



Accords de partenariat économique : un besoin manifeste de protection des agricultures ACP

Argumentaire

« La mondialisation de l'agriculture et de l'économie en général, suscite auprès des agriculteurs au sein de leurs organisations professionnelles le projet de dépasser les limites nationales et régionales pour rechercher des alliances paysannes sur le plan international. Ainsi, plutôt que de subir les règles d'un marché tendant vers l'ultralibéralisme, il convient d'agir pour que ces règles soient adaptées aux intérêts du monde paysan, au Nord comme au Sud ».

Charte Af-di du partenariat, 1997

Les APE : une nouvelle forme de relation commerciale entre l'Europe et les ACP

Les Accords de partenariat économique (APE), éléments des accords de coopération de Cotonou signés le 23 juin 2000 entre l'Union européenne et 77 pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), représentent la nouvelle forme de coopération commerciale entre l'Union européenne et six blocs ACP (Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique Orientale et Australe, Afrique Australe, Caraïbe, Pacifique). Ils succèdent à 24 ans de partenariats régis par les conventions de Lomé. Ces accords permettaient à l'Europe d'offrir aux pays ACP un accès privilégié à son marché sans pour autant que les ACP soient dans l'obligation d'accorder les mêmes privilèges aux importations européennes. Les APE transforment radicalement la nature des relations commerciales entre l'Europe et les pays ACP. L'agenda des négociations prévoit une mise en place des APE au début de l'année 2008 devant aboutir, d'ici 2020, à la création de zones de libre-échange entre l'Europe et chacune des régions ACP.

Le bilan économique mitigé du régime de Lomé et son incompatibilité avec les Accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) expliquent en grande partie son évolution et le recours à une forme de partenariat plus libéral, les APE. Ils sont présentés comme des outils de développement devant notamment favoriser l'intégration régionale et l'insertion des pays ACP dans l'économie mondiale.

Pourquoi proposer un argumentaire en faveur de la mise en place d'outils de protection au sein des APE ?

La pleine expression des politiques de développement agricole et rural dans les régions ACP, dans toute leurs dimensions (développement et modernisation des exploitations, essor des filières, renforcement des organisations paysannes et des institutions etc.), est étroitement liée à la capacité de ces régions d'adopter des mesures de politiques commerciales « protégeant » les filières agricoles de la concurrence extérieure. Cette concurrence est en effet le principal risque auquel sont exposées les agricultures des pays ACP avec la mise en œuvre des politiques commerciales de libéralisation, dont l'APE est élément moteur.

Il existe un déséquilibre profond entre les ACP et l'Union européenne sur les risques de concurrence suscités par l'ouverture des marchés. Les 77 pays ACP constituent un partenaire commercial assez mineur pour l'Europe (les ACP représentent seulement, Afrique du Sud comprise, 4,3 % de l'ensemble des exportations de l'Union européenne et 4,4 % de l'ensemble de ses importations). L'Europe est elle le principal partenaire commercial des pays ACP. Ces derniers importent de nombreux produits européens concurrents de leurs productions nationales. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, 70 à 80 % des importations ouest africaines en provenance de l'Union européenne portent sur des produits concurrents des productions agricoles locales. L'Union européenne importe elle des ACP des produits tropicaux complémentaires de ses productions régionales.

Les opportunités de gains pour les ACP sur le marché européen apparaissent, eux, limités. D'une part parce que les exportations de produits agricoles des pays ACP vers l'Union européenne sont réalisées par un petit nombre de pays (l'Afrique du Sud et l'Afrique de l'Ouest comptent pour 60% des exportations sachant qu'au sein de la région Afrique de l'Ouest le Nigeria, la Côte d'Ivoire et le Ghana réalisent l'essentiel des échanges commerciaux avec l'Union européenne). Ensuite, parce que ces exportations portent sur un faible nombre de produits (cacao, poissons, sucre café et bananes couvrent plus de 55 % des exportations ACP) généralement peu transformés, à faible valeur ajoutée, et subissant de plein fouet la baisse tendancielle des cours mondiaux des matières premières agricoles et la dégradation des termes de l'échange. Enfin parce que les marchés européens sont déjà largement ouverts aux produits ACP, en particulier dans le cadre de l'initiative Tout sauf les armes¹ en ce qui concerne les Pays les moins avancés (PMA). En Afrique de l'Ouest, les trois pays non PMA (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria) ont besoin de s'inscrire dans un accord de libre échange avec l'Union européenne pour conserver un régime préférentiel à l'importation sur le marché européen. Les 13 autres pays concernés par la négociation de l'APE sont des PMA dont les économies sont fragiles et très spécialisées.

Dans sa forme actuelle, l'APE est rejeté par de nombreux acteurs et organisations de la société civile des pays ACP, les organisations paysannes ouest-africaine étant particulièrement investies sur ce dossier. L'échéance de la signature de ces accords commerciaux en décembre 2007 représente l'une des principales divergences entre les régions ACP et l'Union européenne. L'Afrique de l'Ouest en particulier a demandé, dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'APE, une prolongation de trois ans pour la conclusion de l'accord afin de mieux évaluer les impacts des APE et de préparer l'entrée de la région dans un nouvel environnement concurrentiel. A l'heure actuelle, si les deux parties répètent régulièrement leur volonté de conclure la négociation de l'APE en fin d'année, la signature de l'accord n'est pas assurée.

Afdi, en tant qu'organisation de solidarité internationale émanant des organisations professionnelles agricoles françaises et travaillant aux côtés des organisations paysannes de régions ACP, soumet ce document aux agriculteurs français et européens pour mettre en avant l'intérêt de leur mobilisation aux côtés des paysans des ACP pour la promotion de la régulation du commerce agricole international, en tant qu'élément déterminant pour la mise en place de politiques publiques de développement.

¹ En février 2001, l'Union européenne a adopté le règlement « Tout sauf les armes » qui garantit un accès en franchise de droits de douane et de contingents à tous les produits des Pays les moins avancés. Seules les armes et les munitions sont exclues du système.

Qu'est ce qui justifie le recours des pays ACP à des mécanismes de protection des marchés agricoles ?

► **Des protections sont nécessaires pour lutter contre la pauvreté**

De nombreuses analyses mettent aujourd'hui en évidence que des « protections » sont nécessaires pour permettre le développement agricole et casser le cercle vicieux de l'exode rural qui alimente des poches de pauvreté grandissantes. Même la Banque mondiale, qui fut pourtant un des principaux artisans de la libéralisation des agricultures du Sud, considère, dans la version provisoire de son rapport 2008 pour le développement dans le monde, intitulé « Agriculture pour le développement », que « la puissance de l'agriculture pour le développement a trop souvent été sous-utilisée ».

Or cette « puissance » pourra être exploitée à la condition que des mécanismes de régulation permettent aux paysans de vivre de leurs productions. Sans être concurrencés par des agricultures dotées de systèmes productifs leur permettant d'être nettement plus concurrentielles en terme de prix.

► **La protection et la modernisation des exploitations agricoles des ACP revêtent des enjeux sociétaux fondamentaux**

L'importance économique et sociale de l'agriculture dans les espaces ACP est une donnée fondamentale à appréhender.

Par exemple, en Afrique de l'Ouest, l'agriculture fournit 30% du produit intérieur brut. On estime que 62% de la population de la région tire ses ressources des activités agricoles, ce pourcentage atteignant 80% dans les pays sahéliens enclavés. 90% de la production agricole est assurée par des exploitations de petites dimensions, mobilisant une main d'œuvre essentiellement familiale et ayant peu recours à des capitaux extérieurs. La prévalence de la faim y reste forte : 40 millions de personnes souffrent de la faim, soit 30% de la population. La FAO estime que la majorité des personnes touchées par la faim sont des paysans, compte tenu de faibles opportunités de revenus qu'offre l'activité agricole.

La protection de filières agricoles dépasse ainsi la seule dimension économique du commerce et s'inscrit dans une logique globale de développement.

► **La protection et la valorisation de la production locale est un facteur de réduction de la dépendance alimentaire**

En Afrique de l'Ouest, alors que l'agriculture est essentiellement de type vivrier et constitue un des principaux piliers de l'économie régionale, ce secteur ne parvient pas à couvrir l'essentiel des besoins alimentaires de la région. Entre 1995 et 2003, le déficit alimentaire en Afrique de l'Ouest a triplé, passant de 1,5 milliards à plus de 4 milliards de dollars (hors produits agricoles non alimentaires, cacao et coton). Au total pour la période récente, la région a consacré 57 % des devises procurées par ses exportations agroalimentaires à l'achat en Europe de produits alimentaires. Les produits alimentaires de base tels que les céréales, les produits laitiers et carnés, les huiles, le poisson représentent l'essentiel des importations. La région, dont le potentiel de production rizicole est considérable, importe près de 1 milliard de dollars de riz chaque année.

L'indépendance alimentaire est aujourd'hui reconnue par de nombreux pays, à l'image de ceux de l'Union européenne, comme étant un facteur de base du développement. La protection de filières sensibles est légitime dans la réduction du degré d'indépendance alimentaire des pays ACP.

► **La protection des marchés agricoles constitue un enjeu majeur pour conduire des politiques agricoles et alimentaires régionales ambitieuses**

Les produits agricoles représentent une part essentielle des échanges dans les régions ACP.

En Afrique de l'Ouest, les complémentarités des bassins de production induites par la diversité des zones agro-écologiques offrent un potentiel très important de promotions des échanges, en réponse à la demande des consommateurs régionaux. La politique agricole de la CEDEAO (l'ECOWAP), lancée en janvier 2005, s'est donnée pour objectif « d'assurer la sécurité alimentaire et un revenu décent à ses actifs ». Il s'agit pour l'Afrique de l'Ouest de relever un triple défi : nourrir une population de plus en plus nombreuse et fortement urbanisée (250 millions d'habitants en 2000 ; 575 millions en 2050), promouvoir un développement durable, au double plan social et environnemental et contribuer à la construction d'un marché régional performant et à l'insertion dans le marché international de l'agriculture ouest-africaine. Pour y parvenir, l'ECOWAP s'est fondée sur « une agriculture régionale fortement intégrée, avec une protection différenciée selon les produits et les filières ».

Comment les pays ACP peuvent-ils protéger leurs agricultures ?

► **La protection reste bien souvent un des outils de politique d'incitation et de régulation des marchés les plus faciles et les moins coûteux à mettre en place**

La plupart des pays ACP ne disposent pas des ressources budgétaires qui leur permettraient de mettre en place une politique de soutien des producteurs agricoles fondée sur les aides directes. Les pays ACP ont utilisé les droits de douane pour se protéger des importations. Toutefois, pour de nombreux pays, l'ajustement économique et financier les a conduit à libéraliser leur commerce extérieur. Cette libéralisation est intervenue en même temps que les Etats se retiraient fortement des appuis au secteur agricole. Aussi, ce retrait du secteur doublé d'une réduction de la protection aux frontières a globalement conduit à un accroissement des importations et de la dépendance alimentaire.

► **Les Accords de l'OMC et les APE légitiment la protection de filières agricoles sensibles**

Les accords de l'OMC et les APE présentent des dispositions permettant de limiter la concurrence extérieure pour des produits choisis, voire d'exclure totalement ces derniers de la libéralisation. Ces produits sont appelés « produits spéciaux » ou « produits sensibles ».

Dans le cadre de l'APE, la notion de « produit sensible » s'explique par la définition de la zone de libre-échange. Au regard de la législation internationale sur les échanges commerciaux, la Commission européenne considère que la libéralisation des échanges entre l'Union européenne et les pays ACP doit porter sur 90 % des échanges. Elle propose une libéralisation intégrale (totale) des importations en Europe des produits d'origine ACP, et une libéralisation de 80 % des importations de produits d'origine européenne dans les pays ACP.

Pour les agricultures des ACP, il paraît déterminant d'exploiter dans toute leurs mesures ces dispositions.

► **Il existe différents outils de protection permettant de concilier commerce et développement**

La plupart des pays ACP sont déficitaires nets dans certains produits agricoles et alimentaires, et ont par conséquent des besoins d'importations. Les dynamiques de croissance démographique dans la plupart des pays ACP conduisent à considérer que la demande ne pourra pas être satisfaite à court terme par la production locale. Les pays sont donc placés devant l'obligation d'importer à des coûts modérés compte tenu des phénomènes d'urbanisation et de pauvreté, sans prendre le risque d'affaiblir leur producteurs. Ils doivent même créer les conditions d'un essor des productions agricoles car ils ne disposent pas d'un éventail très large d'opportunités productives, et ne peuvent pas se permettre d'alourdir leur facture d'importation alimentaire.

Il existe différents instruments de protection (droits de douane, calendrier d'importation utilisé par exemple pour la pomme de terre en Guinée et l'oignon au Sénégal, couplage entre achats locaux et autorisations d'importation) qui doivent être réfléchis pour concilier politiques de commerce extérieur et politiques de développement agricole et rural.

► **Il est nécessaire pour les pays ACP d'identifier précisément la sensibilité des filières agricoles**

Le débat au sein des ACP porte essentiellement sur l'investissement à réaliser pour préparer les listes de produits jugés comme sensibles, et en particulier sur les critères de détermination de ces produits. L'exercice est rendu difficile par le fait qu'il existe un lien fort entre la négociation « produits sensibles » dans le cadre de l'APE et la négociation sur les « produits spéciaux » à l'OMC qui est pour l'heure en suspens. Il paraît déterminant que l'agenda de négociation de l'APE permettent aux ACP de mesurer précisément la sensibilité de leurs filières agricoles, tant au niveau national qu'au niveau sous-régional, et de dresser, en consultation avec les professionnels du secteur agricole, des listes de produits agricoles sensibles qui contribuent à atteindre les objectifs des politiques de développement et de sécurité alimentaire.

► **Il est nécessaire pour les pays ACP de se doter de structures tarifaires adaptées**

Pour la région Afrique de l'Ouest, un des problèmes essentiels qui se pose a trait aux niveaux des droits de douane appliqués aux frontières de la région. Les règles de l'OMC prévoient que la mise en œuvre d'un accord de libre échange ne peut se traduire par une augmentation des droits de douane par rapport à un niveau de référence. Les produits agro-alimentaires sont taxés en moyenne à 10% au sein de la CEDEAO et le niveau maximum des droit de douane a été fixé à 20% par les dirigeants de la région. Il existe aujourd'hui un débat important sur la fixation d'un nouveau niveau de taxation maximum de 50%. Une éventuelle révision du Tarif extérieur commun de la CEDEAO devrait être décidée avant la fin de l'année pour être effective, dans la perspective de signature de l'APE à cette échéance.