

## Avant les APE, un système peu performant pour le développement agricole des pays ACP

Vincent Ribier, [vincent.ribier@cirad.fr](mailto:vincent.ribier@cirad.fr)  
Roger Blein, [roger.blein@bureau-issala.com](mailto:roger.blein@bureau-issala.com)

► Vincent Ribier est chercheur au département Économie des filières (Ecofil) du Centre international de recherches agronomiques pour le développement (Cirad). Il a conduit de nombreux travaux sur les politiques agricoles et les échanges internationaux. Il a travaillé plus récemment sur le problème des normes.

INITIALEMENT SIGNÉE pour 5 ans en 1975, la Convention de Lomé a régi les relations entre l'Union européenne (UE) et les pays de la zone ACP entre 1975 et 2000<sup>1</sup>. Elle comportait deux éléments complémentaires : l'aide au développement (avec le Fed) et un accord commercial caractérisé par des préférences tarifaires non réciproques. Ce système commercial est encore en vigueur aujourd'hui et ne disparaîtra que lors de la mise en place effective des Accords de partenariat économique dont la signature est prévue en décembre 2007. Le principe de cet accord commercial était de donner aux exportations ACP un accès privilégié au marché européen. La préférence tarifaire dont elles bénéficiaient découlait du fait qu'elles étaient moins taxées que les produits équivalents en provenance d'Amérique latine ou d'Asie du Sud-Est. De ce fait, les préférences pouvaient être d'autant plus importantes que les produits concurrents étaient fortement taxés. Ces préférences étaient non réciproques : elles étaient accordées de manière unilatérale par l'UE sans que les pays ACP aient obligation d'adopter les mêmes pratiques à l'égard des exportations européennes.

**Un système commercial basé sur des préférences tarifaires non réciproques.** Les droits de douane européens sont généralement progressifs en fonction du niveau de transformation et de valeur ajoutée du produit : plus le produit a subi de transformations et contient donc de valeur ajoutée, plus les droits de douane sont élevés. Ces « cascades tarifaires » ont été supprimées pour l'essentiel des produits exportés par les ACP sauf les produits transformés contenant du sucre (dont les produits dérivés du cacao), les pois-

1. Elle a été reconduite pour 4 périodes successives de 5 ans, avec un élargissement progressif des pays bénéficiaires.

**DE 1975 À 2000, les Conventions de Lomé ont régi les relations entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Des préférences tarifaires non réciproques devaient favoriser le développement, notamment agricole, de ces derniers. Néanmoins, à l'heure du bilan, les résultats étaient décevants.**

sons et les légumes. Cela a pour conséquence qu'un produit transformé bénéficie généralement d'une préférence commerciale supérieure à ce dont peut bénéficier une matière première ou un produit agricole de base.

De ce fait, et compte tenu de la structure des droits de douane supportés par les produits en provenance d'Amérique latine et de d'Asie sur le marché européen, les préférences les plus significatives ont historiquement concerné certains produits agricoles transformés, les produits horticoles, les produits agricoles couverts par la Politique agricole commune de l'UE, les produits de la pêche, le bois, le cuir et les peaux, les produits textiles et les vêtements.

**Des protocoles pour les produits concurrents.** L'accès préférentiel au marché européen était renforcé par l'existence de « protocoles » pour qua-

tre produits (banane, viande, sucre et rhum). Ces protocoles permettaient à certains pays ACP de bénéficier des prix rémunérateurs du marché européen pour des quantités déterminées, les quotas. Ainsi, dans le cadre du « protocole sucre », 1,8 millions de tonnes provenant des ACP ont été payées à 95 % du prix intérieur de l'UE qui a longtemps été de l'ordre du double du cours mondial.

Les quotas étaient toutefois très inégalement répartis entre pays ACP. Maurice captait ainsi à lui seul le tiers du quota sucrier ACP, soit 600 000 tonnes, et 3 autres pays (Fidji, Guyana et Swaziland) en captaient un autre tiers ; la Côte d'Ivoire et le Cameroun captaient ensemble près de la moitié du quota banane, le reste allant aux pays des Caraïbes. Enfin, seuls 6 pays avaient accès au quota pour la viande bovine.

Le Stabex, un des mécanismes de décaissement de l'aide (Fonds euro-

### Bilan des mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation

LA CONVENTION DE LOMÉ entre l'UE et les pays ACP prévoyait un mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation ACP : le Stabex. Ce mécanisme consistait à compenser les pertes de recettes d'exportation subies pour chacun des 49 produits, essentiellement agricoles, répertoriés dans la Convention et pour lesquels les recettes étaient supérieures à un certain pourcentage du total des recettes d'exportation du pays. Les pertes de recettes d'exportation pouvaient être dues aussi bien à des baisses des cours qu'à des baisses des volumes exportés. Le montant du transfert au titre du Stabex était calculé à partir de la baisse constatée des recettes d'exportation.

Le Stabex a indéniablement permis

de mieux protéger les pays producteurs de produits éligibles que les autres et a évolué pour notamment englober davantage de produits et de pays. Ses limites sont cependant fortes : couverture partielle des pays (73 % des fonds pour 10 pays entre 1975 et 1993) et des produits (essentiellement café et cacao) ; lenteur des décaissements ; mauvaise utilisation des fonds qui ont davantage servi à soutenir les finances publiques que les filières ; confusion entre stabilisation et soutien des recettes avec l'UE comme seul financeur. Le Stabex est supprimé en 2000 lors de l'Accord de Cotonou.

Arlène Alpha, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret)

Fleur de caféier, Guinée



Coopérative de développement, Fed), a par ailleurs contribué à soutenir les recettes d'exportation ; il a constitué une autre source de soutien aux produits d'exportation ACP (cf. encadré p. 7).

**Des échanges agricoles en faveur des ACP.** Les échanges agricoles UE-ACP sont historiquement marqués par un solde commercial très nettement en faveur de la zone ACP : les exportations agricoles ACP vers l'UE représentent environ le triple des exportations européennes vers la zone ACP.

La structure des exportations agricoles ACP est relativement stable dans le temps, même si l'on peut identifier quelques évolutions notoires :

- Les exportations agricoles ACP restent dominées par le groupe des boissons tropicales (cacao en premier

### Les exportations de fleurs coupées du Kenya

PROFITANT des préférences accordées par l'UE, le Kenya s'est hissé au premier rang des fournisseurs de roses de l'Union européenne passant de 2 % des importations en 1988 à 50 % aujourd'hui, devant les anciens fournisseurs (Colombie, Équateur, Maroc, Israël). Les exportations horticoles kenyanes, au premier rang desquelles la rose, sont aujourd'hui plus importantes que les exportations de thé ou les revenus du tourisme.

Plusieurs éléments expliquent ce succès. Un climat favorable à la production de roses, qui permet une production sur l'ensemble de l'année ; des investissements étrangers

(européens) importants ; des mesures gouvernementales attractives ; une adaptation aux demandes du marché, par de nouvelles variétés. Enfin, si les roses du Kenya ont accès libre au marché européen, celles du Maroc sont soumises à des quotas et des droits de douane de 8,5 %. Depuis 2003, les roses de l'Équateur et de la Colombie rentrent aussi en accès libre, à cause du régime SPG+\* encourageant le développement durable.

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

\* Cf. encadré p. 12.

lieu, mais aussi café, et, dans une moindre mesure, thé). Représentant plus de 40 % des exportations agricoles totales dans les années 80 et début 90, leur part est encore de près de 30 % au cours des années 2000 ;

- Les produits de la pêche sont en nette augmentation depuis une quinzaine d'années, que ce soit en frais, con-

gelé, ou en conserve. Quelques autres produits ont également connu un certain dynamisme comme les fleurs coupées (cf. encadré), les fruits et les légumes (à l'exception de l'ananas, pénalisé par la crise ivoirienne et qui a perdu d'importantes parts de marché au bénéfice du Costa Rica) ;

- En revanche, d'autres produits ont marqué le pas. C'est le cas des pro-

**60 ANS DE RELATIONS COMMERCIALES DANS LE MONDE**

Sources : ECDPM ; La Documentation française ; Union européenne

JUIL. 1944	1948	1964	1964-1967	1971	1973-1979	1987-1994	JANV. 1995
<b>CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE BRETTON WOODS</b>	<b>ENTRÉE EN VIGUEUR DU GATT</b>	<b>CRÉATION DE LA CNUCED</b>	<b>KENNEDY ROUND (GATT)</b>	<b>MISE EN PLACE DU PREMIER SPG</b>	<b>TOKYO (OU « NIXON ») ROUND (GATT)</b>	<b>URUGUAY ROUND (GATT)</b>	<b>ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'OMC</b>
Le Fond monétaire international (FMI) et la Banque mondiale sont créés pour assurer la reconstruction et le développement économique du monde après la guerre	L'Accord général sur les tarifs et le commerce (Gatt) regroupe 23 pays, pour 104 accords bilatéraux de réduction des tarifs douaniers. Cet accord sera suivi par plusieurs « cycles » de négociations (les « Rounds »), impliquant un nombre toujours plus grand de pays et d'accords. Tous ne figurent pas dans la présente chronologie	La Conférence des Nations-unies sur le Commerce et le Développement (Cnuced) vise l'établissement d'un « nouvel ordre économique mondial »	48 pays. Mesures en faveur des pays en développement : 1 <sup>re</sup> convention d'aide alimentaire (4,5 millions de t. de blé par an) ; mesures anti-dumping	Ce système de préférences généralisées (SPG) a été créé en 1968 par la Cnuced. La CE le met en œuvre et le GATT lui accorde une dérogation à la Clause de la nation la plus favorisée	Affrontement CEE-États-Unis sur la Politique agricole commune et l'organisation des marchés ; traitement préférentiel accordé aux pays en développement	Après 7 ans de négociation, 125 pays signent l'accord de Marrakech qui intègre pour la première fois les produits agricoles	L'Organisation mondiale du commerce (OMC) succède au Gatt

duits sous protocole (sucre, banane), mais aussi du coton et des oléagineux.

**Des spécialisations géographiques très marquées et très différentes entre régions.** Les exportations agricoles ACP sont assez concentrées sur le plan géographique puisque trois régions représentent près des trois quarts du total ACP : il s'agit de la Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community, SADC) incluant l'Afrique du Sud, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) et de la Communauté d'Afrique de l'Est (East African Community, EAC). Les régions ACP ont des structures d'exportations agricoles notablement différentes<sup>2</sup>. Les exportations d'Afrique de l'Ouest sont très dépendantes du cacao, celles de la SADC des poissons et fruits de mer, celles des Caraïbes des boissons et sucres, celles du Pacifique d'oléagineux. Les exportations d'Afrique de l'Est sont plus équilibrées avec poissons, café, sucre et fleurs coupées.

2. Cf. carte « Vue d'ensemble des échanges entre l'Union européenne et les pays ACP », pages IV-V du supplément.

Il est à noter que la structure des exportations agricoles de l'Afrique du Sud, à base de fruits (agrumes, raisin, pommes), en frais, en jus ou en conserve, est radicalement différente de celle des pays voisins de la SADC. La grande diversité des structures d'exportations entre les sous-régions ACP montre à quel point il y a peu de convergences d'intérêts, donc peu de possibilités de créer des synergies entre régions sur le thème de la promotion des exportations.

**Des structures d'importations plus homogènes entre régions ACP.** La structure des importations agricoles est beaucoup plus homogène que celle des exportations. On trouve en effet les mêmes groupes de produits importés par la plupart des régions, à savoir céréales et préparations, produits laitiers et dérivés et, à un degré moindre, viandes, poissons, huiles et légumes.

Alors que l'Union européenne ne représente que 9 % des exportations mondiales de céréales, elle fournit plus de 20 % des céréales importées par les pays ACP, ce qui traduit une relation assez privilégiée entre les deux groupes de pays. À noter toutefois qu'avec une part globale de marché ACP de 36 %, les États-Unis en sont de loin

les principaux fournisseurs. Ils sont très présents sur certains marchés importants dont l'Europe est quasi-absente, comme le Nigeria qui importe plus d'un million de tonnes par an. À l'inverse, l'UE est très présente dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

**Un bilan des préférences commerciales globalement décevant.** La coopération commerciale visait la promotion et la diversification des exportations. À cet égard, les performances ACP ne sont guère brillantes. Que constate-t-on ?

– *La marginalisation des ACP.* La part de leurs exportations sur le marché européen n'a cessé de décroître, malgré les préférences et l'élargissement du groupe des ACP : de 6,7 % de l'ensemble des importations extra-communautaires en 1976 à 3 % au début des années 2000. La tendance est la même au niveau des produits agricoles.

– *La dépendance vis-à-vis des produits primaires.* Les produits exportés se sont faiblement diversifiés et demeurent principalement des produits primaires à faible valeur ajoutée. Au début des années 90, les trois principaux produits d'exportation représentent en moyenne dans les pays africains

AVRIL 2001	JUIL. 2001	NOV. 2001	SEPT. 2003	AOÛT 2004	AVRIL 2005	DÉC. 2005	JUIL. 2006	MI-2007
<b>RÈGLEMENT DU CONTENTIEUX SUR LA BANANE ENTRE ÉTATS-UNIS ET UE</b> Ce règlement intervient après la condamnation de l'UE par l'Organe de règlement des différends de l'OMC (ORD) en 1997 et 1999	<b>INITIATIVE « TOUT SAUF LES ARMES »</b> L'UE supprime ses droits de douane sur tous les produits issus des PMA sauf les armes (et le sucre, le riz, la banane)	<b>CYCLE DE NÉGOCIATIONS DE DOHA (OMC)</b> Ce « Programme de Doha pour le développement » concerne 142 pays membres et est censé durer 3 ans. Accord sur une dérogation de l'OMC pour le régime commercial ACP-UE jusqu'au 31 décembre 2007	<b>ÉCHEC DE LA 5<sup>E</sup> CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE À CANGUN</b> Après l'échec des négociations Nord-Sud sur l'agriculture	<b>RELANCE DU CYCLE DE DOHA</b>	<b>L'UE ADOPTE LE PROGRAMME SPG+</b> Préférences commerciales pour les pays « vulnérables » respectant les conventions internationales relatives aux Droits de l'homme, du travail, de l'environnement, etc.	<b>CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE HONG-KONG</b> Accord sur la suppression des subventions agricoles d'ici 2013	<b>SUSPENSION SINE DIE DU CYCLE DE DOHA</b>	<b>REPRISE DES NÉGOCIATIONS</b>

- près des deux tiers des exportations totales, contre un peu plus d'un tiers 30 ans plus tôt. De nombreux pays dépendent, à plus de 40 %, d'un seul produit d'exportation. Les exportations de matières premières agricoles quant à elles contribuent à près de la moitié des exportations ACP si l'on exclut les pays pétroliers. La part des exportations de produits agricoles dans les exportations totales dépasse 50 % dans des pays comme Madagascar, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Kenya, le Malawi, le Mali, l'Ouganda, la Tanzanie ou encore dans les pays des Caraïbes producteurs de bananes.
- Une spécialisation non dynamique. La spécialisation des exportations autour des matières premières est peu porteuse : la consommation augmente peu et les prix de ces dernières n'ont cessé de baisser par rapport aux prix des produits manufacturés. La dégradation des termes de l'échange en Afrique subsaharienne est constante depuis la fin des années 1970 : elle est estimée à 3 % par an au cours des années 80 et 90, soit une perte de revenu en termes de pouvoir d'achat d'importations évaluée à 0,75 % du Pib par an. Cette spécialisation fragilise aussi les économies en les soumettant aux aléas des marchés mondiaux. Le niveau d'exposition

des échanges des pays ACP<sup>3</sup> aux instabilités des marchés mondiaux de produits agricoles, s'établit à 14 % en moyenne au cours des années 90. Cette exposition peut apparaître limitée mais elle cache de grandes disparités entre les pays ACP. Sur la même période, 43 pays ACP avaient une exposition supérieure à 20 %, et 24 pays étaient au-delà de 30 %.

- La dépendance vis-à-vis du marché européen. Les exportations ACP restent très dépendantes du marché européen, à hauteur de 40 % environ. Or la structure des importations européennes a évolué et l'importance relative des importations de produits primaires a diminué, de 50 % des importations de l'UE hors pétrole au cours de Lomé I (1975-1980) à moins du tiers aujourd'hui. Entre 1963 et le début des années 2000, la part des importations de produits agricoles dans les importations totales de l'Europe occidentale est elle-même passée de 33 à 13 %. Les produits de base sont passés de plus de 60 % à moins de 40 % du total des importa-

3. Calculé par la somme des importations alimentaires et des exportations de matières premières agricoles rapportée à la somme des importations et des exportations totales.

tions européennes en provenance des pays en développement. Mais dans le cas des pays ACP ils n'ont décliné que marginalement et représentent toujours les deux tiers des importations de l'UE.

C'est sur ce bilan assez peu réjouissant que s'est ouvert le débat sur la réforme du régime commercial à la fin des années 90. Mais ce bilan décevant n'est pas seulement imputable au régime commercial. La crise des économies et des agricultures ACP et l'effondrement des politiques agricoles ont aussi largement pesé sur la capacité des ACP à exploiter les opportunités offertes par le régime de Lomé. ■

Les éléments d'analyse contenus dans cet article constituent une synthèse et une actualisation d'une étude centrée sur « Les concurrences et complémentarités des agricultures de l'Union européenne et des pays ACP » réalisée par les auteurs en 2000 pour le compte du ministère français de l'Agriculture. Cette étude est assortie d'un ensemble de cartes et fiches de synthèse par filières agricoles et alimentaires et régions ACP. L'ensemble est disponible sur le site de l'Inter-réseaux : [www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)



Pêche artisanale à Mbour (Sénégal)