

THIRD WORLD NETWORK-AFRICA

NOTE D'INFORMATION SUR LES APE ET LA ZLECAf

Juin 2019

N° IV

Titre : Tendances récentes des exportations européennes de produits agroalimentaires vers l'Afrique : implications pour l'élaboration des politiques commerciales en Afrique, Exportations, Soutien,

Introduction

Les tendances dominantes croissantes des produits agroalimentaires de l'UE sur le marché africain et leurs implications pour l'élaboration des politiques commerciales en Afrique peuvent être mieux comprises dans le contexte des réformes agricoles menées par l'Union européenne au fil des ans.

a. Les origines des réformes agricoles de l'UE

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la politique agricole européenne était axée sur la promotion de la sécurité alimentaire européenne, avec un accent particulier sur l'autosuffisance. Un système de prix agricoles élevés, protégé contre les cours mondiaux grâce à des politiques commerciales protectionnistes et soutenu par de vastes programmes de stockage public et des aides à l'exportation, a permis à la production agro-alimentaire européenne de se concentrer au niveau national. Toutefois, avec l'effondrement de l'Union soviétique et l'élimination d'une menace prééminente pour la sécurité de l'UE, il a été reconnu que des réformes politiques étaient nécessaires pour équiper les entreprises du secteur agro-alimentaire de l'UE afin de répondre à l'évolution des modèles mondiaux de la demande alimentaire. A partir de 1992, l'Union européenne (UE) a poursuivi une réforme très progressive mais systématique de ses politiques agricoles.

Les réformes de la politique agricole annoncées en 1992 ont amorcé un passage progressif d'un système de soutien des prix à un système de paiements d'aide directe aux agriculteurs de l'UE. Les prix garantis ont été progressivement réduits, les aides directes aux agriculteurs de l'UE Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :

Sylvester Bagooro, Third World Network-Africa, Box AN 19452, Accra. Tel : +233 269 613132. Courriel : sbagooro@twnafrica.org

Crédit : Etude sur la Zone de libre-échange continentale africaine Brexit et la mise en œuvre des APE : Opportunités et défis découlant du processus Brexit pour la révision des accords de partenariat économique avec l'UE dans le secteur agroalimentaire commanditée par TWN-Africa

étant progressivement augmentées pour compenser partiellement les pertes de revenus et soutenir la restructuration de l'agriculture dans l'UE. Cette restructuration visait à déplacer la production de certains produits de base vers les zones de l'UE où les coûts de production de ces produits sont les plus faibles.

b. Le cas de la réforme du secteur des céréales : L'impact sur le commerce avec l'Afrique

Ce processus de réforme a d'abord été lancé dans le secteur des céréales. Le secteur céréalier est au cœur de la production agricole de l'UE, puisqu'il alimente à la fois la production animale nationale et la production d'un large éventail de produits alimentaires à valeur ajoutée (par exemple, les pâtes alimentaires). Cette première phase de la réforme du secteur céréalier de l'UE, qui a donné lieu à des réformes en 1992, 1995 et 2000, a favorisé l'exportation de produits alimentaires à base de céréales et de viande de volaille européenne vers les marchés africains.

Pour la catégorie "produits de la minoterie" (NC 11), les exportations de l'UE vers les pays ACP (principalement les marchés d'Afrique subsaharienne) ont augmenté de 83 % en valeur entre 1996 et 2002, tandis que pour les "préparations de céréales" (NC 19), les exportations de l'UE vers les pays ACP (toujours principalement les marchés d'Afrique subsaharienne) ont augmenté de 163 % en valeur.

De ce fait, l'importance des marchés ACP - principalement les marchés d'Afrique subsaharienne - pour les exportateurs de l'UE est passée de 12,6 % à 20,6 % dans le cas des " produits de la minoterie " et de 4,9 % à 9,5 % dans le cas des " préparations à base de céréales ".*

Cela est dû, en partie, aux investissements réalisés dans les pays d'Afrique du Nord pour la mouture et la transformation locales de céréales moins chères provenant des régions de production de la mer Noire, ce qui a réduit les possibilités d'exportation de l'UE vers ces marchés. Les exportateurs de l'UE se sont ainsi repliés sur les "marchés de dernier recours" en Afrique subsaharienne.

Ce processus de repli sur les "marchés de dernier recours" en Afrique est devenu une caractéristique de l'activité des exportateurs de l'UE dans toute une série de secteurs, le secteur agroalimentaire de l'UE étant de plus en plus tourné vers les marchés internationaux. Toutefois, au fil du temps, le potentiel commercial à long terme des marchés africains en expansion a été apprécié par les exportateurs agroalimentaires de l'UE, les marchés de l'Afrique subsaharienne de certains secteurs prenant une importance commerciale importante (par exemple dans les secteurs de la viande de volaille et des produits laitiers[†]).

* En 2013, la part des marchés de l'Afrique subsaharienne pour les " produits de la minoterie " et les " préparations de céréales " a atteint respectivement un sommet de 24,78 pour cent et 10,82 pour cent des exportations totales hors UE, passant respectivement à 17,22 pour cent et 9,55 pour cent en 2017 sur la base de 21,2 pour cent et 39,1 pour cent des exportations totales hors UE pour les " préparations de céréales " et " produits de mouture ". Entre 2013 et 2017, alors que la valeur des exportations communautaires de "produits de la minoterie" vers les marchés d'Afrique subsaharienne a chuté de 15,8 pour cent, la valeur des exportations communautaires de "préparations de céréales" vers les marchés d'Afrique subsaharienne a augmenté de 22,8 pour cent.

[†]Dans le secteur laitier, cela soutient essentiellement les mesures du filet de sécurité de l'UE en permettant de trouver un débouché pour les produits laitiers en poudre. C'est la production de lait en poudre et son stockage bénéficiant d'un soutien public qui empêchent les prix du marché du lait de l'UE de tomber à des niveaux qui contraindraient davantage de

La réduction des coûts des aliments pour animaux induite par la réforme du secteur des céréales a également servi à alimenter les exportations de produits à base de viande de l'UE (en particulier de volaille). Entre 1996 et 2002, les exportations de produits à base de viande de l'UE vers les pays ACP (principalement les marchés d'Afrique subsaharienne) ont augmenté de 121 % en valeur. L'importance du marché ACP (principalement les marchés d'Afrique subsaharienne) est ainsi passée de 3,5 % à 6,9 % des exportations totales de produits à base de viande de l'UE.

Les modifications apportées à la réglementation de l'UE en matière de sécurité alimentaire à la suite des craintes sanitaires liées à l'ESB[‡] et à la MCJ après 1986 ont entraîné l'interdiction de l'utilisation de farines de viande et d'os dans l'alimentation du bétail. Cette mesure, associée à une nette préférence des consommateurs européens pour la viande de poitrine de volaille, a limité les débouchés commerciaux pour les autres découpes de volaille produites dans l'UE. Compte tenu de la demande croissante de viande blanche de volaille dans l'UE, le maintien d'un mur de protection constitué d'accords d'importation fondés sur des contingents tarifaires soigneusement réglementés a permis à la production de viande de volaille de l'UE de croître rapidement.

C'est dans ce contexte que l'importance des marchés d'Afrique subsaharienne pour le secteur avicole de l'UE a également commencé à croître rapidement. Ce n'était que le début du processus. En 2009, les marchés de l'Afrique subsaharienne représentaient 23 pour cent des exportations totales de viande de volaille extracommunautaires alors qu'en 2013, l'Afrique subsaharienne recevait 41,2 pour cent des exportations totales de volaille extracommunautaire.

L'introduction de l'embargo sur les importations de produits agroalimentaires russes en août 2014 a vu une nouvelle augmentation en 2016 de l'importance des marchés d'Afrique subsaharienne pour les exportations extracommunautaires de viande de volaille, avec 46,8% des exportations totales extra-communautaires de cette viande, les marchés africains étant à nouveau des " marchés en dernier recours " face aux perturbations qui surviennent dans un marché important pour les exportations européennes, la Russie.

Il est significatif que la structure spécifique des exportations de viande de volaille de l'UE vers l'Afrique subsaharienne ait été fortement influencée par les politiques commerciales spécifiques du secteur avicole menées par différents gouvernements africains. Une question cruciale qui s'est posée au cours des dix dernières années en ce qui concerne le commerce UE-Afrique de la volaille a été la volonté des gouvernements d'Afrique subsaharienne d'utiliser des mesures de politique commerciale non tarifaires pour restreindre les importations de découpes de volaille à très bas prix au profit des producteurs nationaux.

c. Élargissement et gel des réformes agricoles de l'UE

producteurs de lait de l'UE à cesser leur production, ce qui pourrait compromettre la base de la production laitière dans un certain nombre d'États membres.

[‡] Encéphalopathie spongiforme bovine/Maladie de Creutzfeldt-Jakob

Parallèlement à l'introduction progressive des réformes dans le secteur des céréales, l'UE a commencé à déployer de façon graduelle et prudente ses réformes sous-jacentes dans d'autres secteurs[§]. Dès 2013, la plupart des aides directes versées aux agriculteurs européens ont été "dissociées" de la production de certains produits agricoles. Cela signifie que les agriculteurs de l'UE ont reçu des aides directes, quels que soient la production et le niveau de production. Toutefois, à partir de 2013, les préoccupations de certains États membres de l'UE concernant la perte potentielle de capacité de production agricole nationale ont conduit à exiger une plus grande "flexibilité" dans l'utilisation des paiements "couplés" en vertu des règles communautaires.

Selon l'analyse de l'OCDE, l'accord politique de l'UE de juin 2013 sur la réforme de la PAC a élargi les possibilités de soutien "couplé" pour certains produits de base particulièrement sensibles.** Le maintien des paiements "couplés" a eu les effets les plus prononcés sur la production et des conséquences commerciales dans les secteurs du lait et du sucre.

En 2017, la CE a convenu d'assouplir davantage les règles relatives à la fourniture de paiements "couplés". Cela a interrompu et en partie renversé le processus de réforme qui devait initialement passer entièrement au déploiement des paiements découplés. Les préoccupations exprimées par la CE au cours des discussions de 2017 sur l'assouplissement des règles de l'UE concernant le déploiement des paiements de soutien "couplés" ont laissé entendre qu'à la lumière des conséquences commerciales de ces paiements "couplés", toute "flexibilité" supplémentaire pourrait rendre l'UE vulnérable aux contestations devant l'OMC.

Malgré le retour partiel à l'engagement pris précédemment de passer entièrement aux paiements de soutien découplés en 2018 pour tous les produits couverts par la PAC, le processus de réforme était largement achevé, les secteurs du lait et du sucre étant les derniers secteurs à avoir été entièrement réformés.

Il est significatif qu'à la suite de ces réformes, le secteur agro-alimentaire de l'UE ne produit plus principalement pour les marchés intérieurs de l'UE, les "excédents" étant stockés ou exportés avec l'aide publique, il se concentre maintenant de plus en plus sur la compétitivité des prix au service des marchés mondiaux des produits agro-alimentaires en expansion.

Cette compétitivité des prix reste toutefois fortement influencée par les transferts de revenus que les agriculteurs reçoivent dans le cadre des régimes d'aide directe et de divers autres programmes de soutien agricole de l'UE (des paiements "couplés" par produit aux programmes à grande échelle d'achat et de stockage "d'intervention d'urgence").

[§] Les paiements d'aide directe étant initialement liés aux paiements à la surface liée aux niveaux historiques de production, puis "découplés" des niveaux historiques de production et enfin "découplés" de la production de tout produit spécifique. Les agriculteurs étaient alors payés simplement parce qu'ils étaient agriculteurs, la plupart d'entre eux étant libres de choisir ce qu'ils produisaient. Toutefois, compte tenu des inquiétudes suscitées par une éventuelle perte de production dans certains États membres de l'UE, certains paiements sont restés "couplés" à la production de certains produits de base dans certains États membres.

** Voir OCDE, " Le soutien à l'agriculture augmente après avoir atteint des niveaux historiquement bas, selon l'OCDE ", 18 septembre 2013, <http://www.oecd.org/newsroom/support-to-agriculture-rising-after-hitting-historic-lows-oecd-says.htm>

Sans ces aides directes (qui comprennent à la fois les paiements "découplés" et "couplés"), les agriculteurs de l'UE seraient beaucoup plus vulnérables à la volatilité des prix mondiaux (à laquelle les marchés de l'UE sont de plus en plus exposés), et la production agricole européenne pourraient être sapée par des situations périodiques de crise des marchés^{††}. Ces diverses mesures protègent les agriculteurs de l'UE contre les pires effets de la volatilité des prix et déplacent la charge de l'ajustement vers d'autres composantes du système agroalimentaire mondial, en particulier en Afrique.

d. La dimension commerciale complémentaire de la réforme de la politique agricole de l'UE

Il est important de noter qu'avec le lancement du processus de réforme agricole de l'UE, la Commission européenne a reconnu que ce processus de réforme serait soutenu par une politique commerciale qui assurerait aux exportateurs de l'UE un accès préférentiel aux marchés mondiaux en pleine croissance. En conséquence, à partir de 1995, la CE s'est engagée à poursuivre une politique de conclusion d'accords de zone de libre-échange afin d'assurer un accès préférentiel aux marchés extérieurs pour les exportateurs agroalimentaires de l'UE. Cette politique commerciale est considérée comme un complément essentiel au processus de réformes agricoles.

Il convient toutefois de noter que la dimension tarifaire intérieure de cette politique commerciale implique un processus de libéralisation soigneusement géré des importations de produits agroalimentaires dans des secteurs considérés comme "sensibles" au sein de l'UE (par exemple, le secteur avicole).

C'est cette nouvelle politique commerciale de l'UE qui a éclairé le développement des relations commerciales de l'UE avec l'Afrique du Sud après l'apartheid dans le but de permettre à la Commission européenne de conclure un accord de libre-échange avec ce pays au milieu des années 90. Il était prévu que cet accord devienne ensuite un modèle pour les relations commerciales post-Lomé avec les pays d'Afrique subsaharienne.

La réticence de l'Afrique du Sud à conclure un ALE avec l'UE sans une évaluation adéquate de ses implications pour la politique économique intérieure a fait en sorte que cet accord n'a été conclu qu'en 1999. Il était trop tard pour qu'elle devienne le modèle des relations commerciales immédiates post-Lomé avec d'autres pays africains et ACP. Il a néanmoins confirmé l'engagement de l'UE à établir des accords commerciaux préférentiels réciproques comme base à long terme des futures relations commerciales entre l'UE et l'Afrique subsaharienne.

Cela a été dûment inscrit dans l'Accord de Cotonou, les dispositions de l'Accord de Cotonou qui ont servi de base au lancement des négociations des accords de partenariat économique avec les groupements régionaux des pays d'Afrique subsaharienne. Bien que ce processus ait pris beaucoup plus de temps et qu'il ait été beaucoup plus difficile que la Commission européenne

^{††} Pour un aperçu de l'utilisation par l'UE des mesures de soutien à l'agriculture par secteur en 2011, voir : Agritrade, "La boîte à outils de la politique agricole de l'UE : Un examen secteur par secteur, Rapport spécial, 13 décembre 2011, <http://agritrade.cta.int/en/Agriculture/Topics/CAP-reform/Special-report-The-EU-s-agricultural-policy-toolbox-A-sector-by-sector-review>

ne l'avait initialement envisagé, au cours de cette période, l'approche a été approfondie pour aller au-delà des engagements de réduction et d'élimination tarifaires.

Depuis juillet 2007, l'accent a été mis non seulement sur la réduction et l'élimination des droits de douane à l'importation dans le secteur agroalimentaire, mais aussi sur la suppression systématique des obstacles non tarifaires aux exportations agroalimentaires de l'UE. Pour les exportateurs de l'UE, ces mesures non tarifaires étaient considérées comme le principal obstacle à la poursuite de l'expansion des exportations agroalimentaires extracommunautaires. C'est dans ce contexte que s'inscrivent la négociation, la conclusion et la mise en œuvre des accords de partenariat économique de l'UE avec les pays d'Afrique subsaharienne dans le secteur agroalimentaire.