôle important dans le soutien aux ajustements relatifs au changement climatique.

Alors que les producteurs bénéficient d'un accès au marché européen en franchise de droits, des inquiétudes apparaissent en ce qui concerne les mesures non tarifaires, y compris les évolutions vers les normes environnementales (certification durable), sociales et éthiques. C'est particulièrement le cas lorsque les dépenses effectuées par les producteurs

pour atteindre ces normes croissent sans que leurs revenus augmentent proportionnellement.

Un problème majeur demeure : identifier comment les producteurs ACP pourront développer des activités de transformation pour s'élever dans la chaîne de valeur, en travaillant sur des emballages améliorés, l'image de marque et la différenciation de la production. Un défi majeur pour les producteurs, transformateurs et décideurs politiques des pays ACP consiste à définir le rôle que devraient jouer les acteurs traditionnels des entreprises qui dominent le commerce du thé dans la transformation locale à valeur ajoutée et les initiatives de diversification des marchés.

Les producteurs ACP devront se maintenir à la pointe des tendances de la culture de la consommation de thé en développant des stratégies de transformation à valeur ajoutée et de diversification des marchés. Ils devront aussi répondre aux attentes en matière de certification durable et à la forte croissance de la demande de thé équitable et biologique.

Des progrès ont continué à être faits en 2012 en matière de diversification des marchés pour les exportations de thé et de différenciation des produits, à travers le développement de l'initiative de Marque d'origine du thé kényan. Les initiatives de diversification des marchés comprennent des activités de promotion sur les marchés national et régional.

Les expériences commerciales passées suggèrent que, au sein de la région ACP, mettre l'accent sur l'augmentation de la qualité, plutôt que simplement développer la production, est susceptible d'offrir de meilleures retombées aux producteurs, au vu de l'évolution des tendances du mar-

ché. Cela implique de se concentrer sur la conformité aux normes et de veiller à leurs constantes évolutions afin de maximiser l'accès aux primes sur les prix. Cette stratégie pourrait s'inscrire dans le cadre d'efforts plus larges visant à faire face à des coûts d'intrants croissants.

Quatre questions politiques majeures ont été identifiées dans la note de synthèse *Agritrade* 2012 (voir *Agritrade*, [Note de synthèse – mise à jour 2012 : Secteur du thé](#), 11 novembre 2012) :

- relever les défis liés à la production ;
- devancer les tendances de consommation, y compris répondre à la demande croissante de thé biologiques ;
- mobiliser des ressources pour répondre aux défis du changement climatique dans le secteur ;
- gérer la hausse des coûts des intrants.

2. Récents développements

Évolutions du marché mondial du thé

Production de thé et tendances des exportations en 2012/13

La production mondiale de thé a augmenté de 3,1 % entre 2010 et 2011, après avoir progressé de 5,7 % entre 2009 et 2010, selon l'Association du commerce du thé d'Afrique de l'Est (East African Tea Trade Association, EATTA). Bien que les données définitives ne soient pas encore disponibles pour 2012, on s'attend à une production moindre pour les plus gros pays producteurs de thé, tels le Kenya, le Sri

Lanka et le Malawi, du fait de conditions climatiques défavorables.

En Chine, la production de thé a atteint 1,8 million de tonnes en 2012, soit une hausse de 11,2 %, alors qu'en Inde elle est tombée à 514,99 millions de kg en 2012 contre 542,16 millions de kg l'année précédente. De faibles précipitations dans la principale zone de production indienne de thé pourraient affecter davantage la production en 2013, avec, notamment, pour impact sur les marchés, un faible report des stocks en Inde. Dans le même temps, la production au Sri Lanka est largement stable, ayant baissé de façon marginale après avoir atteint des sommets en 2010.

Le Kenya, plus gros exportateur mondial de thé noir, a produit 369 millions de kg de thé en 2012, une production en baisse comparée aux 377 millions de kg en 2011 et 399 millions de kg en 2010. Cela a conduit à des prix élevés qui, avec le climat favorable, ont stimulé la production. Le Conseil du thé prévoit une forte hausse de la production en 2013, jusqu'à 410-415 millions de kg de thé. Il semble que ces évolutions, combinées à un fléchissement de la demande, ont contribué à la baisse des prix aux enchères au cours des six premiers mois de 2013 (voir article *Agritrade* « [La chute des prix du thé soulève des questions sur la chaîne d'approvisionnement au Kenya](#) », 19 août 2013).

Les exportations de thé du Sri Lanka ont connu un déclin constant en 2012 (- 2,5 % depuis 2010), tandis que les exportations indiennes demeuraient stables. Malgré l'importance de sa production, la Chine joue un rôle relativement marginal dans les exportations. Du côté de la demande, les soulèvements politiques au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ont provoqué une baisse des exportations vers les

Tableau I : Prix moyens aux enchères de Mombasa par pays exportateur de thé (en \$US/kg)

	2010	2011	2012
Kenya	2,76	2,98	3,18
Burundi	2,48	2,77	2,99
Rwanda	2,61	2,73	2,87
RDC	1,82	1,88	1,89
Ouganda	1,77	1,76	1,87
Madagascar	1,95	1,99	1,82
Tanzanie	1,52	1,38	1,46
Malawi	1,25	1,25	1,15
Mozambique	1,25	1,16	1,09
Prix moyen total	2,54	2,72	2,88

Source : East African Tea Trade Association.

pays de ces régions, mais, parallèlement, les exportations ont augmenté vers l'Iran, la Russie et les pays de la Communauté des États indépendants (CEI). L'Inde, en particulier, a bénéficié des récentes augmentations des exportations vers l'Iran, qui cherche à reconstruire ses stocks suite à des perturbations commerciales liées aux sanctions financières imposées par les États-Unis. Cela a quelque peu soulagé les exportateurs indiens, malgré la position beaucoup plus compétitive des exportateurs de thé kényans sur les marchés mondiaux. Les évolutions dans le commerce avec l'Iran ont joué un rôle important dans les développements du commerce du thé en 2012/13.

Les importations de thé en Russie ont chuté de 5 % en 2012 (de 186 000 tonnes en 2011 à 177 000 tonnes), reflétant le niveau élevé de saturation du marché. Le thé noir compte pour 92 % des importations de thé russes, faisant de la Russie un marché potentiellement important pour le Kenya. Actuellement, 33 % du thé russe provient du Sri Lanka, 26 % d'Inde et 12 % de Chine.

Prix du thé

« Les prix du thé ont augmenté au cours des cinq dernières années, tirés par la demande croissante de marchés émergents »

Les prix du thé – qui sont fixés lors des principales enchères du thé, à Mombasa au Kenya, à Colombo au Sri Lanka et à Calcutta en Inde – ont augmenté au cours des cinq dernières années après le boom des matières premières, tirés par la demande croissante de marchés émergents tels que la Chine et l'Inde. Ils ont continué à bien résister en 2012 aux différentes enchères mondiales, mais ont chuté au cours de la première moitié de 2013.

En 2012, à Mombasa, les prix moyens du thé sont montés jusqu'à 3,18 \$US/kg alors qu'ils étaient de 2,98 \$US/kg en 2011 et 2,76 \$US en 2010 (une hausse de 6,7 % en 2011 et de 15,2 % par rapport aux prix de 2010). Cependant, d'après l'EATTA, durant les six premiers mois de 2013, com-

parés à la même période en 2012, les prix kényans ont baissé de 7 % tandis que la production augmentait d'environ 20 %. Cela a eu un impact sur les autres producteurs de thé est-africains, de même que sur les autres acteurs mondiaux majeurs comme le Sri Lanka et l'Inde.

En mai 2013, le prix du thé burundais est descendu à 2,32 \$US/kg contre 2,87 \$US/kg en mai 2012. Cependant, selon le Conseil du thé du Kenya (TBK), les prix devraient augmenter au second semestre 2013. Le total des gains du thé kényan pour 2013 devrait atteindre 120 milliards KSh (1,40 milliard \$US), alors qu'il était de 112 milliards KSh en 2012, soit une hausse supérieure aux estimations du TBK de janvier 2013 (116 milliards KSh).

Le secteur du thé dans les pays ACP

Développements dans la production de thé au Kenya

Des prix plus élevés en 2012 ont dopé les revenus des producteurs au Kenya et dans l'ensemble des pays d'Afrique de l'Est.

« Des prix plus élevés en 2012 ont dopé les revenus des producteurs au Kenya et dans l'ensemble des pays d'Afrique de l'Est »

En septembre 2012, la Kenya Tea Development Trade Agency (KTDA) a annoncé « des gains records de 61,4 milliards KSh, une hausse de 12,5 % par rapport au dernier exercice ». Cela s'est traduit par des gains pour les petits producteurs de thé de 45,3 milliards KSh, supérieurs de 12 % à la saison 2010/11 et de 19 % à ceux en 2009/10. Les prix pour les feuilles de thé vert ont atteint 50,1 KSh/kg en 2011/12 (+ 3,3 %). Selon la KTDA, cela

a permis aux petits producteurs de thé kényans de demeurer « les mieux payés au monde » (voir article [Agritrade](#) « Les petits producteurs de thé kényans bénéficient de prix plus élevés », 18 novembre 2012).

« La croissance dans le secteur des plantations de thé a dépassé celle dans le secteur des petits producteurs »

Par ailleurs, la croissance dans le secteur des plantations de thé a dépassé celle dans le secteur des petits producteurs, avec une hausse de la production de 12 % en juin 2012 par rapport à juin 2011. Des gains plus élevés en 2012 ont stimulé l'investissement dans la production et, selon le TBK, « un certain nombre de moyennes et grandes propriétés (...) [ont remplacé] de vieux théiers par de nouveaux clones à haut rendement », ces derniers tirant la production vers le haut.

Cependant, des défis doivent encore être relevés du fait de l'imprévisibilité des taux de change, d'une baisse de la taille des exploitations, de coûts de production en hausse et de facteurs liés au climat. Les coûts de production ont augmenté de 15 % au cours de l'année passée. Des initiatives ont été prises pour réduire les coûts de l'énergie, même si des programmes lancés en 2007 n'ont pas encore atteint leur objectif d'une réduction de 10 % des coûts énergétiques. Alors que les coûts de production comptent pour 60 % dans les prix du thé aux enchères de Mombasa, au moins 30 % sont consacrés aux dépenses énergétiques. On a estimé que le retour à l'énergie hydraulique réduirait les coûts de 12 %, améliorant de façon substantielle les marges de profit des producteurs. Les dépenses d'énergie actuelles, qui sont effectuées en dollars US, dépendent for-

tement de la volatilité des taux de change.

Développements dans le commerce du thé au Kenya

Bien que les prix des enchères aient baissé de 7 % au cours du premier semestre 2013, les prix totaux des exportations de thé du Kenya ont augmenté de 4,9 %, pour passer d'un prix moyen de 2,45 \$US/livre en janvier-juin 2012 à 2,57 \$US/livre en janvier-juin 2013. Environ 30 % du total des volumes exportés par le Kenya ne passe pas par les enchères de Mombasa. Selon l'EATTA, ce thé est vendu directement au travers de contrats négociés sur le long terme (de six mois à un an), et les prix sont fixés à l'avance.

Une des principales préoccupations du Kenya et d'autres pays producteurs de thé est la dépendance vis-à-vis d'une poignée de marchés dont quatre sont des états instables (Égypte, Pakistan, Afghanistan et Soudan). Un autre marché est le Royaume-Uni (RU), qui, confronté à un ralentissement de l'économie, cherche des thés moins chers pour répondre à ses préoccupations en matière de prix à la consommation. Cette situation, couplée à une concurrence accrue, a provoqué un recul de 14 % des exportations de thé du Kenya vers le RU entre 2008 et 2012. Cependant, un facteur plus positif dans ce déclin est le succès des efforts mis en œuvre pour accéder directement aux marchés auparavant desservis par le RU (voir interview [Agritrade](#) « [Le Kenya remporte une part de marché dans un marché mondial du thé très exigeant](#) », Mme Sicily Kariuki, directrice générale du Conseil du thé du Kenya, 28 avril 2013).

« Le Kenya et d'autres pays exportateurs de thé d'Afrique de l'Est sont inquiets de leur dépendance excessive vis-à-vis d'un nombre limité de marchés »

Le Kenya et d'autres pays exportateurs de thé d'Afrique de l'Est sont inquiets de leur dépendance excessive vis-à-vis d'un nombre limité de marchés, et mettent fortement l'accent sur la diversification des marchés, regardant vers le Kazakhstan, l'Ukraine, la Pologne et les pays du Caucase. Non sans un certain succès, ces marchés ayant une culture traditionnelle de dégustation de thé. Par exemple, depuis que les exportations ont commencé en 2003, les ventes du Kenya vers l'Ukraine ont enregistré une croissance à deux chiffres.

« Développer et accroître les exportations vers d'autres marchés africains est hautement prioritaire en Afrique de l'Est »

Développer et accroître les exportations vers d'autres marchés africains (Nigeria, Niger, Ghana, Mali, etc.) est hautement prioritaire en Afrique de l'Est. Bien que ces marchés ne soient pas des marchés traditionnellement consommateurs de thé, la recherche de marchés par le Kenya a montré qu'il existe un potentiel considérable, et des délégations sont envoyées vers ces nouveaux marchés pour identifier des clients. En effet, les consommateurs africains peuvent être considérés comme un marché avec un potentiel considérable pour une consommation de thé en expansion. Ainsi, il existe différents programmes pour développer la consommation domestique de thé en Afrique de l'Est. Cela inclut des campagnes de publicité, des événements promotionnels et un plaidoyer vis-à-vis du gouvernement kényan afin qu'il réduise les taxes sur le thé pour le

Tableau II : Exportations de thé kényanes (en kg)

	Janvier-mai 2013		Janvier-mai 2012	
	kg	KSh	kg	KSh
Égypte	42 949 828	10 480 877 911	38 323 421	9 684 275 562
Pakistan	41 202 657	11 086 253 161	36 157 396	9 202 290 748
Royaume-Uni	26 449 655	6 203 393 696	23 466 906	5 395 781 522
Afghanistan	24 733 474	7 001 160 998	18 908 276	5 332 805 034
Soudan	12 009 478	2 557 263 490	11 694 335	1 880 251 509
Émirats arabes unis	11 440 271	2 936 153 177	9 701 522	2 383 689 666
Russie	8 079 622	2 071 738 952	6 226 066	1 586 913 034
Yémen	6 128 185	1 699 472 955	5 787 563	1 621 220 173
Kazakhstan	6 004 061	2 009 044 085	4 891 002	1 366 125 334
Iran	3 856 621	1 138 497 753	2 144 430	577 186 548
Pologne	2 412 215	600 008 010	2 021 130	486 995 242
Nigeria	2 306 026	578 375 443	1 523 567	365 623 898
Somalie	1 948 966	209 279 998	2 225 354	207 383 257
Irlande	1 800 847	580 761 278	2 048 554	559 793 442
Inde	1 704 799	365 222 980	1 298 639	295 038 160
Arabie saoudite	1 594 848	426 691 893	755 016	203 374 527
États-Unis	1 588 600	656 793 518	959 032	294 650 302
Djibouti	1 071 218	117 793 998	951 173	87 769 903
Sous total	197 281 371	50 718 783 305	169 083 382	41 531 167 868
Toutes exportations	204 437 477	52 572 853 065	177 605 316	43 754 184 119

Source : East African Tea Trade Association.

rendre plus abordable aux consommateurs. L'option de se diversifier en produisant d'autres types de thé comme du thé rouge ou du thé vert est aussi explorée.

En avril 2013, le TBK, en partenariat avec Trademark East Africa, a lancé un nouveau portail de vente en ligne destiné à réduire les délais administratifs dans la commercialisation du thé. Le système fournit des services en ligne comme les licences, l'enregistrement et les enquêtes.

En juin 2013, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, le Malawi, le Rwanda et le Sri Lanka – qui, ensemble, représentent plus de 80 % de la production de thé noir – ont créé le Forum international des producteurs de thé. Tous ces producteurs de thé doivent affronter les mêmes difficultés, pénurie de main-d'œuvre, changement climatique et besoin d'améliorer les pratiques agricoles. L'objectif de l'initiative est de promouvoir et développer le thé et de s'assurer que sa production est durable.

Développements dans la production de thé ailleurs dans la région d'Afrique de l'Est et australe

En avril 2013, le ministre rwandais de l'Agriculture a dévoilé la seconde phase du programme de son Conseil national pour le développement des exportations agricoles, « Les nouvelles plantations de thé et l'approche de la construction d'usines 2012-2017 ». L'objectif du programme est d'accroître les zones de plantation de thé de 18 000 hectares d'ici à 2017, en se basant sur la première phase du pro-

Tableau III : Exportations kényanes de thé enregistrées sur cinq années

	2008	2009	2010	2011	2012
Traditionnelles					
Pakistan	61 299 327	54 638 689	76 210 654	80 810 694	90 394 302
Égypte	99 637 532	75 391 513	93 218 452	79 955 481	88 829 583
Royaume-Uni	69 210 250	64 179 439	73 035 089	68 315 829	59 312 290
Afghanistan	25 800 996	33 443 074	49 335 916	44 446 959	41 808 398
Soudan	22 985 238	25 476 533	31 238 302	26 119 755	24 883 737
Total	278 933 343	253 129 248	323 038 413	299 648 718	305 228 310
Nouvelles					
Russie	15 903 585	13 518 878	15 694 042	17 458 854	20 554 978
Émirats arabes unis	17 154 735	12 782 620	22 157 877	22 604 275	23 844 201
Yémen	13 185 712	13 330 704	16 345 851	14 803 961	13 797 897
Kazakhstan	10 345 181	9 122 806	10 082 803	11 932 985	12 006 396
Total	383 443 886	342 481 547	441 021 493	421 272 373	430 204 569

Source : East African Tea Trade Association.

gramme au cours de laquelle 20 665 hectares de thé ont été plantés.

En avril également, l'Agence française de développement (AFD) a signé un programme de 1,2 million d'euros pour renforcer la capacité commerciale de l'Office du thé du Burundi (OTB). L'objectif de ce programme est d'améliorer les normes de qualité tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de renforcer les compétences commerciales de l'OTB, en particulier en matière d'opérations de vente directe. Début 2013, la baisse des prix aux enchères de Mombasa affectant les revenus, l'OTB a réduit

les volumes de thé placés à la vente sur les enchères de Mombasa, dans l'attente d'un redressement des prix. Cela doit être considéré au regard de la hausse de 3,6 % de la production de thé du Burundi entre 2011 et 2012 (de 8 816 tonnes à 9 134 tonnes).

Une délégation de ministres du Mozambique a été envoyée en mission exploratoire en Inde en septembre 2012 pour évaluer l'intérêt d'entrepreneurs indiens à investir dans le secteur du thé du Kenya. Les défis clés identifiés au Mozambique sont la faible productivité, les problèmes de qualité et la nécessité d'augmenter la demande locale.

Au Zimbabwe, le potentiel du thé Makoni – qui serait bon pour la santé (comme le thé rooibos d'Afrique du Sud) du fait de sa haute teneur en zinc et de sa qualité sans caféine – n'a pas encore été pleinement exploité à travers une marque sécurisée ou une protection de type indication géographique (IG).

Alors que les thés spéciaux pourraient engendrer d'énormes bénéfices, l'expérience récente en Afrique du Sud (après les tentatives d'une entreprise française d'enregistrer des marques contenant les mots « rooibos » et « rooibos sud-africain ») illustre bien les défis à affronter dans ce domaine. Dans le

cas de l'Afrique du Sud, il n'est pas certain qu'une protection de marque déposée ou une désignation d'indication géographique offre la forme de différenciation de produit et de protection de la propriété intellectuelle la plus rentable. Surtout, l'état de développement du cadre légal national pour les marques déposées et la protection des IG est un déterminant majeur des coûts et bénéfices relatifs liés à la recherche d'une marque déposée ou d'une protection par IG (voir article *Agritrade* « [Illustration des contraintes juridiques et réglementaires sur la protection des IG](#) », 3 juin 2013).

Au Malawi, dans le même temps, des efforts sont faits pour créer un site d'enchères du thé dans le but de maximiser les gains sur les changes. Cependant, en 2012, moins de 1 % des thés vendus aux enchères de Mombasa provenait du Malawi, suggérant que le volume d'échanges effectués pourrait retarder le développement d'une telle initiative.

Tendances dans la différenciation des produits dans le secteur du thé en 2012/13

« Le passage à des produits à valeur ajoutée sur le long terme nécessite une évaluation attentive des dynamiques du marché »

La plupart des thés exportés d'Afrique de l'Est sont vendus en vrac, et seuls 12 % du thé kényan produits par la méthode de production CTC, « crush, tear and curl » (ou « écraser, déchiqueter et rouler »), le sont avec ajout de valeur. Selon des représentants de l'EATTA, le passage à des produits à valeur ajoutée sur le long terme nécessite une évaluation attentive des dynamiques du marché, dans la mesure où il n'est pas possible de rivaliser directement avec des entreprises comme Lipton, qui achète le thé kényan, l'emballage et le distribue à travers le monde sous des marques reconnues internationalement. De façon réaliste, les options pour des thés à valeur ajoutée « apparaîtront probablement sur les marchés les plus récents », où il faudra « développer une stratégie de long terme avec l'appui du gouvernement » pour exploiter les opportunités dans ce domaine.

En 2012, la production de thés à valeur ajoutée en Tanzanie a augmenté, après l'ouverture d'une nouvelle usine avec des capacités de transformation de 1,5 million de kg par an. Cependant, à ce jour, ce nouvel investissement ne transforme que 4,2 % de la production nationale de la Tanzanie (36 millions de kg par an).

« En mai 2012, Fairtrade Afrique de l'Est a été lancée pour développer et promouvoir les ventes labellisées commerce équitable en Afrique de l'Est »

En termes de développement des marchés locaux, en mai 2012, Fairtrade Afrique de l'Est a été formellement lancée, clairement pour développer et promouvoir les ventes labellisées commerce équitable en Afrique de l'Est. Selon des études de marché préliminaires, sur un échantillon de consommateurs interrogés, 86 % des consommateurs kényans seraient demandeurs de produits labellisés commerce équitable tandis que 73 % seraient prêts à payer davantage pour un produit labellisé commerce équitable.

Au Kenya, quatre nouveaux thés labellisés commerce équitable ont été lancés : un thé Iriani et trois thé spéciaux Kericho Gold : thé vert, English Breakfast et Earl Grey. Cette initiative est appuyée par le Département britannique pour le développement international, qui apporte une aide à Fairtrade International à travers un accord de programme de partenariat de 12 millions de livres.

Par ailleurs, le leader kényan de la torréfaction et de l'emballage du café, Dormans, a fait part de ses projets d'entrer sur le marché du thé, avec le lancement de quatre marques, y compris une marque équitable. Cependant, le président de l'EATTA a exprimé des réserves quant à la labellisation équitable, déclarant que « des cotisations plus coûteuses imposées par Fairtrade étaient prohibitives pour les marques locales qui souhaitaient obtenir la certification ». Il a estimé que de meilleures conditions d'accès au label commerce équitable étaient requises si plusieurs entreprises voulaient en bénéficier (voir article

Agritrade « La chute des prix du thé soulève des questions sur la chaîne d'approvisionnement au Kenya », 19 août 2013).

Changement climatique et secteur du thé

Au Kenya, le défi de long terme le plus sérieux pour le secteur du thé est le changement climatique.

« Le défi de long terme le plus sérieux pour le secteur du thé est le changement climatique »

Un atelier a été organisé en 2013 au Kenya pour évaluer l'impact du changement climatique sur la production de thé. Actuellement, le thé est produit en Afrique de l'Est en culture pluviale, mais les précipitations se sont révélées de plus en plus erratiques au cours des dix dernières années. Les régions de culture du thé traversent une période régulière de sécheresse de trois mois entre décembre et mars, qui peuvent engendrer des pertes de 14 % à 30 % des récoltes. Des menaces de gel suivent pendant encore trois mois, et la grêle peut entraîner la chute de feuilles vertes. Par ailleurs, les consommateurs sont de plus en plus soucieux du respect de processus de production « respectueux du climat ».

Afin de relever ces défis, le Centre du commerce international (ICT) a aidé à la création d'un partenariat public-privé impliquant KTDA, Ethical Tea Partnership, Rainforest Alliance et FLO-CERT (l'organisme de contrôle et de labellisation des produits labellisés commerce équitable), afin de former producteurs et responsables d'usines de thé à se conformer aux normes d'émissions de carbone et s'adapter au changement climatique.

En outre, étant donné que les principales régions de production de thé au

Kenya deviendront de moins en moins adaptées à la production de thé d'ici 2020, avec de nombreuses régions qui ne devraient plus être des zones de production de thé d'ici 2050, il est vital que le Kenya développe une nouvelle cartographie de la production de thé. Cela s'accompagne d'initiatives de développement de produits d'assurance couvrant les risques climatiques pour le secteur agricole et le soutien aux producteurs pour qu'ils s'engagent dans des processus de restructuration liés au climat (voir article Agritrade « [Les petits producteurs de thé kényans bénéficient de prix plus élevés](#) », 18 novembre 2012).

Une concurrence croissante du Dubai Tea Trading Centre

À court terme, la concurrence du DTTC est préoccupante, avec des volumes vendus aux enchères de Mombasa en baisse constante, de 348 millions de kg en 2010 à 320 millions de kg en 2012 (- 8 %). À l'inverse, entre 2007 et 2011, les importations de thé des émirats arabes unis (EAU) ont augmenté d'environ 50 % en valeur, de 324 millions \$US en 2007 à 485 millions \$US en 2011 ; leur part dans les importations mondiales de thé a aussi progressé, de 8,3 % en 2007 à 9,4 % en 2011. En effet, les EAU sont désormais devenus le premier réexportateur mondial de thé, avec 60 % du marché mondial.

À ce jour, le Sri Lanka est le principal fournisseur de thé des EAU, contribuant à environ 20 % de leurs importations en 2010/11, suivi par l'Inde, avec 8 %. Cependant, en avril 2013, le Conseil pour la promotion des exportations de thé du Kenya a annoncé ses projets d'ouvrir un entrepôt de thé à Dubaï en 2014. Cela permettra de garantir que le thé kényan sera toujours disponible au centre d'enchères de Dubaï et renforcera potentiellement

les efforts de l'Afrique de l'Est pour aller vers les pays non traditionnels d'Asie et d'Europe de l'Est.

3. Implications pour les pays ACP

Portée des initiatives régionales appuyant les activités de transformation

Un défi majeur pour le secteur du thé est de savoir tirer profit de l'émergence de nouveaux marchés pour le thé, afin de faciliter la transition vers la production et la commercialisation de thé à valeur ajoutée d'Afrique de l'Est. En termes d'aide gouvernementale, le secteur du thé d'Afrique de l'Est pourrait potentiellement bénéficier de l'expérience du programme d'appui à la restructuration du secteur caribéen du rhum mis en œuvre de 2002 à 2010.

« Un défi majeur est de savoir tirer profit de l'émergence de nouveaux marchés afin de faciliter la transition vers la production et la commercialisation de thé à valeur ajoutée »

Dans le cadre du programme Rhum, l'association régionale des producteurs de rhum du secteur privé, en collaboration étroite avec les producteurs nationaux, a élaboré une stratégie intégrée claire pour la commercialisation et la production de rhum de marque déposée et embouteillé. D'autres caractéristiques significatives incluaient :

- une intégration étroite des soutiens à la commercialisation et à l'investissement ;
- le leadership du secteur privé avec l'appui du gouvernement ;

- la mobilisation de l'« aide pour le commerce » pour le financement de base de l'initiative.

Une approche similaire du repositionnement de marché et du développement de produit pourrait être très fructueuse pour le secteur du thé en Afrique de l'Est. Cependant, cela demandera :

- une association régionale forte, avec le réseau relationnel requis pour dessiner une stratégie commerciale et d'ajustement de la production qui réponde aux besoins et aspirations des associations et des entreprises de production membres ;
- la capacité administrative et les structures de gestion compatible adaptées pour gérer le programme régional ultérieur et ses financements ;
- une aide gouvernementale pour rassembler les différentes parties prenantes afin de concevoir ce programme et mobiliser l'« aide pour le commerce » nécessaire à sa mise en œuvre.

Devancer les exigences des normes de certification

Outre les efforts pour développer les activités de transformation, des initiatives régionales conjointes sont nécessaires pour identifier les tendances des marchés et rester à la pointe de leur évolution. Celles-ci comprennent une demande croissante pour des thés biologiques et une certification de la durabilité de la production de thé. Financer les coûts induits par le respect effectif de ces exigences de certification est un défi permanent, une coopération régionale sur l'identification et la diffusion des bonnes pratiques pouvant, poten-

tiellement, offrir des opportunités de réduction des coûts.

« Il y a un besoin d'initiatives régionales conjointes pour identifier les tendances des marchés et rester à la pointe de leur évolution »

La croissance continue des composantes du marché du commerce équitable, tant dans les marchés équitables établis que dans les émergents (y compris en Afrique), offre potentiellement des avantages de prix si les coûts de certification sont réduits au minimum. Le lancement de Fairtrade Afrique de l'Est pourrait permettre des économies significatives à cet égard, si des capacités de certification locale internationalement acceptables peuvent être mises en place.

Faire face aux impacts multiformes du changement climatique

Bien que des initiatives existent déjà pour faire face aux défis de la production liés au changement climatique, les effets du changement climatique pourraient être multiples. Par exemple, étant donné l'altitude actuelle des zones de production du thé au Kenya, les risques de maladies et ravageurs contre lesquels lutter sont faibles, ce qui signifie que les résidus de pesticides ne sont pas, actuellement, un problème. Mais avec le changement climatique, la production de thé pourrait devoir être relocalisée dans de nouvelles régions où l'usage des pesticides pourrait être nécessaire, ce qui donnerait lieu à des problèmes de gestion des résidus de pesticides. Prendre en compte les effets d'entraînement les

plus probables du changement climatique devrait faire partie intégrante des réponses proactives au changement climatique.

Renforcer le cadre légal pour la protection des IG et des marques déposées

étant donné le potentiel de la commercialisation de thés spéciaux différenciés en termes de qualité, une coopération régionale pourrait aussi être nécessaire pour à la fois identifier les façons les plus rentables de sécuriser la propriété intellectuelle pour les thés spéciaux, et établir un cadre légal approprié pour la protection des IG et des marques déposées.

Principales sources

1. Tea Research Foundation of Kenya, « Analysis of links between climate variables and tea production in the recent past and GIS analysis of tea sustainability under future climate change scenarios », présentation par B.C. Chesere, 29-30 avril 2013
http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Climate_change/kenya/Navaisha_wkp_1/FAO_TRFK_CHESEREK_climate_scenarios_and_tea.pdf
2. Rebecca Nemecek, « All the tea in China: Modeling crop protection in a changing climate », 5th Annual Friedman Fellows Symposium, 17 novembre 2012
http://www.friedmandiabetesinstitute.com/fellows/2012_symposium
3. Delmas, *Com-Watch*, divers numéros
<http://www.delmas.fr/actualite/delmas-com-watch>
4. *Commodafrica*, divers articles
www.commodafrica.com
5. *New Times*, « Rwanda: Govt to double tea production », 21 avril 2013
<http://allafrica.com/stories/201304220030.html>
6. *New Times*, « Rwanda: Maximise Africa's tea potential, Kagame tells producers, dealers », 30 août 2013
<http://allafrica.com/stories/201308300558.html>

7. New Times, « Kitabi scoops EATTA best quality tea accolade », 2 septembre 2013

<http://allafrica.com/stories/201309030184.html>

8. East African Tea Trade Association (EATTA), statistiques sur le thé

http://www.eatta.com/public_site/webroot/index.php/news-events

9. FAO, Groupe intergouvernemental sur le thé, document préparé pour la réunion de Colombo, Sri Lanka (30 janvier-1er février 2012), décembre 2011

http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Tea/Documents/IGG_2012-2-demand.pdf

10. International Tea Committee, site web

<http://www.inttea.com/>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis octobre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Principaux développements dans les marchés mondiaux du thon

Augmenter la capacité des pays ACP à aborder les défis des normes SPS et des règlements INN actuels de l'UE

L'industrie européenne fait pression pour durcir les normes de production du thon

L'intérêt de l'assouplissement des règles d'origine débattu dans le Pacifique

Principaux développements dans la gestion des pêcheries de thon

Développement des stratégies régionales de l'UE en faveur de la pêche au thon

3. Implications pour les pays ACP

Surveiller le développement de stratégies régionales de l'UE complètes en faveur de la pêche

Augmenter les bénéfices/recettes de l'exploitation durable des ressources thonières ACP

Tirer profit de la demande des marchés européens pour la durabilité

Secteur du thon : défis et enjeux

1. Contexte et principaux enjeux

L'UE est le plus grand marché mondial pour le thon, la plupart des produits étant vendus en conserve – avec seulement environ 4 % des importations de thon vendues en tant que produit frais de qualité –, souvent en provenance de pays où les entreprises de l'UE ont investi dans des installations de transformation et avec lesquels l'UE a signé des accords de pêche bilatéraux (voir article Agritrade « [L'UE reste le marché le plus important pour le poisson](#) », 19 novembre 2012).

L'UE possède une importante flotte de pêche de thon tropical, comprenant environ 50 senneurs à senne coulissante, 260 palangriers de surface et une douzaine de canneurs. Ensemble, la flotte thonière de l'UE représente plus de 40 % de la capacité de pêche des flottes externes de l'UE. Ces navires pêchent dans l'Atlantique, dans l'océan Indien et

le Pacifique, opérant à la fois en vertu de cadres réglementaires internationaux – les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) – et dans les zones économiques exclusives (ZEE) des pays côtiers, notamment les pays ACP, au titre d'accords de pêche bilatéraux et de licences privées.

« Les flottes de pêche thonière de l'UE cherchent à obtenir un accès à de nouvelles ressources halieutiques, notamment au travers des nouveaux accords de pêche de l'UE ou en vertu d'accords privés »

Les flottes de pêche thonière de l'UE cherchent à obtenir un accès à de nouvelles ressources halieutiques, notamment au travers des nouveaux accords de pêche de l'UE (par ex. avec les îles

Cook et Tuvalu) ou en vertu d'accords privés (avec le Liberia, la Sierra Leone, etc.).

La majeure partie du thon capturé est destinée aux marchés européens, et est transformée dans l'UE (principalement dans les États membres d'Europe du Sud), dans les pays ACP et dans les pays bénéficiaires du Système de préférences généralisées (SPG). Cela rend les discussions sur les règles d'origine dans les négociations d'Accord de partenariat économique (APE) particulièrement sensibles.

Le secteur du thon de l'UE est verticalement intégré, le capital international étant de plus en plus impliqué dans le secteur, en particulier d'Asie. Il s'agit là d'un élément important à considérer par les gouvernements ACP dans leurs efforts pour promouvoir la transformation à plus forte valeur ajoutée.

Les mesures de gestion dans les cinq ORGP de thon tropical sont progressivement harmonisées au travers de ce que l'on appelle le « processus de Kobe ». Cela inclut des discussions sur la mesure, la gestion et l'allocation de la capacité de pêche – un élément important à prendre en compte par les gouvernements ACP désireux de promouvoir le développement de leur propre capacité de pêche thonière.

« Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique réformée, l'UE prend des mesures pour mettre en œuvre des stratégies régionales »

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa Politique commune de la pêche (PCP) réformée, l'UE prend des mesures pour mettre en œuvre des stratégies régionales en faveur de la pêche au thon dans les zones de pêche dans lesquelles sa flotte est active.

2. Récents développements

Principaux développements dans les marchés mondiaux du thon

En 2012, le volume des captures thonières mondiales est resté stable. Cela a généré une augmentation des prix de la matière première. Malgré la hausse des prix – la valeur du thon importé a augmenté de 20 % – les importations de thon en conserve vers la zone euro ont encore progressé de 5 % en termes de volume, en dépit de la crise financière.

L'Équateur est devenu un des principaux fournisseurs des grands marchés européens du thon, à savoir l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Les pays ACP du Pacifique et les pays africains ont approvisionné des volumes inférieurs de thon en conserve vers ces marchés. En France, le principal fournisseur est devenu l'Espagne, grâce à la promotion fructueuse du thon en conserve haut de gamme espagnol.

Les prix élevés pour les captures de thon ont bénéficié aux flottes de pêche, qui avaient été durement touchées par la hausse des coûts du carburant. En revanche, les transformateurs de thon s'inquiètent de plus en plus de la hausse des coûts du thon, étant donné la réticence des consommateurs à payer plus cher pour leur thon en conserve.

« Pour les États ACP du Pacifique, le décalage entre la capacité de transformation et la disponibilité des ressources de thon reste préoccupant »

D'après les Fisheries Trade News de l'Agence de pêche du Forum des

îles du Pacifique (FFA), dans les pays ACP du Pacifique, le décalage entre la capacité de transformation et la disponibilité des ressources reste préoccupant. Avec la construction de nouvelles usines, la capacité de transformation des économies émergentes augmente. Parfois, cela implique que le thon de l'océan Pacifique occidental et central est transporté vers le Pacifique oriental pour éviter des déficits d'approvisionnement dans les usines de transformation latino-américaines. Ceci sape les efforts visant à développer la transformation de thon dans les pays ACP du Pacifique (PACP) (voir article Agritrade « [Malgré une hausse des prix, la demande de thon se développe dans une zone euro dévastée par la crise](#) », 27 août 2012).

En 2012, la première pêcherie au thon du Pacifique s'est vue décerner la certification du Marine Stewardship Council (MSC). Bien que l'Europe manifeste un intérêt croissant pour le thon durable, il reste à voir si les consommateurs seront prêts à payer plus pour les produits portant un écolabel, étant donné les difficultés économiques actuelles, ou si les détaillants feront tout simplement de l'écolabel une condition indispensable d'achat (voir article Agritrade « [Thon en conserve : les produits écolabellisés de plus en plus prisés en Europe](#) », 2 juillet 2012). Certains experts ont souligné que, bien que le prix du thon skipjack ait pratiquement doublé sur le marché mondial l'année dernière, il serait encore possible d'obtenir des primes sur les prix pour le skipjack certifié MSC provenant de pêcheries durablement gérées dans le Pacifique (jusqu'à 20 % de prime sur les prix) (voir article Agritrade « [Pacifique : l'industrie thonière ne fournit pas du thon certifié MSC](#) », 19 novembre 2012).

Augmenter la capacité des pays ACP à aborder les défis des normes SPS et des règlements INN actuels de l'UE

Durant l'année 2012/13, il est devenu évident que, malgré les défis rencontrés pour satisfaire aux exigences réglementaires de l'UE sur les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), les pays ACP producteurs de thon se conforment de plus en plus aux exigences.

« Les pays ACP producteurs de thon se conforment de plus en plus aux exigences SPS et INN actuelles »

Ceci était le cas pour la pêche à la palangre du thon albacore de Fidji, la première pêcherie à être certifiée par le MSC. Cependant, en novembre 2012, Fidji a été notifiée qu'elle pourrait se voir imposer des sanctions commerciales par l'UE pour non-coopération dans la lutte contre la pêche INN. Plus particulièrement, des lacunes ont été constatées en matière de suivi, contrôle et surveillance des activités de pêche. D'après la Commission européenne, celles-ci sont dues à un manque d'instruments juridiques adéquats, en particulier de dispositions spécifiques dans le cadre juridique national ayant trait aux mesures pour combattre, prévenir et éliminer les activités de pêche INN (voir article Agritrade « [Le thon albacore de Fidji va obtenir la certification MSC, mais sera-t-il autorisé sur le marché de l'UE ?](#) », 28 janvier 2013). Par ailleurs, en 2007, le thon de Fidji avait déjà été interdit sur le marché de l'UE pour défaut de conformité aux normes SPS de l'UE.

Les autorités et le secteur privé de Fidji ont réagi à cette situation et, en juin 2013, le premier lot de thon por-

tant le label MSC a quitté Fidji pour l'Espagne. Outre l'obtention d'un accès aux nouveaux marchés, les producteurs de thon locaux ont également été en mesure d'ajouter de la valeur à leur thon pour accroître leur compétitivité et augmenter les recettes d'exportation. Les longes de thon albacore certifié MSC sont vendues directement en Europe – soit fraîches, soit congelées pour être servies en tant que steaks – plutôt qu'exportées congelées entières pour être mises en conserve comme avant. Cela crée davantage d'emplois au niveau local pour la transformation des longes et les revenus nets sont plus élevés (voir article Agritrade « [Le premier thon certifié MSC du Pacifique arrive sur le marché européen](#) », 22 juillet 2013).

Un autre exemple de la capacité croissante des pays ACP à faire face aux règlements de l'UE applicables aux importations de thon est la coopération régionale entamée en 2013 dans le contexte de la lutte contre la pêche INN. La CE a informé les importateurs début 2013 du risque que le thon importé d'Afrique de l'Ouest soit du thon provenant de sources INN. C'est ainsi que les pays ACP côtiers ont renforcé leur coopération dans la lutte contre la pêche INN. En décembre 2012, les autorités du Liberia ont été informées qu'un navire de pêche INN était sur le point d'entrer dans un port de Maurice, et le pays ouest-africain a envoyé une requête officielle au gouvernement mauricien pour assistance et inspection du navire. L'inspection a confirmé les suspicions selon lesquelles de la pêche illicite avait lieu dans les eaux libériennes. Lors de l'inspection, les autorités ont également découvert une fausse licence de pêche. Plusieurs pays dans l'océan Indien occidental ont refusé depuis d'accorder une licence de pêche à ce navire ou se sont opposées au débarquement de ses captures (voir

article Agritrade « [Préoccupations concernant le thon INN d'Afrique de l'Ouest entrant au Royaume-Uni](#) », 7 avril 2013)

L'industrie européenne fait pression pour durcir les normes de production du thon

S'agissant des discussions sur la réforme de l'Organisation commune des marchés de l'UE dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (voir Note de synthèse – Mise à jour « Pêche ACP-UE : accès au marché et commerce », à venir 2013), durant l'année 2012/13, l'industrie du thon de l'UE a fait pression pour l'application de normes plus strictes aux importations, en particulier en ce qui concerne les négociations sur les accords de libre-échange (ALE).

« L'industrie du thon de l'UE a fait pression pour l'application de normes environnementales et sociales plus strictes aux importations »

En 2012, l'ANFACO, l'Association espagnole des fabricants de conserves de poissons et de fruits de mer, a commandé un rapport sur l'utilisation d'une main-d'œuvre forcée dans la chaîne de production de thon aux Philippines. Ses conclusions mettent en lumière des abus sérieux aussi bien dans le secteur de la pêche que de la transformation. Les importateurs espagnols, ainsi que les organisations de senneurs à la senne coulissante, s'opposent vivement à ce que les produits issus de ces opérations aient libre accès au marché de l'UE. Ceci intervient à un moment où l'UE et les pays de l'ANASE (y compris les Philippines) continuent de négocier un ALE. L'ANFACO a clarifié le fait que, même s'ils ne comptent pas arrêter d'importer du thon des Philippines, ses

membres exerceront des « contrôles extrêmes sur la matière première provenant des entreprises des Philippines qui ne respectent pas les normes en matière de main-d'œuvre » définies par l'Organisation internationale du travail (voir article Agritrade « [Les transformateurs espagnols vont examiner les conditions de travail de la main-d'œuvre impliquée dans les importations de thon](#) », 16 décembre 2012).

À la mi-2013, l'UE a entamé des négociations pour un ALE complet avec la Thaïlande, le dernier d'une série avec les pays de l'ANASE. Même en l'absence d'un ALE, la Thaïlande est devenue une source majeure de thon en conserve. EUROTTHON a par conséquent demandé à la plate-forme européenne du secteur du thon de traiter le thon comme un produit sensible dans les négociations d'ALE avec la Thaïlande : c'est-à-dire que le thon devrait être exclu des engagements d'élimination tarifaire, ou bien l'accès au marché devrait être lié à « un niveau de conformité plus élevé assorti d'une bonne gouvernance, d'une protection des droits de l'homme et d'une protection environnementale mondiale ». Ceci devrait au minimum être conforme aux normes appliquées au titre de l'accord SPG+ de l'UE. Il semble que cela garantirait des « règles du jeu équitables » entre les entreprises thonières de l'UE et des pays tiers (voir article Agritrade « [Négociations d'ALE avec la Thaïlande pour promouvoir les exportations de poisson vers l'UE](#) », 3 juin 2013).

L'intérêt de l'assouplissement des règles d'origine débattu dans le Pacifique

Par le biais de la négociation d'un APE complet, les membres ACP des îles du Pacifique cherchent à obtenir un accès aux marchés européens pour leur thon frais et réfrigéré, sur la base de l'application des règles d'origine pour

l'approvisionnement global. D'après certains observateurs, cela donnerait un coup de pouce aux opérations de pêche à la palangre de thon frais/congelé, en créant un nombre important d'emplois – bénéficiant principalement aux petits pays insulaires qui ne disposent pas de conserveries ou d'installations de transformation. Il a été suggéré que l'UE donnerait une suite positive à cette requête, dans le contexte d'un APE complet, si ce dernier est lié à un accès aux ressources thonières PACP pour les flottes thonières de l'UE. Cependant, le directeur des Parties à l'accord de Nauru (PNA) a remis en question les avantages d'un tel accord, puisque la région pourrait finir avec un APE offrant un approvisionnement global pour les poissons frais/réfrigérés, mais devrait, d'un autre côté, supporter les coûts disproportionnés de la conformité avec toute une série d'exigences, telles que les normes SPS, pour accéder au marché de l'UE (voir article Agritrade « [Le directeur des PNA remet en question l'approche des PACP dans le cadre des négociations d'APE sur la pêche](#) », 28 janvier 2013).

Dans ce contexte, il convient de noter que la plupart des pays des îles du Pacifique, bien que riches en ressources, ne peuvent soutenir financièrement les conserveries, et ils doivent donc se tourner vers la transformation à plus petite échelle de poisson frais et congelé – provenant habituellement des palangriers. Cependant, les autres flottes – telles que les senneurs à senne coulissante, notamment les opérateurs européens – s'opposent fermement à un tel développement, car elles ont déjà investi dans des entreprises conjointes à l'étranger (par ex. en Équateur) et veulent par conséquent continuer à approvisionner leur matière première à un prix raisonnable depuis la région du Pacifique (voir interview Agritrade « [Si nous arrivons à posséder](#)

[les flottes étrangères de palangriers, nous n'aurons pas besoin de la dérogation liée à l'approvisionnement global](#) », 6 juillet 2013).

Dans cette interview, le conseiller commercial des PNA a en outre affirmé que, si certaines flottes opérant actuellement dans les eaux des îles du Pacifique étaient possédées par les îles du Pacifique elles-mêmes, il y aurait suffisamment de thon originaire disponible, ce qui rendrait la dérogation liée à l'approvisionnement global inutile. Actuellement, près de 85 % du thon PACP est capturé par les flottes des États-Unis, du Japon, de Taiwan, de la Corée, des Philippines, de la Chine et de l'Espagne. Seule une faible quantité de thon reste dans la région pour transformation – les conserveries asiatiques et latino-américaines sont fortement dépendantes du thon capturé dans les ZEE des PACP.

« Les États ACP du Pacifique ont besoin d'une participation plus active des partenaires étrangers dans la création d'emplois, et de davantage d'entreprises conjointes de pêche, y compris avec des sociétés de l'UE »

Le conseiller commercial a souligné que la région a besoin d'une participation plus active des partenaires étrangers dans la création d'emplois et la fabrication sur le littoral, et de davantage d'entreprises conjointes de pêche entre les entreprises locales et étrangères, y compris de l'UE.

Principaux développements dans la gestion des pêcheries de thon

Au sein des ORGP de thon

Les membres de la Commission du thon de l'océan Indien (CTOI) – com-

prenant notamment plusieurs pays ACP et l'UE – ont convenu d'introduire des limites de pêche basées sur le principe de précaution. Cependant, Greenpeace estime que la CTOI manque des données nécessaires pour gérer correctement sa capacité et ses efforts de pêche, puisque cela exige que tous les navires de pêche actifs dans les pêcheries de la CTOI soient identifiés, ainsi que leurs caractéristiques de capacité de pêche. Selon Greenpeace, du fait de ce manque de données, plusieurs pays côtiers de l'océan Indien – y compris les pays ACP – envisageant de développer leurs flottes thonières le font sans avoir une idée claire de la capacité de pêche actuellement déployée dans la région. Une telle situation met en péril la durabilité et la rentabilité à long terme des pêcheries dans la région CTOI ainsi que les aspirations de développement des pays côtiers à bénéficier davantage de l'exploitation des ressources thonières. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont également souligné l'utilisation croissante des dispositifs de concentration de poissons, qui agissent en tant que multiplicateur de capacité et qui font que l'effort de pêche déployé reste élevé même si le nombre de senneurs à senne coulissante a diminué (voir article Agritrade « [Selon Greenpeace, mesurer les capacités de pêche dans l'océan Indien est "une étape essentielle pour une gestion saine"](#) », 1er juillet 2013).

« La pêche avec des dispositifs de concentration de poissons a été particulièrement critiquée parce qu'ils conduisent à des captures accessoires importantes »

La pêche avec des dispositifs de concentration de poissons a été particulièrement critiquée ces 12 derniers mois, non pas parce qu'ils augmentent la capacité de pêche mais parce

qu'ils conduisent à des captures accessoires importantes d'espèces sensibles telles que les requins ou les tortues marines. Certaines ONG ont fait campagne et ont mis la pression sur les détaillants européens pour qu'ils ne s'approvisionnent plus en thon auprès des senneurs à senne coulissante utilisant des dispositifs de concentration de poissons et se tournent vers des engins sans dispositifs de concentration.

Lors de l'année 2012/13, un effort considérable a été consenti pour augmenter les approvisionnements de thon auprès des canneurs, qui sont considérés comme utilisant la méthode de capture la plus durable, même si certains mettent en garde contre la durabilité des pêcheries d'appâts. En 2012, l'International Pole and Line Foundation (IPNLF) a été lancée avec l'objectif d'aider à développer des pêcheries à la canne durables et équitables et d'augmenter la part de marché du thon durablement et équitablement pêché à la canne. L'IPNLF est active dans les Maldives et en Indonésie, mais entend élargir son travail à d'autres pays, parmi lesquels des pays ACP producteurs de thon tels que le Ghana, le Mozambique, le Sénégal et les petits pays insulaires de la région du Pacifique. Ce développement devrait aider à satisfaire la demande croissante de thon pêché à la canne en Europe, en particulier au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Allemagne, en France, en Autriche et dans les pays nordiques (voir article Agritrade « [Une nouvelle fondation pour soutenir l'approvisionnement mondial de thon pêché à la ligne](#) », 28 mai 2012).

Cependant, une étude a souligné qu'une interdiction totale de la pêche avec dispositifs de concentration de poissons pourrait aboutir au retrait de la flotte de senneurs à senne coulissante tout entière de l'océan

Indien. Cela aurait des conséquences majeures pour les économies de ces pays côtiers. Remplacer les senneurs par les canneurs multiplierait par six les captures d'espèces non ciblées, doublerait la consommation de carburant et poserait des problèmes en matière d'exploitation durable des pêcheries d'appâts. L'étude a montré que les débarquements des canneurs ne seraient pas en mesure d'approvisionner le volume de matière première que les senneurs produisent pour les conserveries, et a conclu qu'il y avait peu de chances que la pêche à la canne se développe dans la région à moins qu'il n'y ait une grande différence quant au prix au débarquement entre le thon pêché à la canne et celui pêché à la senne (voir article Agritrade « [Une étude examine les captures accessoires et les rejets des flottes européennes et d'autres flottes thonières dans l'océan Indien](#) », 29 avril 2013).

Principaux développements dans les accords de partenariat de pêche

Après trois ans sans un accord, Maurice a signé un nouvel accord de partenariat de pêche (APP) et un protocole en 2012. Cet accord a suscité l'opposition des pêcheurs et de la société civile, qui réclamaient davantage de transparence dans le processus de négociation pour garantir que tous les intérêts – ceux des pêcheurs, des transformateurs, des consommateurs et de la société civile – soient correctement pris en compte.

« Dans le contexte des négociations de l'APP, Maurice a proposé de créer un comité consultatif mauricien sur la pêche »

Certains ont considéré que les règles régissant les captures accessoires de

requins par les flottes thonières de l'UE auraient dû être incluses dans l'accord, comme c'était le cas dans l'APP Madagascar-UE. Les autorités mauriciennes ont ainsi reconnu la nécessité d'améliorer la participation des parties prenantes dans le secteur de la pêche, la création d'un comité consultatif mauricien sur la pêche et les questions maritimes ayant d'ailleurs été proposée (voir interview Agritrade « [Un accord transparent, durable et équitable avec l'UE aura des retombées sur les activités des flottes asiatiques à Maurice](#) », 10 mars 2013).

En 2013, l'UE et la Côte d'Ivoire ont convenu un nouveau protocole de cinq ans pour la mise en œuvre de l'APP sur le thon. L'aide au secteur de la pêche a été augmentée pour tenir compte de la situation de l'administration de la pêche en Côte d'Ivoire après la guerre civile et pour l'aider à accepter ses obligations internationales en termes de contrôle par l'État du port. L'évaluation de l'APP de la Côte d'Ivoire souligne que l'accord avec la Côte d'Ivoire revêt une importance stratégique particulière, car il permet à la pêche à la senne d'être pratiquée en route vers Abidjan, le principal port de débarquement dans la région pour les thoniers européens. Les navires de l'UE sont les principaux fournisseurs des trois conserveries de thon d'Abidjan, apportant près de 70 % de leur matière première. Ils représentent également la moitié des quantités transbordées, fournissant environ 11 000 tonnes de poisson au marché national. La présence des navires de l'UE dans le port d'Abidjan génère des avantages économiques importants, avec environ 21 000 personnes qui dépendent de la présence des flottes européennes (voir article Agritrade « [Nouveau protocole à l'accord de partenariat de pêche UE-Côte d'Ivoire](#) », 24 février 2013).

Au même moment, cependant, a été décidée une date d'expiration du règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007, qui fournit un accès provisoire en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE pour les pays ACP dont les gouvernements ont paraphé des APE intérimaires, en attendant la conclusion du processus d'APE complet et l'entrée en vigueur de l'accord d'APE complet. Ceci signifie que, si au 1er octobre 2014 le processus d'APE complet n'est pas conclu (au niveau national ou régional) et que l'accord n'est pas encore entré en vigueur, l'accès en franchise de droits au marché de l'UE sera supprimé et les droits SPG appropriés seront imposés aux importations vers l'UE. Ceci affecte exclusivement les pays ACP non PMA qui ne sont pas éligibles à l'accès en franchise de droits et de contingents au titre de l'accord « Tout sauf les armes » (TSA) de l'UE, y compris la Côte d'Ivoire.

« Tout retrait des préférences tarifaires de la Côte d'Ivoire sur le marché de l'UE affecterait l'équilibre général de l'APP UE-Côte d'Ivoire »

Tout retrait des préférences tarifaires de la Côte d'Ivoire sur le marché de l'UE affecterait l'équilibre général de l'APP UE-Côte d'Ivoire (voir article Agritrade « [Date limite mettant fin à l'accès libre au marché de l'UE pour la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya et la Namibie pour octobre 2014](#) », 13 juin 2013)

En 2012, la CE a paraphé un accord d'accès avec Kiribati qui ignore le système d'allocation d'accès régional – le Vessel Day Scheme (VDS). La commission du développement du Parlement européen a dénoncé l'accord, affirmant qu'il engendrait des tensions significatives, aussi bien entre l'UE et certains pays des îles du Pacifique

qu'entre Kiribati et d'autres pays des îles du Pacifique, ces derniers exprimant des craintes quant à la mauvaise foi de l'UE, dont les agissements ont pour effet de rompre la solidarité régionale. La commission du développement a proposé le rejet de l'APP et a appelé la CE à renégocier le protocole pour intégrer les dispositions d'un accord régional et sous-régional ou d'un accord contraignant pour Kiribati, notamment le système VDS (voir article Agritrade « [La dérogation concernant l'approvisionnement global de l'APE ne devrait pas être liée à des questions d'accès aux ressources, selon les ministres PACP](#) », 13 juin 2013).

Développement des stratégies régionales de l'UE en faveur de la pêche au thon

Dans sa communication sur la dimension extérieure future de la PCP, publiée en 2011, la CE soulignait son intention de développer des stratégies régionales de pêche dans le cadre de ses relations avec les pays tiers.

Dans une interview, un représentant du secteur du thon de l'UE a fait valoir que ces stratégies régionales sont capitales pour la pêche au thon. Certains considèrent que ces stratégies régionales devraient soutenir les efforts déployés par les pays d'une région donnée pour harmoniser leurs politiques, en particulier en ce qui concerne les conditions d'accès des flottes de pêche en eaux lointaines, la coopération scientifique et la lutte contre la pêche illicite. Une autre proposition avancée par le secteur du thon était que les pays partenaires (en particulier ceux qui ont des APP de thon avec l'UE) devraient envisager de développer une « spécialisation » au sein d'une région : unités de transformation, centres de formation régionaux, etc. Cela nécessiterait également un dialogue entre les

pays côtiers pour déterminer comment les nombreux bénéfices des opérations des flottes de pêche en eaux lointaines devraient être partagés. Si la mise en place d'usines de transformation est en effet un point capital à aborder, le paiement des coûts d'accès harmonisés, représentant une part équitable de la valeur des captures, est un autre élément important à débattre au niveau régional (voir interview Agritrade « [Les stratégies régionales de pêche de l'UE devraient se centrer sur l'appui à l'harmonisation et à la spécialisation](#) », 11 novembre 2012).

À la mi-2013, la commission de la pêche du Parlement européen est allée plus loin, en présentant une première proposition pour une stratégie européenne complète sur la pêche pour la région du Pacifique.

« Une première proposition pour une stratégie complète sur la pêche pour la région du Pacifique, ce qui pourrait servir de modèle pour les propositions régionales ultérieures »

Elle pourrait servir de modèle pour les propositions ultérieures de stratégies européennes dans d'autres régions où les flottes européennes de pêche au thon sont actives.

La proposition de la commission de la pêche du PE invite la Commission à garantir la coordination des politiques de l'UE affectant la région du Pacifique, telles que les politiques en matière de pêche, de commerce et de développement, en vue de maximiser les bénéfices aussi bien pour les pays du Pacifique que de l'UE.

La proposition réitère qu'aucune dérogation supplémentaire aux règles d'origine ne doit être accordée dans les négociations d'APE avec les pays PACP sans l'octroi de bénéfices récipro-

ques à l'industrie de la pêche de l'UE, par exemple un accès aux ressources halieutiques dans les ZEE de ces pays.

Elle appelle la Commission à prévoir la mise en place d'une stratégie à plus long terme sur l'accès de la flotte de l'UE aux ZEE de ces pays de la région, basée sur un accord-cadre régional entre l'UE et les pays de la région occidentale et centrale du Pacifique, négocié avec l'APP, une stratégie qui se concrétiserait dans les accords bilatéraux de coopération de pêche avec les pays concernés.

La proposition va plus loin et suggère que cet accord régional repose sur le système VDS déjà en place, même si cela représente un virage à 180° degrés par rapport aux positions européennes antérieures. La proposition exige néanmoins que des mesures soient adoptées pour assurer la transparence du VDS, qu'il soit mis en œuvre par toutes les parties concernées et qu'il soit conforme aux meilleurs avis scientifiques disponibles.

Enfin, la proposition suggère que la négociation de cet accord régional examine de nouvelles manières de canaliser l'aide du Fonds européen de développement (FED) en faveur de la région à travers la FFA, les pays PACP ne disposant pas des ressources humaines et techniques nécessaires pour utiliser les fonds disponibles du FED (voir article Agritrade « [Le Parlement européen va proposer une stratégie exhaustive pour la pêche dans la région du Pacifique](#) », 5 août 2013).

3. Implications pour les pays ACP

Surveiller le développement de stratégies régionales de l'UE complètes en faveur de la pêche

La formulation par l'UE de propositions visant à développer des stratégies régionales complètes en faveur de la pêche pourrait être une étape positive si celles-ci étaient mises en œuvre dans l'esprit des engagements de l'UE envers la « cohérence des politiques pour le développement », puisque cela placerait les aspirations en matière de développement du secteur de la pêche ACP au cœur de ces stratégies. Il est par conséquent crucial que les pays ACP surveillent ces développements et trouvent le moyen de faire entendre ces préoccupations par les institutions européennes.

Les propositions actuelles visant à conditionner l'accès aux pêcheries au déploiement de l'aide du FED sont une source d'inquiétude pour plusieurs pays ACP. Ils jugent cela contraire au Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO.

« Les propositions actuelles visant à conditionner l'accès aux pêcheries à l'allocation de concessions commerciales sont une source d'inquiétude pour plusieurs pays ACP, puisqu'elles sont contraires au Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO »

La préoccupation centrale des gouvernements ACP doit être d'assurer la disponibilité à long terme des ressources halieutiques et de garantir que

la capacité de pêche est conforme aux ressources disponibles. Pour les espèces hautement migratoires telles que le thon, cela exige une approche régionale.

Le Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche de la FAO souligne que les pays en développement doivent être aidés pour s'assurer que leurs droits sont respectés et qu'ils sont en mesure de remplir leurs obligations. Cela inclut la documentation et le partage des données par les États du pavillon sur les opérations de leurs navires et implique une solide coordination entre les pays intéressés pour garantir la durabilité.

Par conséquent, il convient de tenir compte de la manière dont la coordination et la coopération régionale ACP – y compris la gouvernance des pêcheries, la recherche, le suivi, le contrôle et la surveillance (MCS), la lutte contre la pêche INN, et les accords de gestion tels que le système VDS dans le Pacifique – promouvront la pêche durable, et comment cela pourrait être appuyé par l'UE. Jusqu'à présent, l'UE a soutenu plusieurs programmes régionaux axés sur ces questions, tels que le programme régional de l'océan Indien contre la pêche INN (impliquant l'échange automatique d'informations, un système MCS amélioré, des opérations de contrôle conjointes, etc.). Des programmes similaires pourraient être développés dans d'autres régions.

Augmenter les bénéfices/recettes de l'exploitation durable des ressources thonières ACP

Les coûts supportés par les producteurs de thon en conserve, y compris ceux des pays ACP, sont susceptibles de continuer leur progression du fait de la rareté croissante des matières

premières due à des mesures de gestion plus strictes ou, dans certains cas, à la surexploitation des ressources.

D'autre part, la durabilité écologique est en passe d'être érigée en norme régissant tous les produits halieutiques commercialisés sur les marchés de l'UE, indépendamment de la disposition ou non des consommateurs de l'Union à acheter ces produits à un prix supérieur.

« La durabilité écologique est en passe d'être érigée en norme régissant tous les produits halieutiques commercialisés sur les marchés de l'UE, indépendamment de la disposition ou non des consommateurs de l'Union à acheter ces produits à un prix supérieur »

Dans ce contexte, il sera important de soutenir les pêcheurs, les conserveries et les usines de découpe de longues implantées dans les pays ACP pour les aider à développer leur propre production thonière dans le respect de ces normes, afin de maintenir ou d'accroître leur part sur les marchés de l'UE.

Les gouvernements ACP devront par conséquent investir davantage dans la gestion des pêcheries (par ex. la recherche et les systèmes MCS). Même si les bailleurs de fonds financent une partie de ces efforts, les pays ACP devront trouver le moyen de s'assurer que ces efforts sont soutenus et ne dépendent pas de projets d'aide spécifiques. Si l'on examine les coûts de gestion des pêcheries de l'OCDE, il semble possible pour les pays ACP de revoir le prix d'accès pour les flottes étrangères.

Les préoccupations des pays ACP en matière de création d'emplois doivent

cependant également être abordées. Cela pourrait se faire en développant une flotte de pêche ACP employant des effectifs locaux et/ou en développant la transformation du thon sur le littoral. Les gouvernements ACP seront clairement confrontés à des choix importants.

Bien que la réforme des règles d'origine de l'UE, permettant que tous les poissons capturés dans les ZEE des pays ACP se voient accorder le caractère originaire, fasse partie des demandes de longue date des pays ACP, il convient de noter que cela pourrait ne pas être propice au développement ou à la protection des flottes locales. Les gouvernements ACP devront par conséquent envisager de mettre en place des mesures complémentaires pour promouvoir le développement des flottes de pêche locales existantes, tout en s'assurant que seuls des niveaux durables d'effort de pêche sont déployés, dans le cadre de la transition vers l'approvisionnement global.

Tirer profit de la demande des marchés européens pour la durabilité

La demande croissante des pays de l'UE pour du thon provenant de sources durables pourrait ouvrir de nouveaux marchés diversifiés pour les pays ACP approvisionnant du thon portant un label écologique, du thon pêché à la canne, ainsi que du thon capturé sans dispositif de concentration de poissons. Il convient de noter cependant que les défis devant être relevés par les producteurs ACP, y compris par les producteurs à petite échelle de thon pêché à la canne qui désirent accéder aux marchés européens potentiellement lucratifs, vont au-delà des questions de durabilité. Actuellement, les défis les plus importants restent les exigences SPS et la

législation en matière de pêche INN. Un système visant à promouvoir le commerce de « thon durable » qui négligerait ces aspects court le risque que

certaines produits – capturés eux aussi de manière durable – soient bannis des marchés européens.

Principales sources

1. Atuna.com

<http://www.atuna.com/>

2. Fisheries Trade News, Pacific Islands Forum Fisheries Agency

http://www.ffa.int/trade_industry

3. Site web des Parties à l'accord de Nauru

<http://www.pnatuna.com/>

4. Tuna-org, RFMO – site web sur le processus de Kobe

<http://tuna-org.org/>

5. Site web de l'International Seafood Sustainability Foundation

<http://iss-foundation.org/>

6. Site web de Pacifical

<http://www.pacifical.com/>

7. Comité européen interprofessionnel du thon tropical

<http://www.eurothon.eu/>

8. Smart Fish, « A review of bycatch and discards issues in the Indian Ocean », mars 2013

http://media.wix.com/ugd/19606a_d4b11a3671a991d91fbf10cf5dd06a0a.pdf

9. Site web de la DG Mare – Section International – Liste et contenu des APP ACP-UE sur le thon

http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/index_en.htm

10. Projet de rapport sur une stratégie globale de l'Union en matière de pêche dans la région Pacifique

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/pech/pr/924/924362/924362en.pdf

11. Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO

<http://www.fao.org/fishery/code/fr>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Tendances récentes de la production et du commerce agricoles : développements concernant les principaux produits importés

Développements relatifs à l'intégration régionale

Développements relatifs aux négociations APE

3. Débats et enjeux politiques actuels

Réduire les coûts liés au commerce des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest

Mettre en balance les intérêts des consommateurs, des producteurs et des industriels

Aller vers des cadres de politique régionale harmonisés

Capitaliser sur la demande mondiale changeante en soutenant les activités de transformation des produits agricoles

Se mettre en conformité avec les normes en évolution

S'attaquer aux distorsions commerciales provoquées par les politiques des pays de l'OCDE

Les règles d'origine : mettre en balance la production locale et les importations

Les APE et la mise en œuvre du TEC

Afrique de l'Ouest : enjeux liés au commerce agricole

1. Contexte et principaux enjeux

Après six années de discussions, en 2013, un accord a finalement été trouvé par la Communauté des États d'Afrique de l'Est (CEDEAO) et par l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) sur un calendrier concernant le tarif extérieur commun (TEC). Le défi maintenant va être de concilier ce dernier avec les politiques commerciales agricoles nationales. Face aux prix mondiaux croissants, les stratégies nationales de transformation agricole de beaucoup de pays ouest-africains sont fortement centrées sur l'autosuffisance alimentaire au niveau national. Ces stratégies posent des problèmes quant au développement de politiques agricoles régionales et quant aux accords commerciaux intra-régionaux pour les produits agroalimentaires.

Les stratégies clés adoptées depuis 2011 comprennent :

- le plan d'action de transformation agricole au Nigeria qui vise à relancer la production de riz, manioc, sorgho, cacao, coton, et à redynamiser le secteur laitier

- le Plan stratégique de relance du secteur agricole au Bénin qui concentre ses efforts sur 14 secteurs prioritaires ;

- l'initiative 3N (« Les Nigériens nourrissent les Nigériens ») au Niger dont l'objectif est de renforcer la production alimentaire nationale et la résilience aux crises alimentaires ;

- la réforme du secteur du cacao en Côte d'Ivoire.

Ces stratégies sont complétées par l'élaboration des cadres nationaux des Programmes détaillés de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), qui ont permis l'émergence de Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) et d'un Programme régional d'investissement agricole (PRIA), qui vise à promouvoir un cadre régional coordonné. Cependant, depuis 2010, la mise en œuvre des PNIA a été affectée par un financement insuffisant.

Depuis 2000, l'union douanière de l'UEMOA regroupe les huit pays francophones (Bénin, Burkina Faso, Côte

d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ; par ailleurs, une zone de libre-échange est censée régir le commerce au sein du groupe de pays plus large de la CEDEAO. Cependant, il subsiste des problèmes sérieux concernant la mise en œuvre du Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO. De nombreuses barrières au commerce officielles (comme les interdictions et restrictions d'importation et d'exportation) et non officielles continuent à nuire aux objectifs de libéralisation du commerce. Toutefois, des initiatives telles que la Borderless Alliance ont été lancées afin d'identifier les barrières au commerce intra-régional et de contribuer progressivement à leur suppression.

Les négociations pour un Accord de partenariat économique (APE) se poursuivent. Le degré d'ouverture du marché ouest-africain et le financement du programme d'ajustement lié à l'APE demeurent tous deux des domaines de désaccord. Le règlement qui prévoit un accès au marché de l'UE en franchise de droits et de quotas va prendre fin

le 1er octobre 2014, fixant ainsi une échéance effective pour la conclusion des négociations APE.

2. Récents développements

Tendances récentes de la production et du commerce agricoles : développements concernant les principaux produits importés

Céréales

Après une mauvaise récolte en 2011, la production céréalière s'est rétablie en 2012 et a atteint un niveau supérieur de 14,2 % à la moyenne des cinq années passées. Dès lors, « la situation générale en matière de sécurité alimentaire s'est améliorée significativement au Sahel », bien que certaines zones restent très touchées par l'insécurité alimentaire.

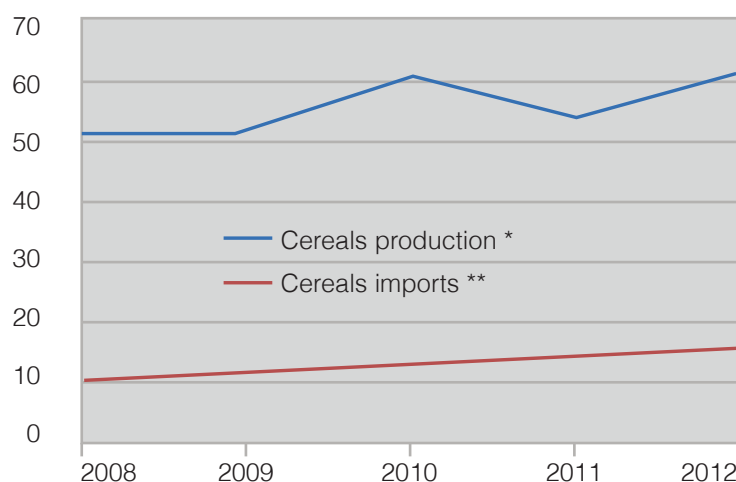
Dans l'ensemble, les prix en 2012 sont restés stables pour les produits importés, et ont même baissé pour les céréales secondaires. Le taux de croissance annuel de la population de 2,6 % et l'urbanisation rapide continuent cependant d'exercer une pression sur l'offre alimentaire. Par conséquent, les importations alimentaires (principalement le riz et le blé) ont augmenté de 40 % entre 2008 et 2012.

« Dans la région, l'UE est un fournisseur majeur de blé et de céréales »

Dans la région, l'UE est un fournisseur majeur de blé et de céréales en général, le montant des exportations variant chaque année de 1,1 à 2 millions de tonnes, et atteignant presque 1,7 million de tonnes en 2012. Les importations de produits céréaliers transformés en provenance de l'UE ont augmenté de plus de 5 %, alors que celles des préparations de céréales se sont accrues de près de 60 % entre 2008 et 2012.

Le Nigeria est le principal importateur de la région, ses importations ayant progressé de 25 % en 2012 pour atteindre 5 milliards € (principalement des céréales, du sucre et du riz mais aussi des fruits et des produits laitiers). En parallèle, le Ghana devient « un point d'accès clé pour entrer sur le marché régional d'Afrique de l'Ouest », les importations de produits agricoles et alimentaires ayant connu une hausse de 20 % en 2012. Selon le département américain de l'Agriculture (USDA), cette hausse serait due à la politique commerciale du gouvernement du pays (voir article Agritrade « [Le Ghana est considéré comme une porte d'entrée pour les exportations agroalimentaires vers l'Afrique de l'Ouest](#) », 11 février 2013).

Figure 1: Production et importations de céréales des pays d'Afrique de l'Ouest, 2008-2012 (en millions de tonnes)



Notes: * West African countries (incl. Chad); ** West African countries (including Chad and excluding Cape Verde); cereals include wheat, coarse grains and rice (paddy).

Source : FAO SMIAR, « Perspectives de récolte et situation alimentaire », 2008-2012, www.fao.org/docrep/016/al992f/al992f00.pdf et www.fao.org/docrep/017/al995f/al995f00.pdf.

Produits laitiers et de la volaille

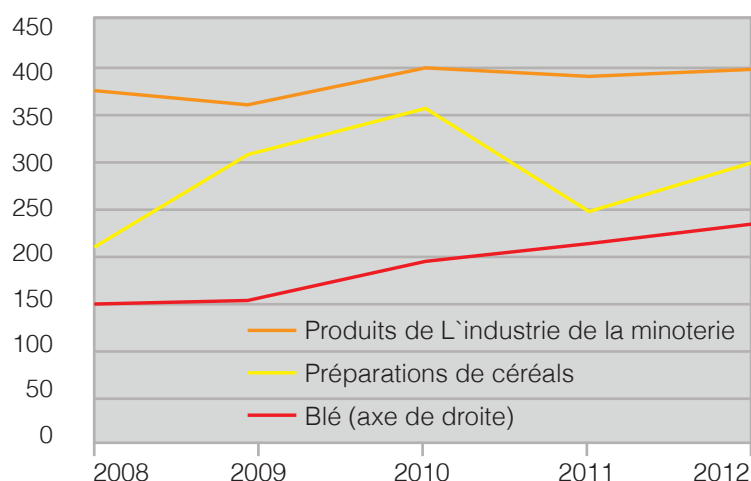
Au Ghana, l'écart entre la production et la consommation nationale de produits laitiers et de volaille est considérable et croissant, le pays dépendant presque complètement des importations pour les produits finis et pour les intrants de certains secteurs (par ex. les produits laitiers). Cette situation rend le Ghana

particulièrement intéressant pour les exportateurs européens (produits laitiers et volaille), brésiliens et des États-Unis (volaille) (voir article *Agritrade* « [Les marchés nigérian et ghanéen offrent un potentiel de croissance supplémentaire pour les exportations de lait de l'UE](#) », 2 février 2013). Les exportations européennes de lait progressent non seulement au Ghana mais également

vers les autres pays de la région, et la tendance va probablement se maintenir avec l'abolition des quotas de production de lait européens.

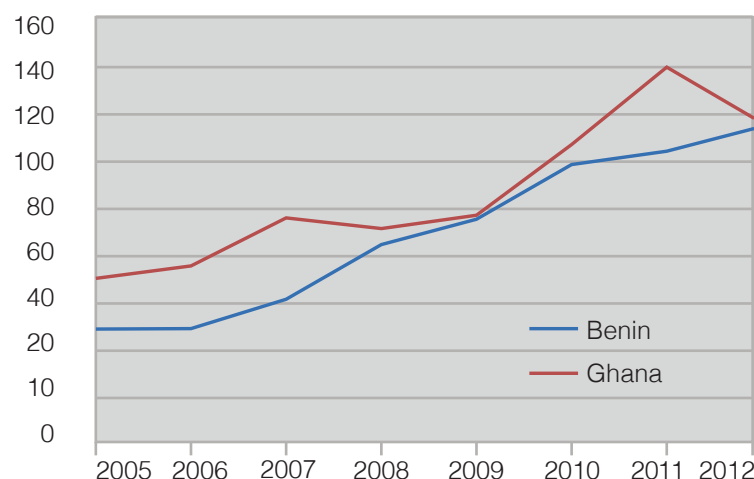
Dans le secteur de la volaille, le Bénin et le Ghana sont les principaux importateurs, et l'UE et le Brésil les principaux fournisseurs. Pendant la période 2008-2012, les importations du Bénin et du Ghana ont augmenté de 70 % et 67 % respectivement (voir article *Agritrade* « Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse », 9 décembre 2012). Cette tendance devrait se poursuivre, étant donné les niveaux d'exportation de l'UE et de l'Afrique du Sud prévus et les mesures tarifaires qui pourraient être appliquées en Afrique du Sud – le principal marché africain – pour contrer les importations de du Sud – le principal marché africain – pour contrer les importations de poulet poulet. Un volume important des importations du Bénin est réexporté (illégalement) vers son voisin le Nigeria.

Figure 2 : Importations de la région en provenance de l'UE (en milliers de tonnes)



Source: Eurostat

Figure 3 : Importations de volaille du Ghana et du Bénin (en milliers de tonnes)



2011 = estimations ; 2012 = prévisions.

Source : Thepoultrysite.com, « Global poultry trends 2012 », octobre 2012.

« Entre 2008 et 2012, les exportations de volaille de l'UE vers les pays ouest-africains ont progressé de presque 90 % »

Dans l'ensemble, entre 2008 et 2012, les exportations de volaille de l'UE vers les pays ouest-africains ont progressé de presque 90 % (voir articles *Agritrade* « [Forte croissance des exportations de volaille du Brésil vers l'Afrique](#) », 29 juillet 2012, « [Les exportations de volaille de l'UE sont de plus en plus orientées vers l'Afrique](#) », 4 novembre 2012, « [L'Afrique du Sud désamorce le conflit à l'OMC sur la volaille brésilienne](#) », 18 février 2013).

Viande bovine

À la concurrence des morceaux de volaille de basse qualité, s'ajoutent les exportations croissantes de morceaux de bœuf du « cinquième quartier », pour lesquels il n'y a pas de marché dans

l'UE. Les exportations britanniques de produits bovins congelés vers le Ghana ont plus que triplé entre 2010 et 2011 (voir article *Agritrade* « [Tendances du secteur de la viande bovine dans l'UE et dans le monde](#) », 9 septembre 2012).

« Les exportations britanniques de produits bovins congelés vers le Ghana ont plus que triplé entre 2010 et 2011 »

La Fédération des exportateurs américains de produits bovins cherche quant à elle des opportunités au Sénégal pour exporter des morceaux de bœuf de qualité supérieure (voir article *Agritrade* « [Les États-Unis ciblent les marchés du bœuf ouest-africains de première qualité](#) », 9 décembre 2012). Étant donné que le bétail est le principal produit échangé au niveau régional, et que la demande des zones urbaines côtières progresse, ces nouveaux échanges commerciaux, s'ils se développent fortement, pourraient nuire aux efforts de développement des chaînes d'approvisionnement intra-régionales de bétail/bœuf. Face aux défis existants en termes d'infrastructures, de contrôle des maladies animales, de respect de la chaîne du froid, et de commerce intra-régional plus largement, il y a clairement un risque.

Oignons

Les importations d'oignons du Sénégal suscitent encore des préoccupations. Ces importations ont augmenté de 58 % entre 2007 et 2011, mais elles ont baissé de 8 % en 2012, en partie en raison des restrictions saisonnières des importations. En 2012, le Sénégal représentait 17 % des exportations d'oignons extra-UE. Néanmoins, l'introduction de restrictions saisonnières des importations et d'autres mesures a encouragé une expansion de la production d'oignons destinés à être

commercialisés au Sénégal (de 40 000 tonnes en 2003 à 240 000 tonnes en 2012).

« La production d'oignons destinés à être commercialisés au Sénégal a augmenté de 40 000 tonnes en 2003 à 240 000 tonnes en 2012 »

Par conséquent, l'UE a diversifié ses marchés en Afrique de l'Ouest (par ex. vers la Guinée, la Sierra Leone et la Mauritanie) (voir article *Agritrade* « [Les exportations d'oignons néerlandais vers l'Afrique de l'Ouest affichent une croissance continue](#) », 2 février 2013). Soixante-dix pour cent de la production d'oignons au Niger étant vendue en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Bénin et au Togo, ce processus de diversification des marchés des exportateurs européens constitue une source d'inquiétude (voir article *Agritrade* « [Le débat autour des droits de douane sur les oignons au Sénégal s'intensifie alors qu'il y a surabondance sur les marchés ouest-africains](#) », 6 août 2012).

Le volume élevé et continu d'importations d'oignons en provenance de l'UE vers le Sénégal, qui a entraîné un stockage d'oignons importés avant l'entrée en vigueur des restrictions saisonnières, a amené les producteurs sénégalais d'oignons à demander une interdiction d'importation de trois années. En réponse à ces demandes, le gouvernement a pris les décisions suivantes :

- avancer l'entrée en vigueur des restrictions saisonnières d'avril à février ;
- renforcer les inspections au port ;
- rendre les licences d'importation non transférables ;

- faciliter l'octroi de permis d'importation pour « les importateurs qui s'engagent à promouvoir la commercialisation de la production locale (voir article *Agritrade* « [Le Sénégal peaufine son régime d'importation des oignons](#) », 3 juin 2013).

Le lien fait entre l'octroi des licences d'importation et l'achat local fait penser aux politiques similaires mises en place en Namibie dans le secteur horticole et qui ont rencontré un certain succès (voir article *Agritrade* « [Le débat autour des droits de douane sur les oignons au Sénégal s'intensifie alors qu'il y a surabondance sur les marchés ouest-africains](#) », 6 août 2012).

Développements des principales exportations extra-régionales

Cacao

Le Ghana et la Côte d'Ivoire dominent toujours le marché mondial du cacao, comptant pour 60 % de la production mondiale. En 2012/13, le gouvernement de la Côte d'Ivoire a continué à mettre en place dans le secteur du cacao les réformes qui avaient été décidées en 2011. Ces réformes ont dans l'ensemble rencontré un certain succès (voir article *Agritrade* « [Rapport à la une : Les réformes du secteur du cacao de la Côte d'Ivoire 2011-2012](#) », 16 décembre 2012). Dans le pays voisin, le Ghana, une chute de 34,2 % des livraisons de cacao a été observée durant les trois premières semaines de la saison cacaoyère 2012/13. Ce mouvement a été attribué à des exportations illégales vers la Côte d'Ivoire, liées à des problèmes de paiement au Ghana et à la dévaluation de la monnaie ghanéenne, le cedi, ceci montrant l'importance d'une coordination au niveau régional des politiques dans le secteur du cacao.

Actuellement, la demande mondiale pour le cacao change de visage. En

2012, les importations chinoises en provenance du Ghana et de la Côte d'Ivoire ont augmenté de 90 % et de 533 % respectivement (encore que partant de niveaux assez faibles), alors que les importations européennes de cacao ont baissé de presque 7 %. Parallèlement, le broyage local de fèves en Côte d'Ivoire a augmenté de 440 000 tonnes en 2011/12.

« Le broyage local de fèves en Côte d'Ivoire a augmenté de 440 000 tonnes en 2011/12 »

Sur les marchés des pays développés, les consommateurs se préoccupent de plus en plus des questions liées à la durabilité et au travail des enfants, ce qui conduit à l'application de normes environnementales et sociales plus strictes aux fournisseurs de cacao (voir article *Agritrade* « [Tendances de la production mondiale de cacao](#) », 2 février 2013). En mars 2012, le Parlement européen a adopté une résolution qui appelle de manière implicite à une plus grande utilisation de mesures de politique commerciale pour éliminer le travail des enfants dans le secteur cacaoyer. La mise en place de telles mesures pourrait poser des problèmes à la Côte d'Ivoire, au vu des pratiques actuelles dans le secteur.

L'évolution des normes européennes sur les niveaux de cadmium acceptés dans les produits alimentaires représente un autre défi. Il semble à présent qu'une action urgente et coordonnée soit requise de la part des gouvernements des pays ouest-africains producteurs de cacao (avec un soutien technique approprié), pour qu'ils s'engagent dans un dialogue avec l'UE sur les niveaux appropriés maximums pour les différents produits du cacao (voir article *Agritrade* « [Le cadmium dans le cacao et le chocolat en ligne de mire de Bruxelles](#) », 9 septembre 2012).

Coton

La production de coton en Afrique francophone devrait croître considérablement (41 %) en 2012/13. Une telle hausse serait soutenue par la mise à disposition des producteurs de subventions aux intrants et par des prix payés aux producteurs plus élevés (au Mali et en Côte d'Ivoire, 38 % et 26 % respectivement pour la saison 2011/12). Étant donné la chute des prix mondiaux du coton, ceci reflète l'engagement fort du gouvernement pour relancer le secteur cotonnier (voir article *Agritrade* « [Les développements du secteur cotonnier en Afrique de l'Ouest examinés par l'USDA](#) », 12 août 2012).

Les discussions à l'OMC liées au coton ont connu peu de progrès (voir article *Agritrade* « [Discussions à l'OMC sur le coton : peu de progrès mais des inquiétudes croissantes](#) », 12 août 2012),

« Les discussions à l'OMC liées au coton ont connu peu de progrès »

les politiques du gouvernement chinois ayant une influence croissante sur les développements du marché mondial du coton et compliquant considérablement les négociations (voir article *Agritrade* « [Les niveaux des stocks chinois limitent la remontée des prix du coton en 2013](#) », 25 mars 2013). Les gouvernements africains continuent cependant à faire pression pour « une solution rapide, ambitieuse et spécifique pour le coton, comme il avait été convenu dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong de 2005 », compte tenu en particulier des craintes que la « nouvelle législation américaine puisse accroître les subventions avec leurs effets de distorsions » dans le secteur. Les inquiétudes ont été renforcées par la publication d'études par l'ODI (Overseas Development Institute) et le

Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) sur l'impact des réformes agricoles dans les pays de l'OCDE sur les pays en développement, qui ont montré que « les nouveaux programmes auront l'impact le plus important sur les superficies cultivées en coton » (voir article *Agritrade* « [L'impact des grandes réformes agricoles de l'OCDE sur les pays en développement est ignoré](#) », 21 janvier 2013).

Banane

Alors qu'on craignait que les réductions tarifaires sur les bananes accordées récemment pour les pays en développement non ACP et les pays les moins avancés allaient réduire la part de marché des pays ACP sur le marché de l'UE, à ce jour, les exportateurs de bananes ouest-africains ont su largement maintenir leur part de marché, et l'ont même augmentée sur la période 2010-2012, en comparaison avec 2005-2007.

« À ce jour, les exportateurs de bananes ouest-africains ont su largement maintenir leur part de marché »

Cependant, les réductions tarifaires, au sein des quotas tarifaires qui, eux, augmentent, devraient s'accélérer. Les gains liés à la baisse du droit de douane vont augmenter de 14 642 500 € en 2012 à 133 250 000 € d'ici à 2019. Ce niveau de gains devrait avoir un effet sur les prix du marché, au détriment des exportateurs de bananes ouest-africains.

Huile de palme

En Afrique de l'Ouest, en particulier en Côte d'Ivoire, la production d'huile de palme connaît une croissance spectaculaire, les exportations augmentant également (de 50 000

tonnes en 2003 à 264 000 tonnes en 2011). Alors que la Côte d'Ivoire produit seulement 37 % du volume produit par le Nigeria (500 000 tonnes comparé à 1 350 000 tonnes), le Nigeria produit seulement la moitié de ce qu'il consomme. La Côte d'Ivoire est ainsi le principal exportateur d'huile de palme dans la région ; 81 % de ces exportations vont vers les pays voisins, et 9 % sont destinés au marché européen. La Guinée produit également pour les marchés régionaux (50 000 tonnes – vers le Sénégal, la Gambie et le Mali).

Alors que le commerce intra-régional d'huile de palme est en hausse, les importations par la Côte d'Ivoire d'huile de palme d'Asie du Sud-Est pour le raffinage local compliquent les échanges. En effet, cette pratique soulève des questions liées aux règles d'origine, qui freinent les échanges d'huile de palme à travers les pays de la région. Afin d'empêcher ce type de pratique de perturber le commerce régional, un système d'étiquetage et de contrôle approprié et fiable devra être mis en place.

pleine croissance, la région enregistre encore un déficit de production – dans le contexte d'une demande croissante, cela représentant un potentiel considérable pour le commerce intra-régional, en accord avec le modèle d'exportation actuel de la Côte d'Ivoire.

Développements relatifs à l'intégration régionale

L'harmonisation des politiques agricoles : la politique agricole de la CEDEAO et les développements au niveau du PDDAA

Après l'élaboration du PRIA et des PNIA en 2010/11, le processus du PDDAA a peu progressé.

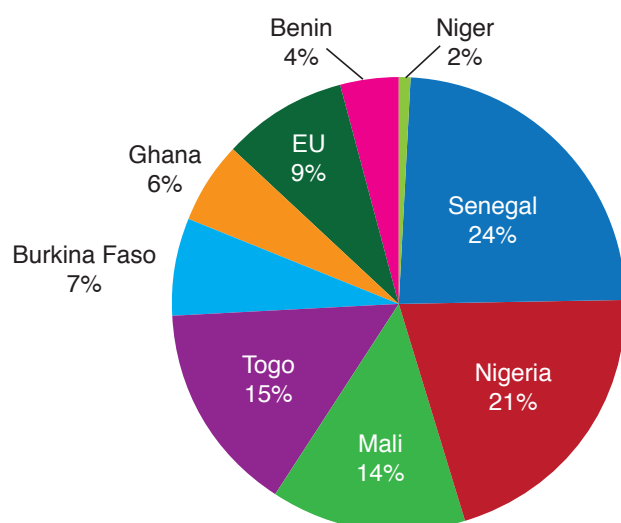
« Après l'élaboration du PRIA et des PNIA en 2010/11, le processus du PDDAA a peu progressé »

Selon le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), les défis rencontrés par les différentes régions sont de plusieurs ordres :

- des contraintes liées aux capacités institutionnelles, bien qu'en Afrique de l'Ouest une Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation ait été établie pour mettre en œuvre le PRIA ;
- des contraintes liées à la coordination, la dimension régionale n'étant pas vraiment incluse dans les PNIA ouest-africains ;
- l'absence d'un alignement effectif des priorités des bailleurs de fonds sur les priorités locales.

Cependant, « plusieurs groupes de travail multi-acteurs sur des thèmes spécifiques [ont été mis en place] afin d'identifier les besoins et développer des programmes d'investissement ». Des progrès ont aussi été réalisés concernant

Figure 4: Côte d'Ivoire palm oil export destinations in 2011



Source: Trademap

Les préoccupations liées à la durabilité dans le secteur de l'huile de palme s'amplifient. À moins que les normes de durabilité soient incluses dans les nouveaux plans d'investissement, les développements dans le secteur de l'huile de palme en Afrique de l'Ouest pourraient en être affectés. Dans ce contexte, les critiques récentes à l'encontre du système d'étiquetage de la Table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO) devraient peut-être être prises en considération (voir article *Agritrade* « [L'huile de palme durable prête à être](#)

[développée à condition de relever les défis](#) », 9 décembre 2012).

La montée d'un étiquetage « sans huile de palme » constitue également une tendance émergente en Europe, à laquelle l'industrie mondiale de l'huile de palme devra s'attacher à répondre (voir article *Agritrade* « [En plein essor, les producteurs d'huile de palme se défendent contre une attaque de la grande distribution](#) », 9 septembre 2012).

Cependant, alors que la production d'huile de palme ouest-africaine est en

la Réserve régionale alimentaire, bien que cette dernière ait fait l'objet de controverses parmi les bailleurs s'agissant de sa forme. La CEDEAO, en collaboration avec la Coalition pour le développement du riz africain, a également lancé « L'offensive régionale

pour la relance soutenue et durable de la riziculture », programme conçu pour lever les obstacles rencontrés dans la consolidation des progrès accomplis dans le développement de la production régionale de riz.

ser ce type d'instruments de politique commerciale.

Selon l'ECOWAP, la définition d'une politique tarifaire solide et harmonisée pour le commerce extérieur qui soit bénéfique au développement agricole régional nécessite un mécanisme institutionnel au sein de la CEDEAO, responsable de la mise en œuvre du TEC, du contrôle de ses impacts et de sa révision le cas échéant, ainsi que de l'harmonisation des positions des États membres dans les négociations commerciales.

Par ailleurs, le fait que certains pays aient consolidé leur tarif douanier à un niveau inférieur au niveau du TEC récemment défini soulève des inquiétudes ; ceci pourrait en effet inciter certains États membres de l'OMC à demander des coupes tarifaires compensatoires. Le commissaire au commerce de la CEDEAO a proposé que la région « négocie avec les États membres de l'OMC et demande leur indulgence ».

Le défi de l'harmonisation régionale des politiques tarifaires

Malgré le TEC nouvellement adopté, les politiques tarifaires de certains États membres de la CEDEAO vont dans des directions opposées.

« Malgré le TEC nouvellement adopté, les politiques tarifaires de certains États membres de la CEDEAO vont dans des directions opposées »

Le Nigeria, par exemple, a adopté en 2012/13 une série de nouvelles mesures tarifaires dans le cadre du programme politique du gouvernement de transformation agricole (voir tableau II).

Tableau I : Le TEC UEMOA-CEDEAO (ratifié au niveau ministériel en mars 2013)

Bande %	Type de produit	Nombre de lignes tarifaires
5	Matières premières de base et biens d'équipement	2 146
10	Produits intermédiaires	1 373
20	Biens de consommation finale	2 165
35	Biens spécifiques pour le développement économique	130

L'adoption d'un TEC commun UEMOA-CEDEAO

Après six années de discussions, un comité technique conjoint UEMOA-CEDEAO a adopté en décembre 2012 un calendrier détaillé concernant un TEC, qui a été ratifié au niveau ministériel en mars 2013. En plus d'une bande tarifaire à zéro pour les importations de biens de nécessité, les lignes tarifaires sont réparties selon quatre bandes (voir tableau I).

Par ailleurs, un prélèvement communautaire d'intégration de 1,5 % a été créé pour remplacer le prélèvement communautaire de la CEDEAO et le prélèvement communautaire de solidarité de l'UEMOA. Cependant, cet outil doit encore faire l'objet de discussions supplémentaires.

Avant que les détails complets du TEC aient été rendus disponibles, des craintes ont été exprimées par le ROPPA, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest, quant aux faibles niveaux de protection tarifaire pour les produits stratégiques tels que le riz, le lait, la

volaille et les produits alimentaires transformés localement. Les droits de douane pour le riz et les produits laitiers qui ont été fixés à 10 % et 15 % respectivement sont considérés comme offrant peu de protection pour le développement de la production locale (voir article *Agritrade* « [Le TEC de la CEDEAO finalement adopté tandis que les organisations de producteurs expriment des craintes](#) », 22 avril 2013). Cependant, la mise en place de plusieurs instruments de défense commerciale a été décidée dans le cadre du TEC CEDEAO. Cela comprend des règlements sur :

- les mesures de sauvegarde ;
- les mesures antidumping ;
- la protection des industries naissantes ;
- les mesures compensatoires.

Il a également été recommandé d'établir un mécanisme de contrôle et d'évaluation pour le renforcement des capacités des organismes représentant les parties prenantes à utili-

Certains acteurs du secteur céréaliier doutent de la capacité du secteur à produire et mélanger de la farine de manioc de qualité qui puisse être utilisée par les boulangeries, et craignent que cette politique aille trop loin. L'impact immédiat des hausses tarifaires a été d'augmenter le prix du pain de 20 %, et cette hausse a entraîné des critiques envers le secteur privé, qui ne serait pas assez engagé pour atteindre les objectifs du gouvernement (voir

article *Agritrade* « [La politique tarifaire du Nigeria sur le mélange de manioc et de blé suscite des questions](#) », 18 novembre 2012).

L'ambition des objectifs semble aussi être une caractéristique de la politique du gouvernement nigérian dans le secteur sucrier. Actuellement, 65 000 tonnes de sucre brut soit produites localement, alors que la consommation est de 1,4 million de tonnes, et la

expansion majeure de la capacité de production de sucre de canne et pour relever le défi logistique de relier les zones de production probables avec les capacités de raffinage existantes.

Les importations de riz au Nigeria ont subi une très forte augmentation juste avant que les tarifs douaniers aient été augmentés, puis les importations illégales en provenance des pays voisins (Bénin et Cameroun) ont pris le relais. Il convient de rappeler que la moitié de s besoins en riz des Nigériens sont satisfaits par les importations.

Le gouvernement nigérian considère les restrictions tarifaires et non tarifaires comme une composante essentielle de sa politique visant à stimuler les investissements dans la transformation du secteur agricole national. Alors que des dispositions existent pour l'application de taxes spéciales et de mesures de protection temporaires au sein du Traité de la CEDEAO, l'orientation globale de la politique tarifaire du Nigeria soulève des questions de cohérence et de compatibilité avec les engagements pris par la CEDEAO à travers le TEC et avec les ambitions régionales d'intégration commerciale.

Les ambitions du Nigeria en matière de politique agricole ont trouvé un certain écho dans la région, le Bénin et le Sénégal ayant annoncé leur intention d'atteindre l'autosuffisance en riz respectivement d'ici 2015 et 2018. Cependant, les deux gouvernements envisagent d'utiliser d'autres moyens.

Tableau II : Mesures tarifaires adoptées dans le cadre de la politique nigériane de transformation agricole, 2012/13

Secteur	Mesures appliquées ou planifiées
Céréales	À partir de juillet 2012 : <ul style="list-style-type: none"> le droit total sur le blé importé passe de 5 % à 20 % le droit total sur la farine de blé importée passe de 35 % à 100 % obligations de mélange nécessitant l'inclusion de farine de manioc dans la farine de blé ; ce pourcentage s'élève d'abord à 10 %, pour passer à 40 % d'ici à 2015
Sucre	À partir de 2013 : <ul style="list-style-type: none"> le droit total sur le sucre raffiné passe de 35 % à 80 % le droit total sur le sucre brut passe de 5 % à 60 % introduction d'une interdiction d'importation sur le sucre emballé, cristallisé et en cube À partir de janvier 2015 : <ul style="list-style-type: none"> introduction d'une interdiction d'importation sur le sucre sous n'importe quelle forme, brut ou raffiné
Riz	À partir de 2013 : <ul style="list-style-type: none"> les prélèvements sur le riz brun et poli/blanchi passent respectivement de 30 % et 50 % à 100 % pour les deux riz À partir de 2015 : <ul style="list-style-type: none"> introduction d'une interdiction d'importation du ri

Source: article *Agritrade* « [La politique tarifaire du Nigeria sur le mélange de manioc et de blé suscite des questions](#) » et GAIN Reports cités ci-dessous dans les principales sources.

capacité installée de raffinage de sucre brut de 2,3 millions de tonnes. Dans le passé, la politique mise en place favorisait l'importation de sucre brut pour le raffinage local, maintenant, l'objectif est de supprimer le besoin d'importations d'ici à 2015. Pour ce faire, le gouvernement conditionne l'octroi des licences d'importation de sucre brut aux inves-

tissements dans la production locale de sucre de canne (voir article *Agritrade* « [Le secteur privé envisage de développer la production de canne à sucre du Nigeria](#) », 11 novembre 2012).

Cependant, l'échéance de 2015 offre un calendrier très serré pour la conception et la mise en œuvre d'une

ballage, ainsi que sur le renforcement de la commercialisation et la promotion de la collaboration entre producteurs, minotiers et importateurs de riz. Cette politique semble délivrer de bons résultats, bien que des problèmes soient encore rencontrés s'agissant des normes de qualité à atteindre et de la commercialisation.

En opposition nette avec la politique tarifaire nigériane, la Côte d'Ivoire a quant à elle suspendu en août 2012 ses droits à l'importation sur le riz pour trois mois, afin de limiter la pression sur les prix locaux.

Les avancées en matière d'augmentation et de facilitation des échanges régionaux

Le commerce des produits alimentaires de base en Afrique de l'Ouest reste largement informel, des barrières variées au commerce subsistant. Il existe cependant un potentiel considérable d'expansion du commerce intra-régional des aliments, mais ceci nécessite que les barrières au commerce formel soient levées (voir article *Agritrade* « [Le CACID publie la première édition d'un nouveau rapport annuel sur le commerce ouest-africain](#) », 2 février 2013).

« Le commerce des produits alimentaires de base en Afrique de l'Ouest reste largement informel, des barrières variées au commerce subsistant »

Les barrières principales au commerce ont été répertoriées en 2012-2013 par deux études, l'une du GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques, ONG française) et l'autre réalisée dans le cadre d'une conférence organisée par la CEDEAO et l'USAID en janvier 2013. Un certain nombre d'initiatives sont en cours pour identifier et supprimer ces barrières,

notamment le projet financé par le Trade Hub de l'USAID, la Borderless Alliance. Cependant, les progrès sont très inégaux, et la situation se détériore dans certains pays. Même des mesures relativement directes, telles que des restrictions quantitatives imposées par les gouvernements, continuent d'être utilisées par certains d'entre eux, bien qu'elles ne soient pas déclarées publiquement. Ce type de politique contribue à alimenter le commerce informel de denrées alimentaires, qui est estimé à des niveaux trois fois supérieurs aux échanges commerciaux officiellement enregistrés (voir article *Agritrade* « [Examen des barrières au commerce agricole intra-régional en Afrique de l'Ouest](#) », 3 juin 2013).

Dans ce contexte, une série de mesures pratiques ont été proposées lors de la conférence CEDEAO/USAID de janvier 2013, notamment :

- « l'établissement d'un réseau de lignes directes effectives et répondantes pour rapporter les anomalies » ;
- une formation améliorée pour les fonctionnaires des douanes et le contrôle de leur fonctionnement ;
- l'utilisation de systèmes de paiement numérisés aux frontières ;
- la diffusion d'un guide communautaire sur les règlements commerciaux et l'établissement de centres d'information pour le secteur privé, comme cela est actuellement engagé par la Borderless Alliance ;
- l'habilitation de la CEDEAO/UEMOA « à imposer des sanctions aux États membres pour non-application des engagements régionaux ».

Développements relatifs aux négociations APE

Les négociations pour un APE régional UE-Afrique de l'Ouest sont suspendues depuis avril 2012. Cependant, étant donné les progrès récents liés à la finalisation du TEC UEMOA-CEDEAO, les négociations devraient reprendre rapidement, lorsque les discussions internes sur l'offre tarifaire régionale seront terminées. Alors qu'en février 2013 une réunion d'experts recommandait « une révision substantielle de l'offre d'accès au marché (...) afin de sortir de l'impasse persistant entre les deux parties », à ce jour, les ministres ouest-africains n'ont pas modifié de manière substantielle leur offre proposant une ouverture à 70 %.

« À moins que le processus d'APE ne soit conclu avant octobre 2014, les exportateurs ouest-africains non PMA tels que le Ghana et la Côte d'Ivoire vont subir une réimposition de tarifs douaniers à l'importation »

Toutefois, il est attendu que l'offre finale d'accès au marché soit présentée au cours de l'année 2013 au Comité ministériel de suivi et ensuite à la CE, dans le but de conclure les négociations.

S'agissant du soutien pour la restructuration liée à l'APE – qui reste un domaine de tensions, étant donné l'ampleur des difficultés économiques et financières auxquelles l'UE fait face –, il est peu probable que les choses bougent concernant la base de financement du PAPED, le programme de développement pour l'APE.

Après de longues discussions et le lancement d'un dialogue trilatéral entre la CE, le Conseil européen et le Parlement européen pour mettre d'accord l'ensemble des institutions européennes,

le 1er octobre 2014 a été établi comme la date à laquelle l'accès transitoire en franchise de droits et de quotas au marché de l'UE accordé actuellement dans le cadre du Règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007 prendra fin (voir articles *Agritrade* « [Le Conseil de l'UE réaffirme son engagement envers l'échéance de janvier 2014 pour la conclusion des APE](#) », 13 janvier 2013, et « [Le Parlement européen entend approuver l'échéance du 1er octobre 2014 proposée par le "trilogue" pour la conclusion du processus d'APE](#) », 6 avril 2013).

Ainsi, à moins que le processus d'APE ne soit conclu, soit au niveau régional, soit au niveau national, avant cette date, les exportateurs ouest-africains non PMA tels que le Ghana et la Côte d'Ivoire vont subir une réimposition de tarifs douaniers à l'importation, notamment sur les bananes, les ananas, le cacao transformé et les produits de la pêche (les exportateurs nigériens payent déjà ces droits de douane), supprimant de ce fait les gains tarifaires actuels de respectivement 38,65 millions € et 105,66 millions € en droits de douane transférés vers l'UE.

3. Débats et enjeux politiques actuels

Réduire les coûts liés au commerce des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest

Les coûts et les obstacles auxquels fait face le transport des denrées alimentaires au sein de l'Afrique de l'Ouest aboutissent à ce que les politiques d'achat des denrées alimentaires s'orientent fortement vers

l'extérieur (voir article *Agritrade* « [Examen des contraintes qui pèsent sur le commerce régional des céréales en Afrique de l'Ouest](#) », 12 mai 2013). Si des politiques efficaces ne sont pas mises en place pour réduire ces coûts, la demande croissante des zones urbaines côtières, alimentée par les revenus qui augmentent et la croissance de la population, sera satisfaite de plus en plus par les importations, et ce à un coût toujours plus élevé.

Par ailleurs, si des stratégies nationales et régionales cohérentes ne sont pas mises en œuvre de manière transparente et avec un calendrier réaliste, le marché créé par les revenus croissants pour les produits à plus forte valeur ajoutée va continuer à aspirer les importations, plutôt que d'impulser le développement des industries agroalimentaires à plus forte valeur ajoutée.

Mettre en balance les intérêts des consommateurs, des producteurs et des industriels

Alors que les prix alimentaires plus élevés ont incité certains pays à mettre l'accent sur une augmentation des tarifs douaniers pour stimuler la production locale, ils ont conduit d'autres pays à suspendre ou supprimer les tarifs douaniers pour limiter les pressions sur les prix à la consommation. Cette situation met en exergue le besoin de mettre en balance les intérêts des producteurs ruraux, des consommateurs (dans les zones rurales et, de plus en plus, urbaines) et des industriels agroalimentaires.

Il est de plus en plus reconnu que l'impact sur les coûts des barrières non officielles au commerce et liées aux infrastructures réduit la valeur géné-

rée par le secteur agricole (voir article *Agritrade* « [Le succès de Borderless Alliance laisse présager des bénéfices agricoles à long terme](#) », 1er juillet 2013) et qu'en supprimant ces barrières les prix payés aux producteurs agricoles pourraient être augmentés, tandis que les prix payés par les consommateurs pourraient être réduits. La question de la suppression des barrières non officielles au commerce et liées aux infrastructures est par conséquent essentielle à la résolution du dilemme politique central qui est de trouver un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs.

Aller vers des cadres de politique régionale harmonisés

En plus des barrières au commerce officielles et non officielles qui freinent la production agricole, les politiques sectorielles divergentes contribuent à alimenter les exportations et importations illégales. La situation dans les secteurs de la volaille et du riz est un bon exemple à cet égard et donne à penser que les politiques agricoles et commerciales devraient être harmonisées à l'échelle régionale sur le plan sectoriel.

Il est probable que cela pose des problèmes majeurs pour l'élaboration des politiques nationales, étant donné les utilisations différentes des outils de politique commerciale dans les différents pays. Une collaboration avec le secteur privé pour trouver l'équilibre entre les importations et l'achat local (comme par exemple dans le secteur des oignons au Sénégal et le secteur sucrier au Nigeria) pourrait constituer une base plus solide que la protection tarifaire directe pratiquée dans certains pays, pour arriver à harmoniser les politiques au niveau régional.

« Il reste à établir une certaine forme de consensus au niveau régional sur les outils qu'il serait permis d'utiliser »

Cependant, il reste à établir une certaine forme de consensus au niveau régional sur les outils qu'il serait permis d'utiliser – et à garantir le respect des limites placées sur l'utilisation de ces outils – pour les produits dont l'échange serait libéralisé dans la région.

Capitaliser sur la demande mondiale changeante en soutenant les activités de transformation des produits agricoles

Comme dans de nombreux secteurs agroalimentaires, dans le secteur du cacao, l'origine de la demande mondiale évolue. Le défi va être de savoir comment exploiter cette demande changeante tout en garantissant que l'Afrique de l'Ouest modifie son rôle dans les chaînes agroalimentaires, et exporte des produits dont elle aura préalablement augmenté la valeur via une transformation locale. Par exemple, comment tirer profit de la demande croissante en Asie pour les produits à base de cacao tout en mettant à niveau les investissements visant à développer localement les industries de transformation ? Il serait utile de partager les expériences sur les stratégies gouvernementales et du secteur privé les plus efficaces pour y parvenir.

Se mettre en conformité avec les normes en évolution

La mise en conformité des chaînes d'approvisionnement avec les normes de durabilité semblerait nécessiter une réponse concertée de la part des déci-

deurs politiques ACP à deux niveaux différents :

- soutenir les organisations de producteurs ACP pour qu'elles s'engagent dans des initiatives de commerce durable, afin de s'assurer que les questions de durabilité économique sont correctement prises en compte
- étendre le soutien du gouvernement aux producteurs ACP afin de faciliter l'approvisionnement de segments certifiés durables du marché de l'UE (voir note de synthèse *Agritrade* : Mise à jour « Différenciation des produits », à venir en 2013).

Concernant les niveaux de cadmium permis dans les différents produits à base de chocolat, et afin d'engager un dialogue effectif avec l'UE, des fonds d'aide au commerce pourraient aussi être utiles pour aider les producteurs de cacao ouest-africains à mobiliser l'expertise scientifique et technique nécessaire (voir note de synthèse *Agritrade* : Mise à jour « Sécurité des denrées alimentaires », à venir en 2013).

S'attaquer aux distorsions commerciales provoquées par les politiques des pays de l'OCDE

L'expansion de la production de coton en cours en Afrique de l'Ouest a été stimulée par des prix mondiaux élevés pendant la première moitié de l'année 2011 et a été soutenue par des subventions aux intrants, dont la durabilité financière peut poser question pendant les périodes de baisse des prix mondiaux du coton (voir article *Agritrade* « Trends in West African cotton production and exports », à venir en 2013).

Cela montre l'importance de s'attaquer aux subventions au secteur du

coton par le biais de l'OMC (voir note de synthèse *Agritrade* : Mise à jour « Accord à l'OMC sur l'agriculture », à venir en 2013). Afin d'amener d'avantage la Chine, l'Inde et le Brésil à la table des discussions sur les disciplines concernant toutes les formes de soutien au secteur, et ainsi contribuer à sortir de l'impasse à l'OMC sur les questions relatives au coton, une initiative politique ACP menée par l'Afrique de l'Ouest pourrait être nécessaire.

Les règles d'origine : mettre en balance la production locale et les importations

En Afrique de l'Ouest comme ailleurs, l'importance relative attachée à la production agricole locale et à la transformation locale de produits bruts importés est une question majeure. Il convient de faire des choix politiques clairs au niveau régional sur le poids relatif à accorder à ce qui est local dans les produits alimentaires échangés dans la région. Cette question est complexe et la réponse varie grandement selon les secteurs.

Ceci n'est pas simplement une question de règles d'origine régionales, mais touche au cœur des politiques nationales agricoles et de développement du secteur agroalimentaire. Alors que des efforts sont déployés pour lever les barrières intra-régionales au commerce et mettre en œuvre le TEC, cette question va revenir à l'ordre du jour de plus en plus.

Les APE et la mise en œuvre du TEC

Si aucun APE régional n'est conclu et si quelques pays concluent des APE bilatéraux, cela compliquera à la fois la mise en œuvre du TEC récemment défini et les efforts entrepris pour sup-

primer les barrières officielles au commerce intra-régional, puisque, pour certains produits, les tarifs douaniers sur les importations en provenance de l'UE seront plus bas que le TEC

régional. Par conséquent, les efforts de l'Afrique du Sud pour utiliser les dispositions de sauvegarde dans le secteur de la volaille face aux importations croissantes de volaille en provenance

de l'UE pourraient a priori constituer un exemple intéressant de la manière de gérer ce problème.

Principales sources

1. FAO SMIAR, Perspectives de récolte et situation alimentaire, 2008-2013

<http://www.fao.org/docrep/017/al995e/al995e00.pdf>

<http://www.fao.org/docrep/016/al992e/al992e00.pdf>

2. USDA, « Senegal: Oil seed », GAIN Report, 20 juillet 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Oilseeds%20and%20Products%20Annual%202012_Dakar_Senegal_7-20-2012.pdf

3. ICTSD, « West Africa's new common external tariff and the individual WTO commitments of ECOWAS member states: No insurmountable incompatibilities », par El Hadji Abdourahmane Diouf, Bridges Africa Review, vol. 1, n° 5, 24 octobre 2012

<http://ictsd.org/i/competitiveness/148171/#sthash.kXaCV88U.dpuf>

4. ICTSD, « Nous sommes parmi les régions les plus avancées en matière d'intégration en Afrique », entretien avec Hamid Ahmed, commissaire en charge du commerce à la CEDEAO, Passerelles, vol. 14, n° 1, janvier-mars 2013

<http://ictsd.org/downloads/passerelles/passerelles14-1.pdf>

5. USDA, « Nigeria begins new rice levy increase; announces ban », GAIN Report, 28 janvier 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Nigeria%20Begins%20Implementation%20of%20Rice%20Levy%20Increase%20_Lagos_Nigeria_1-25-2013.pdf

6. USDA, « Nigeria Intensifies protection to grow its sugar sector », GAIN Report, 31 janvier 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Nigeria%20Intensifies%20Protection%20to%20Grow%20its%20Sugar%20Sector_Lagos_Nigeria_1-31-2013.pdf

7. USAID, « Estimation des volumes et de la valeur du commerce régional des denrées de base », préparé pour l'atelier du 29 au 31 janvier 2013

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Josserand_-_Estimation_des_volumes_et_de_la_valeur.pdf

8. Borderless Alliance, website

<http://www.borderlesswa.com/>

9. ECOWAS, website

<http://www.ecowas.int/>

10. WAEMU (UEMOA), websit

<http://www.uemoa.int/Pages/Home.aspx>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Des négociations agricoles au point mort mais de nouvelles propositions
Des progrès sur les sujets prioritaires de préoccupation des pays ACP

Développements plus généraux affectant les discussions relatives à un accord à l'OMC sur l'agriculture

Examens des politiques commerciales des pays ACP par l'OMC en 2012-13

Développements institutionnels à l'OMC ayant un impact sur les pays ACP

Le débat autour de la volatilité des prix et de la sécurité alimentaire

3. Implications pour les pays ACP

Nouvelles propositions et enjeux pour les pays ACP

Contraintes plus générales sur l'utilisation des mécanismes de l'OMC

Subventions à l'exportation : un problème révolu ?

Complexité croissante des problèmes du secteur du coton

Règles de l'OMC et intégration régionale des pays ACP

Nouvelles règles pour les PMA

Accord de l'OMC sur l'agriculture

1. Contexte et principaux enjeux

En 2012-13, alors que le processus général de négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est resté au point mort, toute une série de propositions agricoles ont néanmoins été mises sur la table, en vue de redonner un élan et de sortir de l'impasse avant la réunion ministérielle de l'OMC de décembre 2013, prévue à Bali.

« En 2012-13, le processus général de négociations commerciales de l'OMC est resté au point mort »

Une fois encore, le débat s'est focalisé sur la possibilité d'obtenir, à défaut d'un accord unique complet, un accord sur une série limitée de mesures (communément appelé mini-paquet).

En outre, certains développements intervenus en 2012-13 sont liés aux domaines de préoccupation des pays ACP dans le contexte OMC. Ceux-ci concernent principalement :

- l'impact des mesures de soutien interne sur les résultats commerciaux ;
- l'utilisation continue de diverses formes de soutien à l'exportation ;
- les préoccupations en cours relatives au développement de l'accès au marché, y compris les processus d'érosion des préférences ;
- l'extrême volatilité des prix mondiaux et la hausse des prix des denrées alimentaires ; et
- les problèmes liés au coton.

Le domaine pour lequel les développements ont été les plus significatifs en 2012 avait trait aux conséquences commerciales de toutes les formes d'aide publique au secteur agroalimentaire. Parmi ces développements, on retiendra :

- l'influence croissante des politiques chinoises sur les marchés mondiaux du coton ;
- l'impact commercial des mesures fiscales aux États-Unis sur le soutien aux producteurs de rhum dans les territoires américains d'outre-mer ;
- les initiatives des autorités sud-africaines vers la pleine exploitation des plafonds tarifaires consolidés en appui au développement du secteur agroalimentaire.

Les développements en Afrique du Sud peuvent être considérés comme révélateurs d'une tendance plus générale des pays ACP vers l'accroissement progressif des droits de douane moyens appliqués dans le secteur alimentaire et agricole, dans le cadre des efforts pour stimuler le développement du secteur agroalimentaire dans les pays ACP en réponse à la hausse des prix des denrées alimentaires.

Les évolutions en 2012-13 montrent également le déclin de l'importance de ce qui avait été jugé comme étant les formes de soutien agricole ayant le plus d'effets de distorsion des échanges, à savoir les subventions à l'exportation. Toutefois, dans le cas de l'UE, cela est intimement lié à la transition vers une augmentation de l'aide directe, qui permet de réduire l'écart entre les prix du marché européen et du marché mondial, sans porter préjudice aux revenus agricoles totaux. La hausse des prix des denrées alimentaires a fortement contribué à ce processus. Cela a permis d'établir un nouvel équilibre pour

l'engagement du secteur agroalimentaire de l'UE dans l'économie mondiale, sur la base des systèmes d'aide directe découplée compatibles avec l'OMC.

Malgré le déploiement du programme de mesures d'accompagnement de la banane de l'UE convenu en 2009 dans le cadre de l'Accord de Genève sur le commerce des bananes (voir article Agritrade « [Un accord sur la banane enfin scellé](#) », 31 décembre 2009), les contraintes budgétaires croissantes dans l'UE sont susceptibles de limiter l'extension de ce type de soutien de l'UE en réponse aux processus d'érosion des préférences liés à l'OMC.

Comme lors des années précédentes, l'OMC a réalisé divers examens de politique commerciale, dont certains couvraient les pays ACP. Ceux-ci ont identifié un certain nombre de tendances dans les régions concernées.

Alors que le débat se poursuivait sur la nécessité pour les initiatives de l'OMC d'aborder la volatilité des prix et les préoccupations en matière de sécurité alimentaire, une nette préférence pour le règlement de ces questions en dehors du cadre de l'OMC était évidente : la réunion du G20 en 2011 semblait avoir une série d'initiatives politiques « en magasin » pour traiter ces problèmes.

2. Récents développements

Des négociations agricoles au point mort mais de nouvelles propositions

Lors du second semestre de 2012, un certain nombre de propositions nouvelles ont été mises sur la table et débattues. Les propositions présentées par le G20 recherchaient un « accord rapide sur des disciplines plus

rigoureuses concernant l'administration des contingents tarifaires », puisque les procédures actuelles étaient considérées comme trop complexes et empêchant un accès effectif au marché. Ces propositions mettaient l'accent sur l'amélioration du partage d'informations et la surveillance du respect des quotas.

« Les propositions du G20 recherchaient un accord sur des disciplines plus rigoureuses concernant l'administration des contingents tarifaires »

Le Secrétariat de l'OMC a été invité à « compiler des informations sur l'utilisation des contingents tarifaires et la concurrence à l'exportation », comprenant non seulement les mesures de soutien formelles à l'exportation mais aussi toutes les formes de subventions au secteur du coton. Il a été considéré que ces propositions pouvaient potentiellement rallier un consensus.

Les propositions présentées par le G33 ont appelé à accorder un traitement spécial pour les « disciplines en matière de soutien interne afin d'accroître la sécurité alimentaire en soutenant les agriculteurs pauvres ».

« Les propositions du G33 ont appelé à accorder un traitement spécial pour les disciplines en matière de soutien interne afin d'accroître la sécurité alimentaire »

Cette proposition requiert que certains types de soutien passent de la « catégorie orange » à la « catégorie verte », offrant ainsi aux gouvernements des pays en développement plus de latitude pour acheter des denrées auprès des petits agriculteurs à des prix favorables pour un stockage ultérieur. Certains craignent que les propositions du G33 aillent à l'encontre des « réfor-

mes visant à adopter des formes de soutien agricole ayant moins d'effets de distorsion des échanges ». Il a été considéré que la proposition pourrait « ouvrir la voie à un soutien des prix du marché dans la catégorie verte ». Dans certains milieux, on avait le sentiment que la proposition du G33 pouvait « remettre en cause tout ce qui avait été préparé » pour la réunion ministérielle de l'OMC à Bali.

Le G10 a pour sa part demandé au Secrétariat de l'OMC d'élaborer un document portant sur les restrictions à l'exportation.

« Le G10 a demandé au Secrétariat de l'OMC d'élaborer un document portant sur les restrictions à l'exportation »

Dans le cadre de ces propositions, il a été convenu que le Secrétariat de l'OMC devrait « compiler des informations factuelles sur les contingents tarifaires et sur la concurrence, les prohibitions et les restrictions à l'exportation ». Le travail sur les contingents tarifaires a été achevé en décembre 2012 et diffusé auprès des membres de l'OMC, et le rapport sur la concurrence à l'exportation a été finalisé. Cependant, certains ont exprimé leurs craintes qu'un accord rapide sur certains domaines puisse « perturber l'équilibre établi dans les versions provisoires actuelles sur l'agriculture et le cycle de Doha dans son ensemble », réduisant ainsi les perspectives d'un mini-accord à la réunion ministérielle de Bali.

Le débat autour des propositions du G33, cependant, ne peut pas être totalement dissocié des processus actuels de réforme de la politique agricole dans l'UE et aux États-Unis (voir article *Agritrade* « [L'impact des grandes réformes agricoles de l'OCDE sur les pays en développement est ignoré](#) », 21 janvier 2013). Si les gou-

vernements de l'UE et des États-Unis, au travers des mesures de réforme actuelles, sont jugés comme étant indifférents aux préoccupations des pays en développement concernant la distorsion des échanges sous-jacente induite par les systèmes complets de soutien agricole, cela pourrait inciter les grands pays en développement à réclamer des droits et privilèges similaires conçus en tenant compte de leurs contraintes en matière de capacité administrative.

Des progrès sur les sujets prioritaires de préoccupation des pays ACP

Le 24 octobre 2012, le directeur général de l'OMC s'est adressé aux ministres ACP, en présentant les questions ayant une importance pratique pour les pays ACP et où des résultats rapides étaient possibles. Parmi les questions identifiées, figurent :

- la facilitation commerciale ;
- le renforcement de l'engagement dans les filières mondiales ;
- l'« aide pour le commerce » ;
- l'intégration régionale ;
- les mesures non tarifaires.

Toutefois, des questions cruciales ont été soulevées quant au caractère équilibré des bénéfices pouvant être retirés par les pays en développement de l'approche actuelle de l'OMC sur ces questions. Par exemple, certains ont affirmé que les mesures de facilitation commerciale proposées profitent davantage aux exportateurs des pays développés qu'à ceux des pays en développement, ajoutant que l'accent mis sur les filières n'est qu'un moyen de plus pour contraindre les pays en développement à libéraliser les échanges.

« Des questions cruciales ont été soulevées quant au caractère équilibré des bénéfices pouvant être retirés par les pays en développement de l'approche actuelle de l'OMC sur ces questions »

S'agissant de l'aide pour le commerce, une analyse de SciencesPo – l'Institut d'études politiques de Paris – a mis en lumière le peu de marge de manœuvre dont dispose le Secrétariat de l'OMC pour influencer les résultats de l'aide pour le commerce, aucune initiative n'ayant été prise jusqu'ici pour améliorer la cohérence entre la politique commerciale, la politique d'aide et la politique de développement. Il est également noté que l'initiative d'aide pour le commerce s'est « développée de manière de plus en plus indépendante du cycle de Doha », l'aide pour le commerce « disparaissant de la liste des priorités des bailleurs de fonds ».

En termes d'intégration régionale, l'analyse du Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) a montré qu'aucune initiative n'est en route à l'OMC pour concilier l'application des engagements en matière de tarif extérieur commun de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) avec les incohérences des plafonds tarifaires de certains États membres. Les pays affectés pourraient ainsi se voir réclamer un accès au marché compensatoire par les membres de l'OMC.

Mais surtout, certains se demandent si la trajectoire actuelle des négociations de l'OMC aide réellement les gouvernements ACP à améliorer leurs capacités de production et d'exportation de manière à accroître la part des richesses mondiales conservée par les pays ACP et leurs ressortissants. Il s'agit là d'un point capital pour les

pays ACP, et l'une des principales motivations derrière l'engagement dans les négociations commerciales mondiales et inter-régionales.

De plus, on ne sait pas de manière claire si des progrès substantiels sont possibles dans les domaines identifiés comme étant d'une importance symbolique capitale pour les pays ACP, notamment les questions relatives au coton. Le 6 décembre 2012, le président des réunions du « Mécanisme du cadre consultatif en faveur du coton » avait déclaré que les négociations sur le coton avaient « peu progressé » depuis son dernier rapport consécutif au paquet de propositions d'avril 2011.

Dans le courant de 2012, on ressentait une inquiétude grandissante concernant les développements plus généraux sur les questions préoccupant les gouvernements ACP à l'OMC.

Développements plus généraux affectant les discussions relatives à un accord à l'OMC sur l'agriculture

Dans le courant de 2012, les inquiétudes concernant l'impact sur les exportateurs de rhum des Caraïbes de l'utilisation des allègements fiscaux par les États-Unis pour soutenir l'investissement dans les îles Vierges américaines et à Puerto Rico se sont accrues. On redoutait que ces revenus soient utilisés « pour subventionner la production et la commercialisation de rhum », y compris au travers des subventions pour la construction de nouvelles installations et l'achat de mélasses (réduisant les coûts moyens à 20 \$US/tonne, contre 200 \$US/tonne payés par les producteurs de rhum de la CARICOM). Les producteurs de rhum caribéens craignent que ces mesures de soutien ne les excluent du marché américain pour le rhum en vrac, qui

reste le fondement de l'industrie du rhum caribéenne, malgré le développement d'une production de rhum en bouteille différenciée en termes de qualité portant le label de qualité « rhum authentique des Caraïbes ». (Voir article Agritrade « [Le secteur caribéen du rhum confronté à de sérieux défis sur les marchés américain et européen](#) », 16 décembre 2012.)

D'après le Centre consultatif sur la législation de l'OMC, basé à Genève, « les pays du CARIFORUM ont des arguments solides auxquels le gouvernement américain devra répondre » en vertu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, puisque les incitations offertes actuellement au secteur du rhum « ont des effets adverses et causent de "graves préjudices" aux intérêts d'autres membres de l'OMC ». Deux autres avis juridiques allaient dans le même sens.

En mai 2013, les ministres de la CARICOM ont formellement convenu de porter l'affaire des subventions américaines versées aux territoires caribéens américains devant l'organe de règlement des différends de l'OMC.

« En mai 2013, les ministres de la CARICOM ont formellement convenu de porter l'affaire des subventions américaines versées aux territoires caribéens américains devant l'organe de règlement des différends de l'OMC »

Ceci faisait suite à l'accord entériné par le Congrès américain en janvier 2013 pour affronter le « mur budgétaire » (ou « falaise fiscale »), qui incluait une prorogation pour deux années supplémentaires des droits d'accises controversés. Malgré tout, le Conseil pour le commerce et le développement économique de la CARICOM a souligné « la nécessité de trouver une solution à

l'amiable au différend avec les États-Unis ».

Le 2 décembre 2008, le directeur général de l'OMC avait décrit la prise en compte des inquiétudes des producteurs de coton ACP comme le test décisif pour la conclusion du cycle de Doha. D'après le Comité consultatif international du coton, « les prix du coton ont flambé au cours de la saison 2010/11, s'établissant à plus de 2 dollars la livre », pour ensuite chuter en deçà de la barre de 1 dollar la livre, et finir en juin 2012 à des prix « pas supérieurs de beaucoup à la moyenne de la période 2000-2009, à savoir 60 cents la livre ». Les pays ACP craignent par-dessus tout qu'avec la chute spectaculaire des prix du coton les subventions au coton n'augmentent une fois encore.

Dans ce contexte, en juin 2012, avec le soutien des pays ACP, le groupe C4 des pays africains producteurs de coton – Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad – a intensifié ses efforts de lobbying pour obtenir des avancées significatives sur la réduction et l'abolition des subventions au coton. En juin 2012, une résolution du Conseil des ministres ACP a appelé :

- les membres de l'OMC « à veiller à ce que le coton fasse l'objet d'un traitement prioritaire et soit inclus dans tout accord intermédiaire OMC sur les modalités » ;
- les autorités américaines à saisir « l'opportunité de la réforme en cours de la loi sur l'agriculture pour mettre les appuis au secteur en totale conformité avec les règles de l'OMC, et à éviter d'adopter toute mesure qui pourrait causer des distorsions supplémentaires sur le marché international du coton » ;

■ L'UE à « assurer un traitement ambivalent pour le coton en opérant un découplage à 100% des soutiens aux producteurs de coton européens ».

Le timing de ces initiatives était considéré comme crucial, à la lumière de l'intensification des discussions sur la loi agricole des États-Unis et la réforme de la PAC à l'heure de fortes pressions budgétaires sur les décideurs politiques. Toutefois, début 2013, il était évident qu'une avancée substantielle sur les structures existantes du soutien au coton était improbable, que ce soit aux États-Unis ou dans l'UE.

En effet, la question des subventions au coton a été jugée comme devenant plus complexe, les analystes soulignant l'impact croissant du soutien interne des prix et des achats publics en Chine et en Inde sur les tendances des cours mondiaux du coton. D'après une étude publiée en septembre 2011 par le cabinet américain DTB, le soutien des prix du coton en 2010/11 était plus élevé en Inde, en Chine et au Brésil qu'aux États-Unis (voir article *Agritrade* « [Discussions à l'OMC sur le coton : peu de progrès mais des inquiétudes croissantes](#) », 12 août 2012). Il est apparu que les politiques poursuivies en Chine et en Inde contribuaient à un « manque de réponse de la production à l'offre pléthorique » et au déclin des prix. La politique de stockage du gouvernement chinois en particulier a été jugée comme ayant à la fois des effets directs importants (modérant les chutes de prix dans le cadre de « la plus longue période d'offre excédentaire ») et des effets indirects (menaçant l'évolution future des prix et faussant les décisions d'approvisionnement des utilisateurs de coton chinois). La politique chinoise en faveur du coton est considérée comme étant de plus en plus déterminante pour la dynamique des prix du marché mondial du coton (voir article *Agritrade* « [Les niveaux des](#)

[stocks chinois limitent la remontée des prix du coton en 2013](#) », 25 mars 2013).

Ces tendances renforcent l'idée américaine selon laquelle la question du soutien américain au secteur du coton ne peut être abordée indépendamment des mesures de soutien au secteur du coton utilisées en Chine, en Inde et au Brésil.

L'échec à discipliner le soutien interne à la production de coton a amené l'OMC en juin 2012 à souligner les niveaux d'aide au développement fournis aux producteurs de coton en Afrique. D'après le directeur général adjoint de l'OMC Harsha Singh, « la coopération Sud-Sud est devenue un aspect essentiel de l'exécution du mandat sur les aspects du coton relatifs à l'aide au développement », avec des contributions significatives du Brésil, de la Chine, de l'Inde et du Pakistan à cet égard. Les bénéficiaires de cette assistance ont cependant souligné « l'écart existant entre l'aide promise et l'aide réellement fournie ».

« On observe une tendance croissante à l'utilisation des droits de douane au sein des plafonds consolidés, à l'appui d'initiatives spécifiques de développement du secteur agroalimentaire »

Dans le courant de 2012, certains développements intervenus dans le régime commercial de la volaille sud-africaine laissent supposer une tendance croissante à l'utilisation des droits de douane au sein des plafonds consolidés, à l'appui d'initiatives spécifiques de développement du secteur agroalimentaire.

En février 2012, les autorités sud-africaines ont imposé des droits anti-dumping provisoires de 62,93 % et 46,59 % respectivement sur les importations

de volailles entières et de morceaux désossés en provenance du Brésil. En réponse, le gouvernement brésilien a porté plainte à l'OMC. L'industrie américaine de la volaille, qui se voit imposer depuis longtemps des droits anti-dumping par l'Afrique du Sud, a demandé au gouvernement américain de rejoindre le Brésil dans sa contestation à l'OMC (voir article *Agritrade* « [Les États-Unis appelés à rejoindre le Brésil dans sa contestation à l'OMC des droits sud-africains appliqués sur la volaille](#) », 12 août 2012).

En décembre 2012, cependant, le gouvernement sud-africain a rejeté une recommandation de sa Commission d'administration du commerce international (ITAC) visant à maintenir les droits anti-dumping. Le ministre sud-africain du Commerce et de l'Industrie a affirmé qu'une stratégie plus complète était requise pour le secteur de la volaille, y compris l'augmentation des droits de douane au sein des plafonds consolidés. Ceci est conforme à l'orientation politique générale du gouvernement sud-africain vers l'utilisation des hausses tarifaires au sein des plafonds consolidés au cas par cas, afin de soutenir le développement industriel. Les hausses tarifaires au sein des plafonds consolidés avaient déjà été recommandées pour les tomates transformées et les pâtes non cuites, de même que des mesures similaires pour toute une série de produits non agroalimentaires.

Ceci illustre la tendance des gouvernements des pays ACP à utiliser plus fréquemment le « jeu » possible au sein de leurs engagements en matière de droits consolidés, ce jeu faisant référence ici à la différence entre les droits appliqués et le plafond tarifaire consolidé. Par exemple, le gouvernement jamaïcain augmente de manière sélective les droits de douane à l'appui de sa nouvelle initiative des « parcs agricoles » (voir article *Agritrade* « [L'ini-](#)

tiative alimentaire des "parcs agricoles" de la Jamaïque », 21 janvier 2013). Ces décisions, tout en étant conformes aux règles de l'OMC et aux pratiques des autres grands acteurs de l'OMC tels que l'UE (qui applique des droits de douane variables aux céréales au sein des plafonds consolidés à la lumière des cours mondiaux des céréales), pourraient se heurter à l'opposition de certains membres de l'OMC et compliquer plus encore les efforts visant à conclure les négociations du cycle de Doha.

Une autre tendance majeure en 2012-13 a été le déclin de l'utilisation par l'UE d'autres formes de soutien ayant des effets de distorsion des échanges, telles que les subventions aux exportations. Si en 2011 un peu moins de 170,5 millions € ont été déployés sous forme de subventions aux exportations, en 2012, ce chiffre était tombé à 141 millions €, et l'enveloppe budgétaire de ces subventions n'était que de 87 millions € pour 2013. Ceci représente une baisse de l'utilisation des restitutions à l'exportation de 49 %. Si l'on exclut les restitutions à l'exportation de la viande de volaille, ce déclin est encore plus spectaculaire – pas moins de 88,6 % sans les restitutions à l'exportation du secteur de la viande de volaille.

Ceci suggère que le déploiement de restitutions à l'exportation par l'UE, en dehors du secteur de la volaille, est un problème qui appartient au passé. Toutefois, il convient de noter que l'UE conserve le droit d'utiliser ces instruments si les développements du marché l'exigent, en utilisant les fonds de la réserve d'urgence améliorée.

Ce déclin de l'utilisation des restitutions à l'exportation est étroitement lié au développement des programmes d'aide directe de l'UE.

Un nouvel équilibre est ainsi établi pour l'engagement du secteur agroalimentaire de l'UE dans l'économie mondiale, sur la base d'un nouveau système complet de paiements de l'aide directe et d'une politique « filet de sécurité » évolutive de l'UE.

« Le déclin de l'utilisation des restitutions à l'exportation est étroitement lié au développement des programmes d'aide directe de l'UE »

(Pour plus de détails, voir les rapports à la une *Agritrade* : « [La boîte à outils de la politique agricole européenne : un examen secteur par secteur](#) », 13 décembre 2011, et « [Le financement futur de la PAC pour 2014-2020 : implications pour les pays ACP](#) », 13 décembre 2011.)

Du point de vue des pays ACP, les problèmes de distorsion de la concurrence entre fournisseurs européens et ACP ne découlent donc pas de l'utilisation des subventions directes à l'exportation, mais bien des effets sur la production et le commerce des paiements de l'aide directe qui sont compatibles avec les règles de l'OMC actuelles sur les paiements de la « catégorie verte ».

Examens des politiques commerciales des pays ACP par l'OMC en 2012-13

En 2012-13, l'OMC a entrepris des examens des politiques commerciales de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) – Kenya, Ouganda, Tanzanie, Rwanda et Burundi – et de quelques États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) tels que la Guinée-Bissau, le Togo et la Côte d'Ivoire.

Dans le cas de la CAE, au plan politique, l'examen note la mise en œuvre incomplète des engagements de

politique commerciale de la CAE sur la libre circulation des marchandises, les barrières non tarifaires (BNT) étant considérées comme les « principaux freins au développement du commerce et des activités économiques dans la CAE ». Les BNT influencent donc de plus en plus le commerce à travers le monde, et ceci peut être considéré comme le revers de la médaille d'un processus d'élimination tarifaire fructueux.

En termes de commerce extérieur, le Secrétariat de l'OMC note que les produits agricoles sont largement représentés dans les listes nationales de produits sensibles auxquels des droits de douane plus élevés sont appliqués. Dans ce contexte, il relève également une augmentation progressive des droits de douane agricoles moyens, puisque les gouvernements utilisent davantage le « jeu » entre les droits appliqués et les plafonds consolidés pour soutenir le développement du secteur agroalimentaire local. Dans le même ordre d'idées, l'ampleur des exceptions et dérogations au tarif extérieur commun de la CAE a aussi été pointée (voir article *Agritrade* « [Aspects agricoles régionaux de l'examen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'Est réalisé par l'OMC](#) », 21 janvier 2013).

Dans les pays ouest-africains examinés, le Secrétariat de l'OMC note comment, en réponse à la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, les gouvernements ont suspendu les droits d'importation et la TVA sur les produits alimentaires de base. Toutefois, le Secrétariat de l'OMC considère que l'exemption de la TVA et/ou d'une taxe générale sur les ventes pour les produits agricoles peut « causer des distorsions du commerce de produits importés concurrents et des problèmes de traitement national » (voir article *Agritrade* « [Dimensions agri-](#)

coles de l'examen des politiques commerciales de l'OMC pour la Guinée-Bissau, le Togo et la Côte d'Ivoire », 27 août 2012).

Le rapport observe que, dans le cas de la Côte d'Ivoire, un engagement plus déterminé du gouvernement dans le secteur du cacao est en cours, avec un nouveau cadre politique mis en place prévoyant l'utilisation de mesures telles que les taxes à l'exportation. L'utilisation de taxes à l'exportation et de politiques de fixation des prix à l'exportation dans d'autres pays ouest-africains examinés a également été soulignée. Dans ce contexte, il convient de noter que certains membres de l'OMC ont fait pression pour la mise en place de nouvelles disciplines sur l'utilisation des taxes à l'exportation et d'autres formes de limitation des exportations.

S'agissant du commerce extérieur, le Secrétariat de l'OMC fait remarquer que, après la mise en place d'un tarif extérieur commun de l'UEMOA, les droits de douane appliqués par certains membres dépassent les droits consolidés convenus au niveau national. Le Secrétariat de l'OMC relève également l'application d'une gamme extrêmement variée de taxes et prélèvements supplémentaires par les membres de l'UEMOA.

Des problèmes similaires sont rencontrés dans la CEDEAO, où « l'application d'un tarif extérieur commun de la CEDEAO (...) poserait un problème eu égard au respect des engagements individuels consentis par les membres du groupe au niveau multilatéral ». En l'absence d'une dérogation, les nouveaux groupes commerciaux régionaux se verraient réclamer des concessions d'accès au marché compensatoires par les pays exportateurs affectés par les hausses tarifaires requises.

Développements institutionnels à l'OMC ayant un impact sur les pays ACP

En juillet 2012, les membres de l'OMC ont entériné de nouvelles règles sur l'accession des PMA.

« En juillet 2012, les membres de l'OMC ont entériné de nouvelles règles sur l'accession des PMA »

En vertu de ces nouvelles règles, les « 155 membres actuels de l'OMC promettent de faire preuve de modération dans leurs exigences vis-à-vis des pays candidats les plus pauvres ainsi que de flexibilité dans l'application des règles de l'OMC ». Par le passé, afin d'accéder à l'OMC, les gouvernements devaient non seulement aligner leurs règles afférentes au commerce avec les règles de l'OMC, mais ils devaient aussi satisfaire aux demandes de chaque membre existant.

Les rapports suggèrent que, « en vertu des nouvelles règles, les PMA espérant accéder à l'OMC ne seront pas tenus de réduire le "droit consolidé" moyen (...) pour les produits agricoles (...) en dessous de 50 pour cent ». Ces nouvelles règles viennent enfin répondre aux plaintes des gouvernements des PMA selon lesquelles « les partenaires commerciaux leur demandent régulièrement de s'engager au-delà de ce qu'ils sont capables de faire lors du processus d'accession à l'OMC ». Les nouvelles règles définissent des repères opérationnels pour appliquer une décision sur l'accession des PMA prise en 2002. Cependant, les nouvelles règles n'abordent pas la question du traitement des PMA qui ont récemment accédé en vertu de conditions bien plus strictes, tels que les Samoa et le Vanuatu (voir article *Agritrade* « [De nouvelles règles de l'OMC pour-](#)

[raient faciliter l'accession des PMA](#) », 16 septembre 2012).

En novembre 2012, l'OMC a lancé un nouveau portail web sur le commerce de marchandises et de services, qui vient compléter les bases de données existantes coordonnées par l'International Trade Centre (ITC), lesquelles sont librement accessibles aux utilisateurs basés dans les pays en développement. Ensemble, ces sources peuvent aider les responsables ACP à analyser les flux du commerce agricole et les barrières au commerce agricole, ainsi qu'à identifier des opportunités au sein du système mondial du commerce agricole en mutation rapide. Toutefois, le problème des contraintes en termes de capacité institutionnelle et de ressources humaines qui freinent l'utilisation de ces instruments dans les plus petites économies ACP subsistera (voir article *Agritrade* « [Lancement par l'OMC d'un nouvel outil commercial et d'accès au marché](#) », 27 janvier 2013).

Le débat autour de la volatilité des prix et de la sécurité alimentaire

Dans le contexte de la hausse des prix des denrées alimentaires, les problèmes de la volatilité des prix et de la sécurité alimentaire sont devenus une source de préoccupation croissante pour de nombreux gouvernements ACP.

« La volatilité des prix et la sécurité alimentaire sont devenues une source de préoccupation croissante pour de nombreux gouvernements ACP »

Il convient dès lors de promouvoir un cadre politique approprié à l'OMC pour aborder ces questions. Cela est important, car la hausse des prix et la vola-

tilité sont considérées comme étant liées aux réformes du cycle d'Uruguay. D'après l'analyse publiée par l'ICTSD, les réformes du cycle d'Uruguay ont réduit tant les excédents structurels dans les pays riches que les exportations subventionnées et l'aide alimentaire en provenance des pays riches (voir article *Agritrade* « [Les règles de l'OMC et l'insécurité alimentaire en perspective](#) », 29 juillet 2012).

Toutefois, d'après cette analyse, les règles actuelles de l'OMC n'interdisent pas une réponse politique des pays affectés ou une action internationale concertée face à la hausse et à la volatilité des prix des denrées alimentaires. Bien qu'un éventail de réponses politiques soit identifié, l'utilisation conventionnelle des instruments de politique commerciale tels que les mesures tarifaires et les restrictions à l'exportation est largement rejetée. L'accent est plutôt placé sur la consolidation des stocks nationaux et sur la réduction des coûts élevés des transactions pour le commerce intra-régional, avec des actions complémentaires de la communauté internationale visant à cibler l'aide sur les situations d'urgence, à aborder les problèmes de liquidité qui pèsent sur les pays en développement importateurs et à rationaliser les politiques en matière de biocarburants.

Si le document de l'ICTSD ne reflétait en aucune manière les positions officielles à l'OMC, il soulignait bel et bien les limites évidentes d'une réponse efficace de l'OMC aux préoccupations ACP relatives à la hausse et la volatilité des prix des denrées alimentaires. Plusieurs membres de l'OMC ne voient pas d'un bon œil l'utilisation active des droits de douane et des restrictions à l'importation et à l'exportation en réponse à la volatilité des prix. En effet, en février 2012, le directeur général de l'OMC a explicitement condamné « les

restrictions à l'exportation qui ont pour effet d'affamer les voisins », ajoutant que ces restrictions avaient exacerbé la crise des prix des denrées alimentaires de 2008 (voir article *Agritrade* « [Le directeur général de l'OMC critique les restrictions à l'exportation](#) », 31 mars 2012).

Ainsi, la réponse politique à la hausse et à la volatilité des prix évolue vers des initiatives telles que celles lancées dans le contexte de l'initiative des ministres de l'agriculture du G20 (voir article *Agritrade* « [Accord sur un plan d'action sur la flambée des prix des produits alimentaires de base par les ministres de l'agriculture du G20](#) », 27 juillet 2011), notamment :

- des engagements à l'appui des réserves alimentaires ;
- la création d'instruments pour se protéger contre la volatilité des prix, notamment l'Outil de gestion des risques des prix agricoles ; et
- la mise en place d'un système d'alerte précoce, le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS – voir article *Agritrade* « [Les engagements du G20 en matière de sécurité alimentaire mis à rude épreuve ?](#) », 23 septembre 2012).

En novembre 2012, face à la perspective d'une autre flambée des prix des denrées alimentaires et après une récolte américaine affectée par la sécheresse, certains ont affirmé que le mécanisme AMIS avait permis de calmer les marchés, essentiellement en ne convoquant pas le Forum de réponse rapide mis en place par le G20. Ceci, semble-t-il, a permis de ne pas envoyer « le mauvais message quant à la gravité de la situation », d'éviter la panique, et empêché « la pire sécheresse depuis

des décennies » de « se transformer en une crise des prix alimentaires » (voir article *Agritrade* « [Premiers succès pour l'initiative AMIS du G20 et la coordination internationale](#) », 18 février 2013). L'atout du mécanisme AMIS est qu'en donnant plus de transparence à la situation réelle de l'offre et de la demande il modère les pressions spéculatives et réduit donc les flambées des prix.

Les principaux forums pour l'action internationale sur la volatilité des prix des denrées alimentaires semblent donc se situer en dehors du cadre de l'OMC.

3. Implications pour les pays ACP

Nouvelles propositions et enjeux pour les pays ACP

Du point de vue des pays ACP, compte tenu de leur accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE, le débat sur l'amélioration de la gestion des contingents tarifaires pourrait intensifier la concurrence sur des segments de marché spécifiques. Certains gouvernements ACP pourraient en revanche tirer profit d'une amélioration de la gestion des contingents tarifaires pour les marchés non UE.

Des disciplines plus strictes sur les restrictions à l'exportation pourraient également limiter la marge de manœuvre des gouvernements ACP utilisant ces restrictions sur les produits primaires pour promouvoir la transformation locale à plus forte valeur ajoutée (par ex. l'utilisation des taxes à l'exportation par les gouvernements kényan et

tanzanien dans les secteurs des cuirs et peaux et des noix de cajou).

Les gouvernements ACP sont susceptibles d'être confrontés à des contraintes financières pour augmenter le soutien aux mesures de sécurité alimentaire au titre des nouvelles règles proposées. En pratique, toute nouvelle règle pouvant être adoptée dans ce domaine risque de bénéficier principalement aux plus grands pays en développement non ACP. Dans certains cas, cela pourrait avoir des implications pour le fonctionnement des marchés mondiaux dans les secteurs affectés.

Contraintes plus générales sur l'utilisation des mécanismes de l'OMC

La réticence précédente des gouvernements caribéens à porter l'affaire des subventions américaines au rhum devant l'organe de règlement des différends de l'OMC traduit l'influence des déséquilibres en termes de pouvoir économique sur la capacité des petites économies vulnérables à pleinement utiliser les mécanismes OMC disponibles. Des considérations liées aux relations commerciales et économiques avec les États-Unis (y compris l'application imminente des normes américaines de sécurité des denrées alimentaires et les défis rencontrés dans la région pour réaliser la pleine conformité), ainsi que les déclarations de Diageo selon lesquelles tout recours juridique contre les subventions américaines pourrait se solder par une « réévaluation par l'entreprise de ses intérêts caribéens (voir article *Agritrade*, « [Le secteur caribéen du rhum confronté à de sérieux défis sur les marchés américain et européen](#) », 16 décembre 2012), semblent avoir inquiété les décideurs politiques de la CARICOM.

La manière dont le Secrétariat de l'OMC et le système OMC en général aident les gouvernements des petites économies vulnérables à pleinement utiliser les mécanismes commerciaux pour résoudre les différends liés à l'apport de subventions potentiellement illégales peut être considérée comme le test décisif de la valeur pratique d'un système commercial basé sur des règles pour les économies ACP et de la nécessité de le renforcer davantage.

Subventions à l'exportation : un problème révolu ?

Si les subventions à l'exportation et les achats à l'intervention ne sont plus des éléments centraux des accords de gestion du marché de l'UE, l'élargissement de la politique filet de sécurité proposé par la CE pourrait faire que ces mesures soient utilisées d'une manière très ciblée et efficace en réponse à des situations de crise particulières. Une utilisation plus ciblée de ces mesures respecterait les plafonds OMC mais aurait des implications importantes dans les secteurs affectés.

Ceci suggère la nécessité d'un dialogue axé sur la gestion des effets externes d'une politique filet de sécurité de l'UE élargie (pour plus de détails sur la politique filet de sécurité de l'UE, voir *Agritrade* « [Note de synthèse – mise à jour 2012 : réforme de la PAC](#) », juin 2012). Cependant, étant donné l'impasse à l'OMC, cela pourrait exiger la mise en place de nouveaux mécanismes en dehors du cadre OMC.

Complexité croissante des problèmes du secteur du coton

Les développements sur les marchés du coton en 2012-13, notamment l'influence croissante des politiques chinoises et indiennes du coton sur les marchés mondiaux, ont compliqué

les efforts visant à geler le soutien qui a des effets de distorsion des échanges dans le secteur du coton aux États-Unis et dans l'UE à des niveaux historiquement bas, lorsque les prix du coton culminaient à 2 \$/livre lors de la campagne 2010/11. Le test décisif de la dimension de développement du cycle de Doha ne semble donc pas plus proche d'une résolution qu'il ne l'était lors de la réunion ministérielle de l'OMC de Hong Kong en 2005.

Une initiative politique ACP visant à inclure davantage la Chine, l'Inde et le Brésil dans les discussions sur les disciplines pour toutes les formes de soutien au coton pourrait contribuer à mettre fin à l'impasse sur les problèmes du coton et atténuer la désillusion croissante de nombreux pays ACP à l'égard du processus de Doha.

Règles de l'OMC et intégration régionale des pays ACP

Certains plaident pour l'octroi d'une dérogation spéciale d'intégration régionale aux pays ACP impliqués dans des initiatives d'intégration régionale, qui permettrait d'appliquer des droits de douane supérieurs aux taux consolidés dans le contexte de ces initiatives, sans exiger l'octroi d'un accès au marché compensatoire. Cela pourrait faciliter les processus régionaux d'harmonisation tarifaire dans certaines régions ACP.

Nouvelles règles pour les PMA

L'importance des nouvelles règles d'accession à l'OMC pourrait s'avérer essentiellement symbolique, étant donné l'impasse plus générale dans les négociations de l'OMC. Des détails fondamentaux liés aux processus d'accession individuels devront encore être déterminés dans les négociations,

puisque des candidats PMA ont fait l'objet de demandes aussi rigoureuses et inflexibles que celles imposées aux pays plus développés. En substance, il n'y aura pas de changement à la pro-

cédure d'accession. Un nouveau candidat PMA devra encore satisfaire aux demandes de n'importe quel membre OMC qui le souhaite. Les bénéfices réels dépendront de la retenue des

membres OMC existants. Ceci met en exergue combien il est difficile d'avancer sur des questions de procédure relativement simples pouvant potentiellement profiter aux PMA.

Principales sources

1. OMC, « Selon le Président, la proposition formulée dans le cadre des négociations sur l'agriculture n'a pas été rejetée, mais n'a pas été acceptée non plus », 16 novembre 2012

http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/agng_16nov12_e.htm

http://www.wto.org/french/news_f/pres12_f/pr682_f.htm

2. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), « Developing countries table food security proposal at WTO », Bridges Weekly Trade News Digest, volume 16, numéro 39, 14 novembre 2012

<http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/149960/>

3. ICTSD, « Cautious welcome for farm trade proposals at WTO », Bridges Weekly Trade News Digest, volume 16, numéro 40, 21 novembre 2012

<http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/150304/>

4. Nouvelles OMC, « Lamy mentionne le "rôle fondamental" des pays ACP pour faire avancer le débat sur le commerce », 24 octobre 2012

http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl256_e.htm

http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl256_f.htm

5. CE, « Proposals for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules », (COM) 2012 773 final, 18 décembre 2012

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/december/tradoc_150170.pdf

6. ICTSD, « West Africa's common external tariff and individual WTO commitments of ECOWAS members », 24 octobre 2012

<http://ictsd.org/i/competitiveness/148171/>

7. OMC, « Les Membres s'efforcent d'accroître et d'améliorer l'aide pour le coton », 6 décembre 2012

http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/cdac_06dec12_e.htm

http://www.wto.org/french/news_f/news12_f/cdac_06dec12_f.htm

8. ACP, « Décisions et résolutions de la 95e session du Conseil des ministres ACP tenue à Port Vila (Vanuatu) du 10 au 15 juin 2012 », Coton (page 16 du PDF), ACP/25/006/12, version finale, 13 juin 2012

<http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/ACP25006%2012%20FR.pdf>

9. ICTSD, « Trade policy responses to food price volatility in poor net food-importing countries », par P. Konandreas, Issue Paper n° 42, juin 2012

<http://ictsd.org/i/publications/134356/>

10. South Centre, « The WTO impasse and the possible roads ahead – a development perspective », non daté

<http://www.other-news.info/2012/11/the-wto-impasse-and-the-possible-roads-ahead-a-development-perspective/>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juin 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/>



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int