

# agritrade

Le commerce ACP analysé et décrypté

## 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 agro-alimentaire 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 Ciolos 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](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](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](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](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](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](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](mailto:cta@cta.int) - [www.cta.int](http://www.cta.int)