

Comment protéger les produits sensibles et avec quels outils ?

Vincent Fautrel, fautrel@cta.int

PARMI LES NOMBREUX ACCORDS de libre-échange que l'Union européenne (UE) a signés avec différents pays ou régions, aucun n'établit une libéralisation totale de l'ensemble des produits échangés. Les différents accords offrent donc des exemples variés de protection des produits agricoles sensibles, adaptables à la situation des ACP.

► Économiste du développement, Vincent Fautrel travaille au Centre technique de Coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA, Wageningen) sur les questions de commerce agricole, notamment sur le volet agricole des négociations commerciales (OMC et APE). Il est responsable du site web *Agritrade* (<http://agritrade.cta.int>) sur les enjeux liés au commerce agricole ACP-UE.

Pour une version détaillée, voir : Rudolf, B. et J. Simons. 2005. « Comparer les accords de libre-échange de l'UE : Agriculture ». (*En Bref* 6A sur le site de l'ECDPM : www.ecdpm.org).

ON PARLE BEAUCOUP de l'identification des produits sensibles à l'ouverture commerciale (voir les pages précédentes) qui est une étape clé de la négociation. On parle moins de leur traitement, c'est-à-dire de la manière de les protéger. Pourtant le choix des instruments permettant un traitement approprié est aussi une question de premier ordre dans la préparation des accords. L'analyse des accords de libre-échange (ALE) conclus par l'UE avec les pays méditerranéens, l'Afrique du Sud, le Mexique et le Chili souligne l'importance de ne pas se limiter à la question du démantèlement tarifaire et d'analyser toute la gamme d'instruments commerciaux existant, pour protéger certains produits.

Les approches du processus de libéralisation. Deux approches différentes de l'ensemble du processus de libéralisation agricole peuvent être distinguées. On a d'un côté ce que l'on appelle *une approche de type liste positive*. Elle consiste à fixer la liste des produits bénéficiant d'un accès préférentiel aux marchés (ex. : accords Euromed). Cette approche restreint la portée générale de l'accord et le limite à certains produits. Elle définit les premières étapes de la libéralisation, mais ne comporte aucune ligne directrice pour l'ensemble du processus. La flexibilité pour adopter de nouvelles mesures de libéralisation des échanges est garantie par une clause de révision. On a d'un autre côté *une approche de type calendrier de libéralisation* (ex. : Afrique du Sud, Mexique, Chili et Liban pour les importations dans l'UE). Ces ALE fixent des dates et des durées variables pour tout le processus de libéralisation. Ici aussi, certains produits importants sont exclus de la libéralisation ou bénéficient d'un accès préférentiel dans les limites de contingents tarifaires (des quotas). Les calendriers, les exemptions pour divers groupes de produits agricoles,

la restriction de l'accès aux marchés par le biais des contingents tarifaires permettent de mieux contrôler le processus de libéralisation. Les clauses de révision apportent une flexibilité supplémentaire pour les produits exemptés (pour l'instant) de la libéralisation des échanges.

Par conséquent, bien que la libéralisation des échanges soit l'objectif premier de ces accords, un certain nombre de produits agricoles importants restent exclus de ce processus.

Une large gamme de mesures de protection des produits agricoles. Dans les ALE existant, la libéralisation des échanges agricoles reste assez limitée par rapport à celle des produits industriels. Pour les produits agricoles, l'objectif général de libre-échange est assorti de nombreuses exceptions. Six

instruments sont utilisés, séparément ou de manière combinée, afin de mettre en place des préférences commerciales allant au-delà des dispositions du statut de la nation la plus favorisée (NPF) prévu par l'OMC. Il s'agit des instruments suivants : les concessions tarifaires, les contingents tarifaires, les clauses de sauvegarde, les règles d'origine, la clause de révision et la clause de flexibilité.

Les concessions tarifaires portent sur la réduction ou la suppression des droits de douane. Pour les produits soumis à la fois à des droits de douane *ad valorem* (proportionnels à la valeur du produit échangé) et spécifiques (fixés en fonction du volume échangé, quelle qu'en soit la valeur), une réduction partielle est souvent obtenue en abandonnant les droits

Les calendriers d'importation de l'Union européenne. Le cas des fruits et légumes méditerranéens

LE RÉGIME D'IMPORTATION pratiqué par l'UE vis-à-vis des produits agricoles méditerranéens est particulièrement complexe. Il s'agit en effet à la fois d'ouvrir le marché européen pendant les périodes de contre-saison (lorsque la production européenne est faible ou nulle) et de le protéger lors des récoltes dans l'UE. De plus, même en contre-saison, l'arrivée de quantités importantes de produits à bas prix tend à faire baisser les prix le reste de l'année. Le consommateur accepte mal de payer des haricots verts européens plus cher en été que les haricots marocains au début du printemps. Il s'agit donc aussi d'éviter que les produits importés arrivent trop bon marché. Le système mis en place s'articule en général autour de contingents d'importation par période et de prix d'entrée.

Les protections vis-à-vis de la tomate marocaine sont un bon exemple de cette complexité. Les importations sont limitées, avec des volumes variant selon les mois (10 000 t en octobre, 26 000 en novembre, 30 000 par mois de décembre à mars, 15 000 t en avril et 4 000 en mai). De plus, le prix d'entrée est fixé à 461 €/t. Si le prix des tomates est supérieur à cette valeur, il n'y a pas de droits de douane. S'il est inférieur de 2 à 8 % du prix d'entrée, alors on ajoute un droit de douane allant de 2 à 8 % de ce prix d'entrée. Enfin, si la tonne de tomate marocaine arrive à un prix encore plus faible, le droit de douane est de 8,8 % plus 298 €/t, ce qui équivaut au taux consolidé à l'OMC.

Bénédicte Hermelin, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret)

• *ad valorem*. Pour l'UE, la réduction des droits de douane est généralement calculée en fonction des taux NFP de l'OMC. Pour les partenaires commerciaux de l'UE, la réduction des droits de douane est généralement basée sur les droits de douane en vigueur. Ces droits de douane sont parfois inférieurs aux *maxima* tarifaires convenus dans le cadre de l'OMC, donc plus avantageux pour l'UE que pour les autres pays de l'OMC. Certains ALE ne spécifient pas le taux de réduction des droits de douane à mettre en place, mais simplement le droit de douane final sur les importations en provenance de l'UE.

Les *contingents tarifaires* sont des réductions des droits de douane pour des quantités données de certains produits, des quotas pour les importations à droits de douane réduits. Au-delà de la quantité fixée, les importations n'entrent plus dans le pays avec des droits réduits. Afin de les adapter aux besoins individuels des différents pays, ils sont assortis de limitations saisonnières des importations. Les quantités fixées sont révisées et ajustées selon un pourcentage d'augmentation annuelle déterminé au départ ou selon un pourcentage fixé d'un commun accord chaque année sur la base d'une évaluation annuelle.

Les *clauses de sauvegarde* sont des mécanismes qui peuvent être déclenchés ponctuellement, sous certaines conditions, pour protéger des produits menacés. Ils peuvent être communs à tous les produits ou bien spécifiques à l'agriculture¹. Les sauvegardes peuvent s'appliquer aux importations ou aux exportations. Pour les importations, tout comme dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, les mesures de sauvegarde peuvent être déclenchées sur la base des quantités (lorsque le volume des importations devient trop important à cause de l'ALE) ou des prix (lorsque celui-ci diminue trop à cause de l'ALE). Pour les exportations, des clauses de pénurie (similaires à celles que l'on trouve dans l'article XI du

1. Pour plus d'information, voir, dans la série sur les accords de libre-échange, l'*EnBref* publié par l'ECDPM et le CTA sur les sauvegardes et les mesures anti-dumping. www.ecdpm.org

Riziculture (Arles, France) © Pascal Xicluna (<http://photo.agriculture.gouv.fr>)



GATT) définissent les critères pour d'éventuelles restrictions des exportations : par exemple, lorsqu'on enregistre une baisse de la quantité de denrées alimentaires disponibles au niveau national. Ce problème se pose peu pour les ACP.

Des *règles d'origine* spécifiques aux produits agricoles garantissent l'application des préférences uniquement aux membres de l'ALE, et non aux pays voisins qui ne feraient que transiter par les membres de l'ALE pour exporter vers l'UE à taux préférentiels². Des critères sont définis afin de déterminer si un produit est « entièrement obtenu » dans l'un des pays partenaires. Pour les produits transformés, une faible part du produit peut provenir de l'extérieur : la « règle du contenu importé » fixe le pourcentage de la valeur des composants importés toléré dans des produits « originaires » (c'est-à-dire originaire d'un pays ayant signé l'ALE, et ayant donc droit à la réduction tarifaire). Dans la plupart des ALE signés par l'UE, ce pourcentage est inférieur à 10 % du prix départ usine. Ainsi, par exemple, si ce pourcentage est de 8 % : pour un produit transformé valant 100 € à la sortie de l'usine, les produits utilisés dans sa fabrication et importés de l'extérieur de la zone de l'ALE ne peuvent pas valoir plus de 8 €. Pour certains produits agricoles transfor-

2. Cf. *EnBref* 61 : « Comparer les accords de libre-échange de l'UE : règles d'origine » www.ecdpm.org

més, les seuils sont supérieurs à cette norme des 10 %. Les opérations dites « d'ouvraison et de transformation » telles que le transport, l'étalonnage et la classification, le conditionnement, l'apposition de marques, étiquettes et logos, le mélange des produits et l'abattage des animaux ne sont pas considérées comme suffisantes pour conférer le statut « originaire » à un produit dont le contenu est en partie importé. En ce qui concerne les indications géographiques, compte tenu des négociations toujours en cours à l'OMC sur un éventuel registre multilatéral, ces ALE ne contiennent que quelques dispositions sur leur protection.

Les *clauses de révision et flexibilité*. L'accès au marché du pays partenaire peut être révisé. Les ajustements sont prévus *via* deux clauses : (i) la clause de révision oblige les deux parties à examiner au sein du Comité d'association de nouvelles étapes de libéralisation des échanges agricoles, en tenant compte de leur caractère sensible et des politiques agricoles nationales ; (ii) la clause de flexibilité permet aux partenaires de modifier l'accord si l'une des parties modifie sa politique agricole nationale.

En bref, les échanges de produits agricoles sont encore loin d'être entièrement libéralisés. L'UE et ses partenaires commerciaux maintiennent de nombreuses barrières tarifaires limitant l'accès aux marchés des produits sensibles pour l'agriculture européenne. ■