

GRET

Groupe de recherche et
d'échanges technologiques

Les enjeux des négociations commerciales pour l'agriculture du Burkina Faso

Formation organisée à Ouagadougou, 23 - 25 juin 2005

Anne Wagner
Bénédicte Hermelin
Juin 2005



Ce document a été réalisé grâce au soutien du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France au Burkina Faso. Les points de vue exprimés sont ceux des auteurs, et n'engagent en rien le SCAC de l'Ambassade de France.

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Sommaire

LISTE DES SIGLES UTILISÉS.....	5
I. VUE D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE.....	6
1. Du GATT à l'OMC.....	6
2. L'Organisation mondiale du commerce.....	8
II. LES ACCORDS DE L'OMC RELATIFS A L'AGRICULTURE.....	11
1. L'Accord sur l'Agriculture	11
2. Les Accords de l'OMC sur les normes	15
3. L'ADPIC.....	18
4. Résultats de la mise en œuvre de l'Accord de l'OMC pour les pays en développement	19
III. LA POLITIQUE COMMERCIALE DU BURKINA FASO POUR LES PRODUITS AGRICOLES	20
1. Politique relative à l'accès au marché.....	20
2. Politique relative au soutien interne à la production agricole et à la commercialisation	25
3. Politique relative à la promotion des exportations.....	26
IV. LES POLITIQUES AGRICOLES COMMUNES DE L'UEMOA ET DE LA CEDEAO.....	28
1. La politique agricole de l'UEMOA : la PAU.....	28
2. La politique agricole de la CEDEAO, l'ECOWAP	31
V. ETAT DES LIEUX DE LA RENEGOCIATION DE L'ACCORD AGRICOLE	32
1. Renégocier l'Accord Agricole	32
2. La Déclaration de Doha	34
3. L'échec de la Conférence de Cancun.....	35
4. Vers la Conférence ministérielle de Hong-Kong	35
VI. LE COTON, AU COEUR DES DISCUSSIONS NORS-SUD À L'OMC.....	37
1. Le commerce international du coton.....	38
2. La plainte du Brésil contre les Etats-Unis.....	38
3. L'Initiative coton.....	39
4. Les discussions au sein du sous-comité coton	40
VII. L'ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE UE-CEDEAO.....	41

1. De Lomé à Cotonou	41
2. L'Accord de Cotonou et la mise en place des APE	45
3. Le développement au centre des APE ?	46
4. La négociation entre l'UE et la CEDEAO	47
5. Le contenu des négociations	50
VIII. LES ENJEUX D'UN APE POUR LE BURKINA FASO.....	52
1. L'ouverture du marché européen	52
2. Les enjeux liés à l'ouverture du marché burkinabé aux produits européens	53

Liste des sigles utilisés

BM	Banque mondiale
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité inter-Etats pour la lutte contre la sécheresse au Sahel
ECOWAP	Politique agricole de la CEDEAO
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OIE	Organisation internationale des épizooties
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAU	Politique agricole de l'Union (UEMOA)
PC	Prélèvement communautaire
PCS	Prélèvement communautaire de solidarité
PED	Pays en développement
PMA	Pays les moins avancés
SN-SOSUCO	Société sucrière de la Comoé
SOFITEX	Société des fibres textiles
SOPROFA	Société de promotion des filières agricoles
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
TEC	Tarif extérieur commun
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNPCB	Union nationale des producteurs de coton du Burkina

Comme dans la plupart des pays les moins avancés, le secteur agricole joue un rôle essentiel dans l'économie du Burkina Faso. En effet, il représente 31,8 % du produit national brut¹, et emploie plus de 80 % de la population active. De surcroît, les échanges commerciaux du pays sont en grande partie agricole. Les exportations de produits agricoles et alimentaires représentent 62 % des exportations totales, et les importations sont composées pour 18 % de denrées agricoles et alimentaires². D'autre part, ce secteur concentre une frange importante de la population pauvre, puisque 51 % de la population rurale se trouve sous le seuil national de pauvreté, contre 16,5 % dans le milieu urbain³. Enfin, le Burkina Faso reste en situation d'insécurité alimentaire structurelle.

La mise en place de politiques de soutien au secteur agricole ne peut aujourd'hui se réaliser sans prendre en compte les contraintes extérieures. Les accords commerciaux, qu'ils soient bi ou multilatéraux, concernent les échanges de produits agricoles, et créent des cadres dans lesquels doivent s'insérer les politiques nationales.

La politique agricole du Burkina doit se définir à l'intérieur de plusieurs cadres, chacun imposant des contraintes particulières : il s'agit de l'Accord agricole de l'OMC, des politiques agricoles régionales, et de l'Accord de partenariat économique avec l'Union européenne, en cours de négociation. Concevoir la politique agricole du Burkina Faso impose de connaître ces différentes contraintes. C'est pourquoi le Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques sectorielles agricoles a souhaité organiser une formation pour les cadres du secteur agricole. Ce document, support de la formation, fait le point sur les accords commerciaux et les négociations, et présente les grands enjeux pour l'agriculture du Burkina Faso. Il a été validé par les participants à la formation et intègre certaines de leurs remarques.

I. VUE D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

1. Du GATT à l'OMC

Après la Seconde Guerre mondiale, le protectionnisme, renforcé par la crise économique des années 1930, a été considéré comme l'un des facteurs responsables du conflit. Afin de promouvoir la stabilisation de l'économie mondiale, trois institutions ont été créées à Bretton Woods en 1944. Elles ne font pas partie du système des Nations Unies. Il s'agit de la Banque mondiale (BM), du Fonds Monétaire International (FMI) et de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (General Agreement on Tariffs and Trade, ou GATT en anglais), l'ancêtre de l'OMC.

¹ Banque Mondiale, 2002

² OMC, 2002

³ World development indicators, 2003. Données de 1998

1.1 Vue d'ensemble du GATT

L'objectif du GATT est de promouvoir la libéralisation des échanges commerciaux au niveau mondial. Dès sa création, 23 Etats y ont adhéré. L'Accord du GATT a été modifié et étendu lors de cycles (rounds) successifs de négociations. De 1947 à 1984, 8 cycles ont été conduits et le niveau moyen des droits de douane est passé de 40% en 1947 à 4% en 1996 (pour les produits industriels uniquement).

Le fonctionnement du GATT est basé sur trois principes, toujours en vigueur :

a) *La clause de la Nation la Plus Favorisée (clause NPF)*

Cette clause dispose que tout pays doit accorder à l'ensemble de ses partenaires commerciaux le traitement qu'il accorde à « la nation la plus favorisée » (c'est-à-dire à laquelle il accorde le traitement commercial le plus favorable).

b) *La clause du traitement national*

La clause du traitement national dispose que les produits importés doivent être traités de la même manière que les produits locaux. Une fois sur le marché national, ils ne peuvent être soumis à des taxes spécifiques ou à des réglementations plus strictes que leurs équivalents locaux. Dans la même logique, un Etat ne peut pas subventionner un opérateur économique national s'il n'offre pas les mêmes subventions à un opérateur étranger. De même, il n'est pas possible d'imposer un taux de TVA sur des produits importés, et un autre taux, ou une exemption, sur le même produit, fabriqué localement.

c) *La réciprocité*

Chaque pays s'engage à accorder des avantages commerciaux équivalents à ceux que lui consent un pays partenaire.

d) *Exception*

Il est possible de déroger au principe de la clause de la Nation la plus favorisée, dans le cadre de zones de libre-échange réciproque. Ainsi, les pays membres d'une telle zone s'accordent des avantages qu'ils n'accordent pas au reste du monde.

Les huit pays membres de l'UEMOA constituent un marché commun : ils s'accordent mutuellement le libre accès à leur territoire national. Ils n'accordent pas ce traitement aux autres membres de l'OMC.

1.2 Le cycle d'Uruguay et l'Accord de Marrakech

Le cycle d'Uruguay est le huitième et dernier cycle de négociation du GATT, et le plus long. Il a débuté en 1986 à Punta del Este (Uruguay), et a impliqué 123 pays. Il s'est terminé le 1^{er} avril 1994 à Marrakech.

Ce cycle de négociation se distingue sensiblement des précédents car :

- ▷ Il intègre les secteurs économiques jusque-là exclus du GATT : l'agriculture, les services, le textile et les vêtements.
- ▷ Les négociations commerciales dépassent désormais le cadre des négociations tarifaires, pour intégrer d'autres politiques nationales qui interfèrent avec le commerce : politiques agricoles, régimes d'investissement et de protection de la propriété intellectuelle, normes techniques et sanitaires etc.

L'agriculture a été lors de ce cycle un point d'achoppement des négociations, responsable à plusieurs reprises de leur échec.

Finalement, les négociations se sont achevées en 1993. Elles ont débouché formellement en avril 1994, à Marrakech, sur la création d'une nouvelle instance multilatérale, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). L'OMC a été mise en place le 1er janvier 1995.

L'Accord de Marrakech, ou Accord de l'OMC, est en fait constitué de 29 accords (couvrant l'agriculture, les services, les marchandises, et la propriété intellectuelle), mémorandum et décisions ministérielles. L'accord du GATT est l'un de ces accords, dont les principes restent toujours valables.

L'accord de l'OMC répond à quatre objectifs principaux :

- ▷ Améliorer l'accès au marché des biens et services,
- ▷ Renforcer le système de règles commerciales internationales,
- ▷ Garantir la stabilité, la prévisibilité et la transparence du commerce mondial,
- ▷ Améliorer le système de règlement des conflits commerciaux.

2. L'Organisation mondiale du commerce

La création de l'OMC a introduit un changement majeur dans la façon de réguler les échanges commerciaux internationaux : la plupart des règles nationales, régionales et internationales sont à présent définies au sein de cette organisation intergouvernementale. En juin 2005, l'OMC compte 148 membres.

Tous les pays de la CEDEAO sont membres de l'OMC, à l'exception du Liberia et du Cap Vert. Le Cap Vert a demandé son adhésion en 1999, et la demande est en cours d'instruction.

2.1 Le mandat de l'OMC

L'OMC est chargée de cinq tâches concrètes :

- ▷ veiller à la bonne mise en œuvre de l'accord signé à Marrakech,
- ▷ administrer les procédures de règlement des différends pour régler les conflits commerciaux,
- ▷ devenir le lieu d'une négociation commerciale permanente,
- ▷ administrer le mécanisme d'examen des politiques commerciales,
- ▷ coopérer avec le FMI et la Banque Mondiale.

2.2 Le fonctionnement de l'OMC

L'OMC est une organisation multilatérale permanente, dont le principe fondamental est celui de l'engagement unique, selon lequel être membre de l'OMC implique d'adhérer à l'ensemble des accords sans exception.

e) Les instances de prise de décisions

L'OMC est une institution multilatérale dirigée par ses membres : ce sont les Etats qui décident d'à peu près tout.

L'instance suprême de décision est la **Conférence ministérielle**. Elle est composée de représentants de tous les pays membres (généralement le ministre du commerce ou de l'économie). La Conférence siège au moins tous les deux ans. La Conférence a les « pleins pouvoirs » : elle décide des cycles de négociation, de l'admission de nouveaux membres, de la conclusion d'accords nouveaux etc. Les Conférences ministérielles de l'OMC se sont réunies successivement à Singapour (1997), Seattle (1999), Doha (2001) et Cancun (2003). La 6ème Conférence ministérielle se tiendra à Hong-Kong (Chine), du 13 au 18 décembre 2005.

L'instance chargée de mettre en œuvre les décisions de la Conférence et de gérer « au quotidien » l'OMC est le **Conseil général**. Il est également composé de représentants de l'ensemble des pays membres. Le Conseil général se réunit également en tant qu'Organe de règlement des différends (il supervise alors les procédures de règlement des différends) et en tant qu'Organe d'examen des politiques commerciales (il procède à l'examen périodique des politiques commerciales).

Trois **conseils** viennent appuyer le Conseil général dans ses missions : le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Ces trois organes supervisent, dans leur champ respectif, la bonne application des accords.

De plus, plusieurs **comités** ont été créés pour approfondir certains thèmes spécifiques comme l'agriculture, « le commerce et le développement », « le commerce et l'environnement ».

La Conférence ministérielle, le Conseil général, les Conseils et les Comités sont ouverts à l'ensemble des membres.

Enfin, l'OMC est dotée d'un **secrétariat** chargé d'appuyer les différents organes de décision. Il est de petite taille par rapport à ceux d'autres institutions multilatérales comme le FMI et la Banque mondiale (respectivement 500, 2660 et 8000 agents) et ne dispose de pratiquement aucun pouvoir d'initiative ou de décision. Sur ce point aussi, il se distingue des institutions de Bretton Woods.

f) Les règles de prise de décisions

Le principe de l'OMC est l'égalité des pays membres, quels que soient leur richesse, leur taille, leur population ou leur poids dans le commerce mondial. Chaque pays détient une voix. Les statuts de l'OMC prévoient la prise d'une décision, selon son importance, à la majorité simple ou à la majorité qualifiée (majorité des deux tiers). Mais dans les faits, c'est la règle du consensus qui a jusqu'à maintenant été retenue. C'est la règle généralisée du droit de veto qui prévaut : une décision est prise si aucun pays ne s'y oppose.

Cette description de principes très égalitaires est malheureusement contrariée par la réalité. Celle-ci révèle un manque certain de transparence et d'égalité des pays dans la négociation : la pratique des négociations veut souvent que les pays les plus riches négocient un pré-accord que les autres membres modifient à la marge, acceptent ou rejettent en bloc. Ces deux aspects sont d'ailleurs fortement critiqués.

g) Une faible participation des pays en développement

L'inégalité de participation tient aussi aux difficultés rencontrées par les pays en développement. En dépit de leur nombre, seuls quelques pays en développement pèsent dans les négociations. Le groupe ACP est jusqu'à maintenant le moins actif. Cette faible influence est notamment due :

- ▷ à un manque de représentation à l'OMC : aujourd'hui seule une vingtaine de pays d'Afrique subsaharienne ont une représentation permanente à Genève. Et ces délégations représentent souvent leurs pays auprès de toutes les organisations internationales présentes à Genève. Elles ne peuvent donc pas participer pleinement aux travaux des différents comités de l'OMC ;
- ▷ à la faiblesse de l'expertise dont disposent ces pays : les sujets traités à l'OMC sont de plus en plus nombreux et complexes et nécessitent des équipes permanentes et hautement qualifiées à Genève.

Il y a aujourd'hui un consensus sur la nécessité de renforcer la participation et l'expertise de nombreux pays en développement, en particulier celle des PMA. Mais les appuis de la communauté internationale demeurent très largement insuffisants.

2.3 Le règlement des différends

La capacité de l'OMC à faire respecter les règles multilatérales qu'elle a définies est la garantie de sa crédibilité et finalement de son existence. La possibilité de sanction est ce qui donne à la règle son sens et sa force. L'accord de l'OMC a particulièrement renforcé l'efficacité et la rapidité de la résolution des conflits, ce qui est apparu nécessaire avec le développement de barrières non tarifaires et des normes qui peuvent cacher un objectif protectionniste. Lorsqu'un membre de l'OMC estime qu'un autre membre ne respecte pas un ou plusieurs points de l'Accord, il a recours à une procédure de règlement des différends, abritée par l'Organe de règlement des différends. Pour pouvoir entamer une telle procédure, l'Etat membre doit pouvoir prouver que ses intérêts commerciaux sont lésés.

La première étape du processus de règlement des différends est une phase de consultation, pendant laquelle les parties discutent pour trouver une médiation. Si celle-ci n'aboutit pas, le pays plaignant peut demander l'établissement d'un groupe spécial. Composé de trois à cinq experts, il est chargé de rendre un rapport sur le différend. Une procédure d'appel est possible, à l'issue de l'adoption du rapport. La décision rendue en appel est définitive. La procédure est relativement longue : dans le cas de la plainte du Brésil contre les subventions à la production de coton des Etats-Unis, la procédure a duré près de deux ans et demi (voir encadré).

Le pays condamné doit alors se mettre en conformité avec la décision. S'il ne le fait pas, le pays plaignant a l'autorisation de mettre en place des mesures de rétorsion commerciale, correspondant au montant du préjudice subi.

**Exemple d'une procédure de règlement des différends :
la plainte du Brésil contre les subventions à la production de coton des Etats-Unis**

- ▷ 3 octobre 2002 : Le Brésil demande des consultations sur les subventions des Etats-Unis versées aux producteurs de coton. L'Inde demande à participer aux consultations le 18 octobre, et l'Argentine fait de même le 22 octobre.
- ▷ 7 février 2003 : Le Brésil demande l'établissement d'un groupe spécial.
- ▷ 23 mai 2003 : Constitution du groupe spécial.
- ▷ 18 juin 2004 : Le groupe spécial publie son rapport.
- ▷ 8 septembre 2004 : L'ORD adopte le rapport : les subventions des Etats-Unis sont jugées non-conformes à l'accord agricole de l'OMC.
- ▷ 20 octobre 2004 : Les Etats-Unis font appel de la décision.
- ▷ 3 mars 2005 : Publication du rapport d'appel.
- ▷ 24 mars 2005 : L'organe d'appel de l'ORD adopte le rapport d'appel, et confirme la décision précédente.

II. LES ACCORDS DE L'OMC RELATIFS A L'AGRICULTURE

Jusqu'en 1986, l'agriculture était exclue des négociations commerciales internationales. Elle était considérée comme un secteur à part, pouvant bénéficier d'une forte protection et d'un appui important des Etats.

Les grandes régions productrices, et en premier lieu les Etats-Unis et l'Europe, ont ainsi pu mettre en place divers instruments de politique agricole permettant un développement rapide de leur agriculture. Mais ces politiques, en favorisant une agriculture très productive, ont généré des excédents croissants de plus en plus difficiles à écouler. A partir du début des années 1980, on assiste à une "guerre commerciale" entre les deux grands à coup de subventions à l'exportation.

C'est le coût excessif de ces politiques et leurs effets négatifs croissants sur les échanges internationaux de produits agricoles qui ont conduit les grands pays fournisseurs à intégrer l'agriculture dans les négociations du cycle d'Uruguay. Il s'agissait donc d'apporter un minimum de discipline aux échanges et aux politiques de soutien qui les sous-tendent.

1. L'Accord sur l'Agriculture

L'Accord sur l'Agriculture, compris dans l'Accord de l'OMC, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Sa mise en œuvre s'est étalée sur une durée de 6 ans pour les pays développés et de 10 ans pour les pays en développement. Il est en cours de renégociation depuis le 1^{er} janvier 2000.

1.1 Objectif général

L'Accord a pour principal objectif d'introduire une certaine discipline dans les échanges de produits agricoles et dans les politiques de soutien à l'agriculture. Concrètement, il vise à limiter l'utilisation d'outils de politique agricole ayant des effets négatifs, ou effets de distorsion, sur le commerce mondial. Il couvre les soutiens à l'exportation ou les mécanismes de

protection aux frontières, car ils ont des effets directs sur le commerce. Il couvre aussi les soutiens à la production, car ils ont généralement des effets directs sur les volumes de production et donc des effets indirects sur les échanges.

L'accord concerne donc trois types d'instruments de politique agricole : les mesures qui limitent l'accès au marché intérieur, les soutiens à la production et les subventions à l'exportation.

1.2 Accès au marché

Les mesures concernées sont celles qui limitent l'accès au marché domestique. Il s'agit :

- ▷ des barrières tarifaires, c'est-à-dire les droits de douane,
- ▷ des barrières non tarifaires, notamment les quotas d'importation, les prélèvements variables à l'entrée, les prix minimum à l'importation et les licences d'importation.

h) Premier objectif : rendre transparents les niveaux de protection et les réduire

Il s'agit ici de transformer les barrières non tarifaires existantes en droits de douane (ou équivalents tarifaires) : c'est le principe de la tarification. Ensuite, les droits de douane sont consolidés à un certain niveau, et ne peuvent plus être augmentés. C'est le principe de la consolidation.

i) Second objectif : ouvrir davantage les marchés intérieurs aux importations

En plus de la baisse du niveau de protection, l'accord prévoit, pour les produits ayant fait l'objet d'une tarification, un seuil minimum d'importation.

Chaque pays signataire s'engage en effet à assurer un accès minimum égal à 5% de la consommation intérieure moyenne de la période 1986-88 aux produits importés ayant fait l'objet d'une tarification.

j) Exception : la clause de sauvegarde

En cas de forte hausse du volume d'importation ou de chute importante des prix des produits importés, un pays peut ajouter un droit additionnel au droit de douane existant, dans le cadre de la clause spéciale de sauvegarde. L'objectif le plus courant est de protéger les producteurs locaux. Le droit additionnel ne peut être supérieur à 30% du droit de douane normal et ne peut être maintenu que jusqu'à la fin de l'année où il a été mis en place.

Il existe aussi dans l'Accord général du GATT d'autres clauses de sauvegarde utiles :

- ▷ en cas de forte détérioration ou de détérioration imminente de la balance des paiements.
- ▷ en cas de "dumping avéré", c'est à dire de vente d'un produit importé à un prix inférieur à celui auquel il est vendu sur le marché d'origine.
- ▷ pour protéger une branche de production naissante.
- ▷ pour protéger la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préserver des végétaux.

1.3 Soutien interne

L'Accord Agricole distingue trois types de soutien à la production, regroupés dans des « boîtes » en fonction de leurs effets de distorsion plus ou moins importants.

k) La « boîte verte »

La boîte verte contient les soutiens qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion. Il s'agit en général de mesures de soutien qui ne sont pas liées, ou couplées, au volume de production ou au prix. On considère que ces mesures n'ont pas d'effet incitatif sur la production et ne créent donc pas de distorsions sur les échanges.

La boîte verte comprend principalement :

- ▷ les programmes de service public : recherche, formation et vulgarisation, infrastructures, lutte contre les maladies animales ou phytosanitaires, détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, aide alimentaire intérieure, etc. ;
- ▷ les versements directs aux producteurs qui ne sont pas liés aux volumes de production ou aux facteurs de production. Ces soutiens sont appelés aides au revenu découplées. Ces soutiens aux producteurs comprennent également les mécanismes d'assurance récolte (au titre des catastrophes naturelles) ;
- ▷ les programmes de protection de l'environnement et les programmes d'aide aux régions défavorisées ;
- ▷ les mesures spécifiques aux pays en développement : subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu, subventions aux investissements, aides à l'abandon des cultures illicites (narcotiques).

Les aides de la boîte verte ne sont pas soumises à réduction, ni limitées. Un Etat membre peut librement choisir le montant du budget alloué à la boîte verte.

l) La « boîte bleue »

La boîte bleue contient des aides qui sont en partie « découplées », et sont attribuées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de la production. Ce sont par exemple des aides à l'hectare versées en contre partie d'une mise en jachère d'un certain pourcentage des terres.

La boîte bleue a en fait été créée pour les Etats-Unis et l'Union européenne, qui depuis la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture sont les deux seuls pays à avoir eu recours à de tels types de soutien. Les soutiens de la boîte bleue ne sont pas soumis à des engagements de réduction, mais par contre ils ne peuvent pas être augmentés.

m) La « boîte orange »

La boîte orange contient essentiellement les mesures de soutien aux prix, et d'autres aides qui n'entrent pas dans les boîtes bleue et verte. Ces soutiens visent à maintenir les prix internes à un niveau plus élevé que sur le marché international afin de garantir le revenu des producteurs. Les mesures de soutien des prix par des caisses de péréquation gérées par l'Etat entrent dans la boîte orange. On considère que ces prix garantis faussent le jeu de la concurrence sur les marchés mondiaux. Les aides de la boîte orange, jugées comme particulièrement distorsives, doivent être réduites.

n) La clause de minimis

La clause de minimis permet d'échapper à l'obligation de réduction :

- ▷ Si la valeur du soutien pour un produit donné est inférieure à 5% de la valeur de la production totale de ce produit (10% pour les Pays en développement),

- ▷ Si la valeur du soutien non spécifique à un produit est inférieure à 5% de la valeur de la production agricole totale du pays (10% pour les Pays en développement).

Pour les pays en développement uniquement, les aides à l'investissement agricole, les subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu et les aides au remplacement des cultures illicites ne sont pas soumises à réduction.

Les PMA ne sont pas soumis à une obligation de réduction.

1.4 Subventions aux exportations

Les subventions aux exportations permettent à un pays d'exporter ses produits agricoles à des prix inférieurs à ceux de son marché intérieur. Il s'agit :

- ▷ des subventions directes à l'exportation,
- ▷ de la vente à l'exportation de stocks à des prix inférieurs aux prix sur le marché intérieur,
- ▷ des subventions destinées à réduire les coûts de commercialisation des exportations, les subventions au transport intérieur pour les produits exportés.

Par contre, les crédits et les garanties de crédit à l'exportation, les programmes de promotion à l'exportation et les entreprises de commercialisation d'Etat ne sont pas pris en compte.

L'Accord sur l'Agriculture impose une baisse du budget consacré aux subventions à l'exportation et une baisse du volume des exportations subventionnées.

1.5 La Clause de paix

La clause de paix est une période de neuf années pendant laquelle les soutiens domestiques et les subventions à l'exportation d'un Etat membre ne pouvaient pas faire l'objet de plainte sur la base de l'Accord de l'OMC, si l'Etat respectait ses obligations de réduction. En effet, l'Accord sur l'Agriculture est dérogatoire par rapport aux principes généraux de l'OMC, puisqu'il accepte des mesures de subventions (il y a obligation de réduction, pas de suppression).

La clause de paix a expiré et n'est plus invocable aujourd'hui.

Les outils de politique agricole selon la classification de l'OMC

Accès au marché	Subvention aux exportations	Soutien interne		
		Boîte orange	Boîte bleue	Boîte verte
Droits de douane fixes Prélèvements variables Prix minimum d'importation Quotas d'importations	Subventions aux exportations Vente de stocks à perte Aide à la commercialisation	Prix garanti Compléments de prix versés aux producteurs liés à la production Subvention à l'achat d'intrants Aides aux investissements	Aides versées sous réserve de limitation de la production	Mécanismes de garantie de revenu au titre d'évènements exceptionnels (crise de marché, catastrophe,...) Fourniture ou subvention de crédit agricole Assurance récolte Financement de la vulgarisation Financement de la formation Financement de la recherche Financement de services de protection des végétaux Financements de services de santé animale Financement d'infrastructures collectives (irrigation, drainage, stockage, abattoir...) Définition de normes et réglementations Programmes de protection de l'environnement Stocks de sécurité alimentaire Subventions à l'achat d'intrants ou à l'investissement pour les agriculteurs à faible revenu (PED)

2. Les Accords de l'OMC sur les normes

Au sein de l'OMC, deux accords régulent l'utilisation des normes par les Etats membres, afin d'éviter qu'elles ne soient conçues comme des instruments déguisés de protection. Il s'agit de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

2.1 L'accord SPS

o) Présentation

L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires concerne toutes les règles qui régissent la formulation et la mise en œuvre de mesures SPS s'appliquant aux échanges commerciaux internationaux. Les mesures SPS sont destinées à protéger la vie ou la santé humaine et animale, ainsi que la protection des plantes. Toutefois, si l'accord SPS régule l'utilisation des normes, il n'en définit pas le contenu.

La définition du contenu des normes SPS importe à d'autres organisations internationales (telles que le Codex alimentarius, l'Office international des épizooties, la Convention internationale pour la protection des plantes) ou aux membres de l'OMC.

p) Mise en œuvre

L'accord SPS est basé sur deux principes clés :

- ▷ le traitement national : non-discrimination entre les produits nationaux et étrangers ;
- ▷ la justification scientifique : les Etats-membres doivent mettre en place une procédure d'évaluation des risques afin de justifier scientifiquement la relation entre la mesure SPS et le niveau de protection sanitaire envisagé.

Les modalités de mise en œuvre de l'Accord SPS sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Normes internationales déjà ratifiées	Harmonisation sur la base de normes internationales
Normes internationales non ratifiées	Mesures autorisées pour un pays particulier sur la base d'une évaluation des risques
Si un pays souhaite appliquer un niveau de protection plus élevé	C'est possible, si les deux principes suivants sont respectés : non-discrimination et évaluation des risques adéquate
Si les preuves scientifiques sont insuffisantes	Mise en œuvre de mesures temporaires si autorisées

q) Transparence et équivalence

Avant leur mise en œuvre, toutes les mesures doivent être notifiées au comité SPS de l'OMC, afin de permettre à tous les Membres de connaître les mesures SPS des autres pays.

Tous les Membres peuvent être autorisés à contester les preuves scientifiques fournies par un pays.

Tout Membre doit accepter les mesures SPS équivalentes mises en œuvre par les autres Membres, si elles conduisent au même niveau de protection que celles que lui-même a mises en œuvre.

2.2 L'Accord OTC

r) Présentation

L'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC) existait avant l'OMC, dans le cadre du code normatif de Tokyo (1979). Au cours du cycle de l'Uruguay, les négociations ont visé à le clarifier et à le renforcer.

L'Accord OTC est pertinent pour les régulations techniques couvrant toutes les caractéristiques spécifiques d'un produit, comme :

- ▷ la taille, l'aspect, les fonctions, la performance ;
- ▷ la façon dont il est emballé ou labellisé ;

- ▷ la façon dont il est produit. Dans ce cas, il peut être plus approprié de concevoir des réglementations techniques sur les méthodes de production plutôt que sur les caractéristiques intrinsèques du produit (dans le cas des produits biologiques par exemple).

Un Membre peut appliquer des mesures techniques aux fins suivantes :

- ▷ protection de la santé ou de la vie humaines ;
- ▷ protection de la santé ou de la vie des plantes et des animaux ;
- ▷ protection de l'environnement ;
- ▷ protection du consommateur par de l'information (labels par exemple)
- ▷ autres : qualité, facilitation du commerce (taille des légumes par exemple).

s) *Mise en œuvre*

Le but de l'Accord OTC est d'éviter des obstacles non nécessaires au commerce. Il est fondé sur plusieurs principes clés :

- ▷ non-discrimination et traitement national ;
- ▷ harmonisation, en encourageant les membres à utiliser les normes internationales existantes ;
- ▷ équivalence ;
- ▷ reconnaissance mutuelle des résultats de l'évaluation de conformité ;
- ▷ transparence, à travers les notifications et la mise en place d'un point d'information national.

2.3 Distinction entre réglementations techniques et mesures SPS

Une mesure est SPS si son objectif est de protéger :

- ▷ la vie humaine des risques résultant des additifs, des toxines, des maladies animales ou végétales ;
- ▷ la vie animale des risques résultant des additifs, des toxines, des maladies et des organismes porteurs de maladies ;
- ▷ la vie des plantes des risques résultant des maladies et organismes porteurs de maladies ;
- ▷ un pays du risque résultant des dommages liés à l'entrée, l'établissement ou la propagation des maladies.

Les mesures adoptées à d'autres fins sont des mesures OTC.

2.4 Mesures spéciales pour les pays en développement

L'Accord OMC reconnaît que les pays en développement pourraient faire face à des difficultés à se conformer aux mesures SPS et OTC mises en place par les pays développés.

Des dispositions de traitement spécial ont été conçues pour aider les pays en développement, en mettant à leur disposition une assistance technique. Dans le cas où la mise en œuvre de nouvelles mesures par un pays développé a pour effet de réduire de façon substantielle l'accès à son marché, le pays développé en question doit fournir de l'assistance technique. Quand de

nouvelles mesures sont décidées, les pays en développement disposent de plus de temps pour les mettre en place.

Les mesures SPS et OTC constituent néanmoins des obstacles réels au commerce des pays en développement. Tout d'abord, l'assistance technique est insuffisante. De plus, l'équivalence est mise en place d'une façon restrictive, et les pays développés recherchent la similarité plutôt que l'équivalence. Ceci conduit à une perte de flexibilité, flexibilité qui était l'objectif du principe d'équivalence.

Les pays en développement manquent de ressources humaines et d'expertise pour participer aux organisations internationales chargées de la définition des normes. Aussi, ceci implique un déficit d'appropriation des normes SPS, ainsi que des difficultés à les mettre en œuvre.

3. L'ADPIC

L'Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle liés au Commerce (ADPIC) constitue l'un des chapitres de l'Accord de Marrakech.

3.1 Description de l'Accord

L'Accord oblige les Etats membres à protéger les inventions de produits et procédés. Il couvre l'ensemble des droits de propriété intellectuelle au travers d'instruments destinés à protéger les auteurs, inventeurs, marques, noms, contre les imitations et reproductions. Deux de ces instruments, les brevets et les indications géographiques, concernent l'agriculture.

L'Accord ADPIC définit les domaines qui doivent être protégés (utilisation de produits chimiques dans l'agriculture, protection de la variété végétale, indications géographiques etc.) et les moyens à mettre en œuvre pour cela. Il précise les périodes de transition pour la mise en œuvre complète de l'accord : 5 ans pour les pays en développement et 11 ans pour les PMA.

Plusieurs pays en développement ne mettent pas complètement en œuvre les engagements pris dans le cadre de l'ADPIC, en particulier par rapport aux dispositions sur la protection de la variété végétale. Il y a une opposition forte entre les pays développés et en développement à ce sujet : pour la plupart des PED, reconnaître des droits de propriété sur le vivant est inconcevable.

3.2 Protection des variétés végétales

La protection des variétés végétales est établie à l'article 27 de l'Accord ADPIC, qui définit le champ d'application des brevets. Il dispose que les Membres peuvent exclure de la brevetabilité les plantes et les animaux. « Toutefois, les Membres prévoiront la protection des variétés végétales par des brevets, par un système sui generis efficace, ou par une combinaison de ces deux moyens ».

Un système sui generis est un système spécifique à chaque pays, autre qu'un brevet, qui protège les différentes variétés des plantes en interdisant leur reproduction.

Ces dispositions obligent les membres de l'OMC à introduire des droits de propriété pour la variété végétale, à travers des brevets ou autre système, comme l'Union pour la Protection des Obtentions Végétales (UPOV).

La principale différence entre les deux systèmes est qu'il n'est pas possible d'utiliser une variété protégée par un brevet à des fins de recherche ou pour la ressemer. Ceci signifie que l'utilisation de semences de ferme est impossible lorsque la variété est protégée.

Compte tenu de l'investissement nécessaire pour les produire, les variétés végétales transgéniques (OGM) sont protégées par brevet. Il est donc obligatoire de racheter des semences tous les ans.

3.3 Indications géographiques

Les indications géographiques sont utilisées pour identifier un bien originaire du territoire d'un Membre, lorsque l'origine géographique confère au bien sa caractéristique spécifique (comme par exemple le café Blue Mountain en Jamaïque, ou le Cognac en France). Les Membres de l'OMC doivent fournir les moyens légaux permettant d'interdire, pour la désignation d'un produit, un terme géographique qui pourrait induire le consommateur en erreur quant à la provenance géographique du produit.

Les indications géographiques concernent principalement les vins et spiritueux. Certains membres, comme l'Union européenne, demandent l'élargissement des indications géographiques à d'autres produits.

4. Résultats de la mise en œuvre de l'Accord de l'OMC pour les pays en développement

En plus de définir un cadre de règles et disciplines pour les politiques agricoles, l'objectif de l'Accord sur l'Agriculture était de libéraliser le commerce en limitant les mesures de politiques agricoles interférant avec les forces du marché, à savoir le soutien et la protection de l'agriculture. Les résultats attendus, qui étaient censés bénéficier en premier lieu aux pays en développement, étaient les suivants :

- ▷ Fournir davantage d'opportunités d'exportation en améliorant l'accès aux marchés des pays développés, qui restent les premiers marchés de consommation ;
- ▷ Rendre plus stables et prévisibles les marchés internationaux en libéralisant le commerce des biens agricoles et en réduisant les distorsions liées au soutien domestique et aux subventions à l'exportation. En unifiant les marchés segmentés par des mesures protectrices, l'objectif était d'accroître le commerce ce qui devrait permettre d'absorber les chocs et de stabiliser les prix ;
- ▷ Il doit en résulter une amélioration des conditions d'offre sur les marchés mondiaux, sachant qu'il est avantageux pour un pays d'importer tout ou partie de ses besoins si sa production nationale est fluctuante et peu compétitive. Les gains d'exportation rendraient le recours aux importations plus viable.

Pour l'instant, les résultats pour les pays en développement sont décevants, pour plusieurs raisons. L'accès aux marchés des pays développés est toujours difficile. Même si les droits de douane ont diminué, ils restent élevés sur certains produits (cf. tableau ci-dessous).

**Droits de douane dans certains pays développés,
avant et après la mise en œuvre des Accords du cycle de l'Uruguay**

	UE avant	UE après	Japon avant	Japon après	USA avant	USA après
Café vert	5	0	0	0	0	0
Fèves de cacao	3	0	0	0	0	0
Produits frais tropicaux	9	5	17	4	7	5
Sucre	297	152	126	58	197	91
Blé	170	82	240	152	6	4
Produits laitiers	289	178	489	326	144	93

Source : OCDE

Par ailleurs, les normes SPS demeurent le principal obstacle pour accéder aux marchés des pays développés. La plupart d'entre eux renforcent leurs réglementations techniques ou sanitaires afin de protéger leurs consommateurs. Ceci renforce pour les pays en développement la difficulté de mise en conformité à ces normes.

Malgré des réglementations de l'Accord sur l'Agriculture concernant le soutien domestique, le montant alloué par les pays développés aux dépenses agricoles a augmenté depuis la mise en œuvre de l'Accord. Le soutien a été transféré de la boîte orange ou bleue vers la boîte verte qui n'est pas soumise à obligation de réduction ni de limitation. Or ce type de soutien est trop onéreux pour être à la disposition des pays en développement. Aussi la concurrence sur les marchés mondiaux entre produits agricoles issus des pays développés et ceux issus des pays en développement reste inégale.

La mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture a conduit à une réduction des subventions directes à l'exportation, mais pas à leur suppression. De plus, certains outils comme les crédits à l'exportation ou l'utilisation abusive de l'aide alimentaire, dont les effets sont similaires à des subventions à l'exportation, ne sont pas couverts par l'Accord.

Les marchés agricoles sont toujours instables, même pour des marchés complètement libéralisés comme ceux du café ou du cacao. L'instabilité des prix et leur tendance structurelle à la baisse sont principalement dus à la surproduction et à la capacité inégale de négociation entre les vendeurs (petits producteurs ou petites coopératives) et les acheteurs (un nombre restreint d'entreprises multinationales).

III. LA POLITIQUE COMMERCIALE DU BURKINA FASO POUR LES PRODUITS AGRICOLES

1. Politique relative à l'accès au marché

L'UEMOA, dont le Burkina Faso est membre, a adopté et mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2000 un tarif extérieur commun (TEC), qui s'impose à tous les membres. De plus, le marché commun a supprimé les droits de douane à l'entrée du Burkina pour les produits issus de la région.

Le Burkina a mis en place un système de guichet unique pour faciliter les démarches des importateurs.

1.1 Evaluation en douane

Le Burkina Faso a mis en place le système communautaire de valeur de référence adopté par l'UEMOA, dont l'objectif est de « lutter contre les fausses déclarations de valeur et la concurrence déloyale ». Il s'applique aux marchandises non originaires de l'UEMOA qui figurent sur une liste établie par les différents Etats membres. Le Burkina Faso a fait figurer sur sa liste 33 lignes tarifaires, dont la farine, le sucre et les huiles végétales. Les valeurs de référence sont mises à jour chaque semestre.

Les valeurs en douane de la farine, les huiles et le sucre

Désignation	Valeur de référence	Unité
Farine de froment (blé) ou de méteil	225 francs CFA	kg.
Huiles végétales	380 francs CFA	litre
Sucres présentés en poudre, en granulés ou cristallisés (sucre granulé blanc)	220 francs CFA	kg.
Sucres blancs en morceaux	260 francs CFA	kg.

Source : OMC (2004)

La tendance depuis 1998 est à la baisse du nombre de produits assujettis à des valeurs de référence (de 59 en 1998 à 33 en 2003), et à la baisse des valeurs de référence (qui ont baissé de 20% sur 29 des 33 lignes restantes).

1.2 Prélèvements à la douane

t) Droits de douane

La mise en place du TEC de l'UEMOA à partir du 1^{er} janvier 2000 a simplifié, unifié et fortement réduit le tarif douanier du Burkina Faso.

Le droit de douane comprend quatre taux, applicables en fonction de la nature des produits, classés en quatre catégories. S'y ajoutent la redevance statistique (1%), le Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS) de l'UEMOA (0,5%) et du Prélèvement Communautaire (PC) de la CEDEAO (0,5%).

Le TEC de l'UEMOA

	Type de produits	Droit de douane	Fiscalité de porte
catégorie 0	biens sociaux essentiels : pétrole brut et semi raffiné, médicaments et produits médicaux, livres, journaux, papier journal	0 %	2 %
catégorie 1	biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	5 %	7 %
catégorie 2	autres intrants et produits intermédiaires	10 %	12 %
catégorie 3	biens de consommation finale et autres biens	20 %	22 %

Un grand nombre de produits agricoles est classé dans la catégorie des biens de consommation finale assujettis à un niveau de protection plus élevé.

Montant du TEC sur les produits agricoles et alimentaires

Animaux vivants non reproducteurs	10
Viande	20
Poudre de lait	5
Babeurre, lactosérum, huile de beurre	5
Lait, crème, lait concentré, produits laitiers	20
Œufs	20
Autres produits animaux	5
Triple concentré de tomates non destiné à la vente au détail	10
Légumes	20
Toute préparation de légumes (sauf triple concentré de tomates ci dessus)	20
Farines de légumes ou tubercules	20
Fleurs	20
Dattes	5
Ecorces d'agrumes	5
Tous les autres fruits	20
Thé	10
Café	20
Epices	20
Céréales en grain (sauf riz décortiqué)	5
Semoule de froment	5
Riz décortiqué, semi blanchi, brisures	10
Autres formes de grains	10
Farines de céréales	20
Céréales transformées (pâtes, biscuits, etc. ;)	20
Malt	5
Amidon, fécule	10
Graines oléagineuses	5
Fèves de soja	10
Farines oléagineuses	10
Huiles ou graisses pour savon	5
Huiles végétales brutes	10
Huiles végétales raffinées	20
Produits animaux transformés (préparation de viande)	20
Autre sucre	5
Mélasses	10
Sucre de canne et betterave	20
Sucreries	20
Cacao brut	5
Graisse, beurre, pâte de cacao	10
Poudre de cacao et chocolat	20
Produits alimentaires destinés aux industries alimentaires (levures, améliorant de panification,...)	5
Boissons, vinaigre	10

u) Les droits de douane consolidés à l'OMC

Lorsque le Burkina Faso a adhéré à l'OMC, en 1995, l'UEMOA n'était pas encore une union douanière. Le Burkina Faso avait donc notifié des droits de douane à taux plafonds. Les droits de douane pour les produits agricoles ont été notifiés à 100 %, auxquels il faut ajouter d'autres droits et taxes à hauteur de 50 %. Au total, le Burkina Faso s'est donc engagé auprès de l'OMC à appliquer pour les produits agricoles des droits de douane s'élevant au maximum à 150 %.

v) Les conséquences de l'application du TEC

La mise en application du TEC s'est traduite pour le Burkina Faso par une baisse des droits de douane. Pour les produits agricoles, la moyenne simple sur les droits de douane est passée de 29% en 1997 à 15% en 2003, ce qui représente une réduction de plus de 40%.

De plus, le regroupement des produits en quatre grandes catégories a réduit sensiblement la dispersion des droits de douane. Ainsi, plus de 79 % des lignes tarifaires sont réparties entre les taux 5% et 20%. Enfin, la crête du taux des droits de douane effectivement appliqués est passée de 31 % en 1997 à 20% en 2003, ce qui réduit sensiblement l'écart entre les droits de douane les plus bas et les plus hauts.

L'application du TEC, qui a engendré une baisse des droits de douane pour presque tous les pays de l'UEMOA, s'est traduite par une augmentation des importations de riz, de pomme de terre, d'huiles végétales, de viande de volaille, de maïs. Les prix payés aux producteurs ont accusé une baisse de 70 % au Burkina Faso.⁴

w) Taxes intérieures

Le Burkina Faso applique une TVA qui a un taux unique depuis 1993, et dont le niveau est de 18% depuis 1996, conformément à la réglementation de l'UEMOA. Les produits alimentaires non transformés et de première nécessité comptent parmi les produits pour lesquels une exonération de TVA est prévue par le régime commun de l'UEMOA.

Le Burkina a mis en place des droits d'accises sur certains produits, comme le café, le thé et la noix de kola pour lesquels elle est de 10%.

1.3 Prohibition, autorisations et licences, mesures sanitaires et phytosanitaires

Le Burkina Faso exige un visa du Ministère des Ressources Animales pour l'importation de produits pharmaceutiques destinés à l'usage vétérinaire, en application du Code de Santé animale.

A l'importation, il est exigé un certificat phytosanitaire et un bulletin de vérification pour les produits végétaux. Un certificat sanitaire et une autorisation préalable d'importation sont exigés pour les viandes, animaux vivants et produits de la chasse. Le code de la santé publique vétérinaire et de la santé animale et l'Organisation internationale des épizooties(OIE) constituent la réglementation de référence. Une autorisation, délivrée par le ministère de la santé, est nécessaire pour l'importation de lait infantile.

⁴ UEMOA, FAO (2004) – Etude des mesures fiscales et non tarifaires régissant la production et les échanges de produits agricoles et la sécurité alimentaire au sein de l'UEMOA

1.4 Normes techniques

En 1998, au sein de l'Office National du Commerce Extérieur (ONAC), a été créé le FASONORM, dont les activités ont effectivement démarré en 1999.

Parmi les actions menées par le FASONORM, se trouve la mise en place de comités techniques chargés de l'élaboration de normes burkinabé, notamment dans l'agro-industrie. Aucune norme burkinabé n'existe actuellement, mais les normes internationales doivent être utilisées à cette fin ou adaptées aux besoins nationaux. Courant 2004, il était prévu que soient mises en place des normes concernant les produits de la pêche et les fruits et légumes.

L'importation de certains produits continue d'être soumise à l'obtention d'un Certificat National de Conformité. Les produits concernés sont identifiés et sur une liste notifiée à l'OMC. Certains produits figurent sur la liste dans l'objectif de protéger le consommateur, comme par exemple le sel dont la teneur en iode est réglementée selon les normes de l'OMS, ou les pesticides qui pour être importés doivent obtenir un agrément du Ministre chargé du commerce sur avis conforme du Ministre chargé de l'agriculture. Toutefois, d'autres produits peuvent faire l'objet d'un Certificat National de Conformité pour des raisons de protection du producteur national, comme c'est par exemple le cas pour le riz, le sucre ou le concentré de tomate.

1.5 Mesures de circonstance

Au moment du premier examen des politiques commerciales en 1998, le Burkina Faso ne disposait pas de législation nationale en matière de mesure antidumping, compensatoires et de sauvegarde. Depuis, l'UEMOA s'est dotée en 1998 d'une réglementation commune en matière de mesures de sauvegarde (la Taxe Conjoncturelle à l'Importation): le Burkina ne s'en est pas encore prévalu et aucune mesure de sauvegarde n'a été prise.

1.6 Commerce d'Etat

Les autorités burkinabé n'ont pas fait de notification à l'OMC au sujet d'entreprises de commerce d'Etat qui sont concernées par les importations (i.e. celles concernées par l'Article XVII du GATT).

Suite aux programmes de privatisation, l'Etat burkinabé s'est en effet largement désengagé de la gestion des filières agricoles.

2. Politique relative au soutien interne à la production agricole et à la commercialisation

2.1 Subventions à la production

En 1997, le Burkina Faso a affirmé qu'il n'avait pas de mesures de soutien interne à notifier conformément aux dispositions du GATT de 1994.

2.2 Autres formes d'aide à la production

Concernant les autres formes d'aide à la production, l'Etat du Burkina Faso s'est fortement désengagé du soutien aux filières agricoles.

Ainsi, l'Etat burkinabé ne détient que 35% des parts de la SOFITEX qui est chargée de gérer la filière coton. La SOFITEX détient le monopole de la collecte de coton graine dans la zone cotonnière de l'ouest et sud-ouest, des premières transformations du coton et de la commercialisation du coton fibre. Elle fournit les intrants aux producteurs ainsi qu'un crédit pour faciliter leur achat. Enfin, la SOFITEX et l'UNPCB gèrent de façon paritaire les questions liées aux prix des intrants, la détermination d'un prix plancher aux producteurs pour le coton graine, le prix d'achat complémentaire (ou « ristourne coton ») distribué lorsque la campagne précédente a été bonne, et le fonds de soutien au prix financés par les producteurs.

Concernant le sucre, si la Société Nouvelle Société Sucrière de la Comoé (SN-SOSUCO) continue de contrôler l'ensemble de la production et de la transformation de sucre, c'est un monopole de fait et non de droit, puisque le contrat plan avec l'Etat a pris fin au moment de l'ouverture de capital de l'entreprise en 1998. Par contre, l'Etat intervient directement dans l'attribution, au préalable de toute importation, d'un certificat national de conformité, destiné à protéger les producteurs nationaux de sucre.

S'agissant du riz, l'Etat ne détient que 25% des parts de la SOPROFA qui a pris en main la filière. La SOPROFA garantit la commercialisation des produits agricoles ayant fait l'objet de contrats avec les producteurs et préfinance les intrants nécessaires à leur production. L'Etat intervient directement pour s'assurer que le prix plancher au producteur est suffisamment élevé et pour l'attribution d'un certificat national de conformité destiné, comme pour le sucre, à protéger les producteurs nationaux des importations.

2.3 Protection des droits de propriété intellectuelle

Le Burkina Faso est membre de l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI), modifiée par l'Accord de Bangui en 1999, que le Burkina a ratifié en 2001.

Toutefois, le Conseil d'administration de l'OAPI a différé l'entrée en vigueur des annexes IX et X portant notamment sur la protection des variétés végétales qui doivent faire l'objet de brevets sous l'Article 27 de l'ADPIC.

3. Politique relative à la promotion des exportations

3.1 Subventions aux exportations

En 1997, le Burkina Faso a notifié à l'OMC l'absence totale de programme de subvention.

3.2 Mesures sanitaires et phytosanitaires

A l'exportation, il est exigé un certificat phytosanitaire et un bulletin de vérification pour les produits végétaux, tandis qu'un certificat sanitaire est exigé pour les viandes, animaux et produits de la chasse.

3.3 Commerce d'Etat

Suite au mouvement de privatisation, il n'existe plus d'entreprise de commerce d'Etat en tant que telle.

Toutefois, la Société des fibres textiles (SOFITEX) – dont l'Etat détient 35% des parts - continue à détenir le monopole de fait de la commercialisation du coton-graine.

C'est également le cas de la SOPROFA –dont l'Etat détient 25% des parts- qui garantit également de fait la commercialisation du riz ayant fait l'objet de contrats avec les producteurs.

Les outils de politiques agricoles utilisés par le Burkina Faso, classés selon les différentes catégories de l'Accord Agricole de l'OMC

Accès au marché	Subventions aux exportations	Soutien interne		
		Boîte orange	Boîte bleue	Boîte verte
Droits de douanes fixes basés sur le TEC de l'UEMOA Valeur de référence pour les huiles végétales, la farine et le sucre Certificat sanitaire et bulletin de vérification pour les végétaux Certificat sanitaire pour les viandes, animaux vivants et produits de la chasse Certificat national de conformité pour certains produits (sucre, riz notamment)	Néant	Néant	Néant	Financement de la vulgarisation Financement de la formation Financement de la recherche Financement des services de protection des végétaux Financement des services de santé animale Financement d'infrastructures collectives Définition de normes et réglementations Programmes de protection de l'environnement Stock de sécurité alimentaire Subventions à l'achat d'intrants ou investissements agriculteurs à faible revenu

IV. LES POLITIQUES AGRICOLES COMMUNES DE L'UEMOA ET DE LA CEDEAO

Depuis la signature de l'Accord de Marrakech, l'UEMOA d'abord, puis la CEDEAO, ont décidé la mise en oeuvre d'une politique agricole commune. Elles sont encore au stade des grands principes, avec un objectif de convergence à terme, mais elles constitueront un cadre dans lequel devra s'inscrire la politique agricole du Burkina Faso.

1. La politique agricole de l'UEMOA : la PAU

La politique agricole régionale de l'UEMOA, la PAU, a été adoptée en décembre 2001 par la Conférence des chefs d'Etat. La PAU n'a pas vocation à remplacer les politiques agricoles nationales des Etats-membres. En vertu du principe de subsidiarité, elle vient les compléter pour tirer partie des complémentarités agricoles entre les pays et pour développer des synergies entre les politiques agricoles nationales afin de les rendre plus efficaces.

1.1 Les objectifs de la PAU

Les objectifs assignés à la PAU découlent des grands défis auxquels est confrontée l'agriculture de la région : nourrir sa population, accroître de façon durable la production agricole et réduire la pauvreté rurale. L'objectif global de la PAU est donc de contribuer, de manière durable, à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats-membres et à la réduction de la pauvreté. Cet objectif global peut se décliner en trois objectifs généraux.

- ▷ Réaliser la sécurité alimentaire, en réduisant la dépendance alimentaire et en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles : il s'agit en particulier de reconquérir le marché vivrier en réduisant la facture alimentaire.
- ▷ Accroître la productivité et la production de l'agriculture sur une base durable : l'intensification de la production est indispensable, et il faut améliorer à la fois la compétitivité et l'adaptation des filières, et leur environnement économique et réglementaire.
- ▷ Améliorer les conditions de vie des producteurs, en développant l'économie rurale et en revalorisant leur revenu et leur statut social : l'amélioration du revenu des producteurs est un axe central de la lutte contre la pauvreté rurale. La revalorisation de leur statut passe aussi par une meilleure participation aux décisions collectives sur la politique agricole.

1.2 Les grands axes d'intervention

Pour éviter le saupoudrage et la dispersion des moyens, la PAU se concentre sur trois axes clés.

x) Axe 1 : Adaptation des systèmes de production et amélioration de l'environnement de la production

Cet axe est l'un des pivots de la PAU. Il s'agit de mettre en place au niveau régional un processus de concertation entre les acteurs concernés pour adapter et moderniser les filières agricoles et assurer leur développement. Cet axe se divise en deux sous-axes.

Sous-axe 1.1 : Adaptation et développement de filières agricoles

Il s'agit d'exploiter les potentialités du marché régional et les complémentarités des agricultures des Etats-membres, l'augmentation de la productivité et de la compétitivité interne et externe des filières, et leur protection adéquate face à la concurrence des pays tiers. La mise en œuvre de ce sous-axe conduira à des arbitrages de niveau régional (adaptation et reconversion de certaines filières par exemple). Une programmation régionale des investissements nécessaires à l'adaptation des filières servira de guide pour orienter les investissements nationaux, les financements régionaux et l'aide extérieure bilatérale.

Sous-axe 1.2 : Amélioration de l'environnement de la production

Il s'agit d'assurer la convergence progressive des politiques agricoles nationales, de favoriser l'intensification de la production et d'améliorer sa compétitivité. Huit chantiers d'intervention sont prévus :

- ▷ Harmonisation des politiques nationales, en favorisant une meilleure prise en compte de la dimension régionale. Il s'agit notamment de mettre en place de structures permanentes au sein des administrations nationales travaillant en concertation avec les OP, et la constitution d'un Observatoire des politiques agricoles.
- ▷ Gestion de la sécurité alimentaire au niveau régional, par l'extension du système d'information du CILSS aux pays non membres et en améliorant la gestion des crises (importations, circulation des denrées alimentaires).
- ▷ Structuration du monde agricole au niveau régional, afin de disposer des interlocuteurs nécessaires.
- ▷ Renforcement des capacités des ressources humaines : actions de formation en direction des administrations nationales des organismes publics, des OP nationales ou régionales.
- ▷ Recherche agricole et agro-alimentaire : compte tenu de l'existence de structures de coordination déjà en place au niveau régional, l'intervention sera limitée au soutien aux processus existants, à l'appui aux travaux correspondant aux objectifs de la PAU et la promotion des recherches innovantes.
- ▷ Financement du secteur agricole : intervention ciblée de l'échelon régional dans le financement de certaines priorités politiques, comme l'irrigation privée, le renouvellement des plantations, la modernisation de certaines grandes filières ou l'installation de jeunes agriculteurs.
- ▷ Foncier : l'échelon régional n'étant pas le plus pertinent pour traiter cette question, la PAU se limitera à l'approfondissement du diagnostic, la mise en réseau de compétence et la promotion d'actions innovantes.
- ▷ Maîtrise de l'eau : le niveau régional s'intéressera à la gestion des ressources partagées, et le développement de leur utilisation pour les besoins humains, agricoles, d'élevage et d'énergie.

Instruments envisagés pour l'ensemble de l'axe 1 :

Il s'agit de la mise en place de cadres de concertation par filières ou par thème, pour proposer les mesures permettant le développement des filières. Un système d'information sur les filières indispensable au pilotage des politiques sectorielles sera intégré dans le Système d'Information Agricole Régional. Enfin, le Fonds Régional de Développement Agricole financera les programmes et interventions retenus.

y) Axe 2 : Approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et gestion des ressources partagées

L'ensemble de mesures de l'axe 2 devront être prises en liaison étroite avec les politiques sectorielles de l'UEMOA concernées : lutte contre les entraves aux échanges, droit de la concurrence, politique de l'environnement par exemple.

Sous axe 2.1 : Approfondissement du marché commun dans le secteur agricole

Les objectifs sont la stimulation des échanges agricoles pour reconquérir le marché intérieur, la protection des producteurs et des consommateurs, la diversification des produits et la promotion de produits d'exportation. Les interventions porteront sur :

- ▷ Harmonisation des normes sur les processus de production, la circulation et la mise en marché des produits agricoles et alimentaires, des intrants vétérinaires et des pesticides, pour stimuler le marché, sécuriser les producteurs et les consommateurs et réaliser des économies d'échelle.
- ▷ Processus de contrôle et de surveillance : si le contrôle de base restera du ressort des autorités nationales, l'organisation des procédures, la délivrance des agréments, la formation, seront traités au niveau régional.
- ▷ Harmonisation de la fiscalité : en particulier au niveau de la TVA dont le secteur agricole a été exclu.

Sous-axe 2.2 : gestion des ressources partagées

Ce sous-axe couvre la transhumance transfrontalière, la gestion des ressources halieutiques et la gestion des ressources en eau partagées. Pour la transhumance, un dispositif existe au niveau CEDEAO (carte internationale), mais il pose des problèmes de mise en application et de contrôle. L'UEMOA dans un premier temps se consacrera à l'approfondissement des connaissances sur les flux et des actions pilotes. La gestion des ressources halieutiques doit promouvoir la durabilité des ressources et leur valorisation optimale. La politique de gestion des ressources en eau partagée concernera les fleuves traversant plusieurs Etats-membres et les nappes phréatiques transfrontalières.

z) Axe 3 : Insertion dans le marché sous-régional et le marché mondial

Les objectifs spécifiques de cet axe sont :

- ▷ d'obtenir des débouchés assurés à prix régulés pour les produits d'exportation ;
- ▷ de limiter la dépendance alimentaire en défendant les filières vivrières nationales ;
- ▷ d'obtenir une insertion progressive dans le marché mondial.

En particulier, il s'agit d'intervenir dans les négociations multilatérales pour obtenir des mesures dans un sens favorable à la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté.

Les instruments envisagés sont la mise en place d'un cadre de concertation sur les négociations commerciales agricoles au sein de l'Union, avec des structures permanentes au niveau national ; la formation des négociateurs ; la mise en place d'un système d'information et d'aide à la décision dans les négociations.

2. La politique agricole de la CEDEAO, l'ECOWAP

La CEDEAO s'est dotée d'une politique agricole trois ans après l'UEMOA. L'ECOWAP, la politique agricole régionale, a été adoptée en janvier 2005. Les objectifs et les principes d'intervention de l'ECOWAP sont sensiblement les mêmes que ceux de l'UEMOA. A terme, la PAU devrait se fondre dans l'ECOWAP.

2.1 Les objectifs de l'ECOWAP

La politique de la CEDEAO s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs.

L'ECOWAP doit relever trois défis majeurs, qui reprennent les objectifs généraux assignés à la PAU :

- ▷ Nourrir convenablement une population ouest africaine de plus en plus nombreuse et fortement urbanisée ;
- ▷ Promouvoir un développement durable, au double plan social et environnemental ;
- ▷ Construire un marché régional performant et assurer l'insertion de l'agriculture ouest africaine dans le marché international.

L'ECOWAP vise à contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays. Cet objectif général se décline en sept objectifs spécifiques :

- ▷ Assurer la sécurité alimentaire de la population ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région ;
- ▷ Réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation ;
- ▷ Favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole, et notamment les revenus des femmes ;
- ▷ Développer les capacités humaines, créer des emplois et garantir les revenus en amont et en aval de la production, et contribuer au développement des services en milieu rural, de façon à améliorer les conditions de vie des populations rurales et en priorité des femmes ;
- ▷ Assurer une intensification des systèmes de production, afin d'assurer une croissance de la production tout en valorisant et en préservant les ressources naturelles et la biodiversité ;
- ▷ Contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à limiter les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale ;
- ▷ Contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés à la diversité des exploitations et des filières et à la multiplicité des besoins d'investissement.

2.2 Les trois axes d'intervention de l'ECOWAP

aa) Axe 1 : Amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture

Il s'agit de :

- ▷ Moderniser les exploitations agricoles (utilisation des intrants et équipements, développement de la recherche agricole et diffusion des résultats, renforcement des capacités humaines) ;
- ▷ Promouvoir les filières agricoles et agroalimentaires (développement de la transformation, du stockage et de la conservation, harmonisation et mise en conformité des normes et des standards sanitaires et phytosanitaires, développement des infrastructures de production et commerciales, renforcement des systèmes d'information, organisation des acteurs et la promotion du dialogue) ;
- ▷ Gérer les ressources partagées (gestion de la transhumance et l'aménagement des zones de parcours, aménagement des fleuves et la gestion des bassins versants) ;
- ▷ Prévenir et gérer les crises alimentaires et les calamités naturelles ;
- ▷ Développer le financement de l'agriculture.

bb) Axe 2 : Mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire

L'ECOWAP est ici en lien avec d'autres activités de la CEDEAO, comme la facilitation du transport et du transit régional, l'harmonisation de la fiscalité intérieure, la promotion de mesures fiscales incitatives, améliorer les infrastructures, résoudre les problèmes de tracasseries douanières...

cc) Axe 3 : Adaptation du régime commercial extérieur

Il s'agit ici de d'adopter une protection différenciée pour les produits agricoles, et d'harmoniser les positions de négociation au niveau régional. En particulier, il est prévu d'adopter un tarif extérieur commun pour l'ensemble de la CEDEAO.

V. ETAT DES LIEUX DE LA RENEGOCIATION DE L'ACCORD AGRICOLE

L'une des fonctions de l'OMC est d'être un forum permanent pour les négociations commerciales. Les négociations ont démarré dès la mise en place de l'OMC, à Genève, et se sont poursuivies au cours des différentes Conférences Ministérielles.

1. Renégocier l'Accord Agricole

1.1 Le contexte avant Cancun

La renégociation de l'Accord agricole a commencé le 1^{er} janvier 2000, conformément aux modalités définies à l'article 20 de l'Accord de Marrakech. L'objectif premier est de renforcer le processus de libéralisation du commerce agricole amorcé en 1994.

Article 20

Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en oeuvre, compte tenu :

- a) de ce qu'aura donné jusque-là la mise en oeuvre des engagements de réduction;
- b) des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles;
- c) des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord; et
- d) des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné.

1.2 Points à renégocier

L'objectif de la négociation du cycle de l'Uruguay était d'établir de nouvelles règles pour réguler l'agriculture. A présent, il s'agit surtout de négocier dans quelle mesure l'Accord Agricole existant doit être développé davantage.

Depuis le début du processus de renégociation, plusieurs points conflictuels ont émergé et jusqu'à aujourd'hui il n'y a pas de consensus sur la manière de résoudre ces conflits.

Trois grands groupes de pays sont en présence. Le premier est celui des grands pays agro exportateurs, comprenant notamment les Etats-Unis et l'Europe. Ces pays soutiennent très largement leur agriculture et s'affrontent sur la conquête des marchés en expansion.

Le second groupe est celui des pays agro-exportateurs soutenant peu leur agriculture. Ils sont regroupés autour du Groupe de Cairns. Ils considèrent que les politiques agricoles conduisent à une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux et les empêchent de profiter pleinement de leurs avantages comparatifs. Ils militent en faveur d'une libéralisation totale de l'agriculture.

Le troisième groupe de pays est beaucoup plus hétérogène et regroupe une bonne partie des pays en développement. Il converge pour demander une plus grande discipline en matière de politique agricole dans les pays développés, un meilleur accès à leur marché et, pour les PED, une plus grande flexibilité en matière de politique agricole.

1.3 Les points en négociation

dd) Accès au marché

Les points en discussion sont les suivants :

- ▷ nouvelles réductions des droits de douane
- ▷ transparence dans la gestion des quotas, licences, et dans les barrières non tarifaires
- ▷ les clauses de sauvegarde, certains pays demandant leur abolition, d'autres leur maintien pour les pays en développement uniquement.

ee) Concurrence à l'exportation

C'est l'un des points les plus épineux de la négociation. L'UE, principal utilisateur des subventions à l'exportation, a récemment accepté de les supprimer, à condition que les Etats-Unis

en fassent autant, y compris pour les mesures d'effets équivalents que sont les crédits à l'exportation et l'utilisation abusive de l'aide alimentaire. Les Etats-Unis se montrent très réticents sur ces deux derniers points.

Tous les PED demandent une suppression de toutes formes de soutien aux exportations dans les pays développés, et ce dans les meilleurs délais.

ff) Soutien interne

Les négociations concernent la réduction supplémentaire des soutiens de la boîte orange, la redéfinition de la boîte bleue et la redéfinition des critères d'encadrement de la boîte verte, avec éventuellement un plafonnement du montant autorisé de ce type de soutien.

gg) Autres points en négociation

Ceci concerne :

- ▷ L'évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture
- ▷ La préservation et l'amélioration du traitement spécial et différencié
- ▷ Les considérations non commerciales : certains pays (UE, Japon, Corée, Norvège) estiment que l'agriculture a certaines spécificités (sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, occupation du territoire, protection de l'environnement, réduction de la pauvreté) qui nécessitent un traitement particulier dans le cadre de la libéralisation économique. Ils mettent en avant que, même dans les pays développés, l'agriculture est une activité importante qui nécessite un soutien public. Mais ils font face à la position libérale du Groupe de Cairns et au scepticisme des pays en développement, qui y voient des arguments protectionnistes.

2. La Déclaration de Doha

Lorsque s'est tenue la Conférence de Doha, en Novembre 2001, le processus de renégociation de l'Accord Agricole avait démarré depuis presque deux ans. Les négociations ont été difficiles et ont finalement abouti à un paragraphe sur l'agriculture dans la déclaration.

Article 13 de la Déclaration de Doha

Nous reconnaissons les travaux déjà entrepris dans les négociations engagées au début de 2000 au titre de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture, y compris le grand nombre de propositions de négociation présentées au nom de 121 Membres au total. Nous rappelons l'objectif à long terme mentionné dans l'Accord, qui est d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir. Nous reconfirmons notre adhésion à ce programme. Faisant fond sur les travaux accomplis à ce jour et sans préjudice du résultat des négociations, nous nous engageons à mener des négociations globales visant à: des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. Nous convenons que le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements et selon qu'il sera approprié dans les règles et disciplines à négocier, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural. Nous prenons note des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les Membres et confirmons que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture.

3. L'échec de la Conférence de Cancun

Entre Doha et Cancun, aucun progrès n'a été atteint dans les négociations. Les Membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur des modalités de négociations pour l'échéance de mars 2003 décidée à Doha. Les PED étaient déçus par le fait que la plupart de leurs propositions, comme la mise en place de dispositions spéciales pour les produits stratégiques, n'aient pas été acceptées par les pays développés. Quatre pays Africains (dont le Burkina Faso), principaux producteurs de coton, ont mis en avant une « Initiative Coton » dans les négociations agricoles. Faisant face à un sévère déclin du prix mondial du coton, ils ont accusé l'UE et les Etats-Unis d'être responsables de cette baisse, dans la mesure où ils accordent de fortes subventions à leurs producteurs.

Cancun a vu la naissance de nouveaux regroupements entre pays. Tout d'abord, les plus avancés des pays en développement, comme le Brésil, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, ainsi que 15 autres pays en développement, ont créé le G20, dont l'objectif principal est la suppression des subventions à l'exportation utilisées par les pays développés. Les PMA, les pays africains et les ACP se sont regroupés au sein du G90 afin de défendre le droit à protéger leur agriculture et pour soutenir pleinement l'Initiative Coton. Pendant les discussions, l'impossibilité pour ces pays d'obtenir des concessions en leur faveur a renforcé leur opposition au processus. Finalement, dans le premier texte de déclaration, la proposition faite aux pays producteurs de coton de diversifier leurs productions, a été perçue comme une insulte par les pays Africains et les PMA. Cancun s'est soldée par un échec.

4. Vers la Conférence ministérielle de Hong-Kong

Suite à l'échec de la Conférence de Cancun, les négociations du cycle de Doha ont été relancées, le but étant de parvenir à fixer les modalités précises du nouvel Accord Agricole lors de la Conférence ministérielle de Hong-Kong, qui aura lieu en décembre 2005.

4.1 L'accord-cadre de Juillet 2004

Dans le processus de négociation menant à Hong-Kong, l'Accord-cadre de Juillet 2004 est une sorte d'étape de mi-parcours qui a fixé les orientations générales du nouvel Accord Agricole, qui devront encore être sensiblement affinées d'ici Hong-Kong.

Les principaux points du texte sont les suivants :

hh) Coton

Contrairement au souhait des pays en développement producteurs de coton, notamment les 4 PMA à l'origine de l'initiative coton à Cancun (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad), ce dossier est traité dans le cadre de l'Accord agricole de l'OMC et non à l'extérieur de cette enceinte. A noter toutefois la création d'un sous-comité coton afin de traiter la question de manière « ambitieuse, rapide et spécifique ».

ii) Accès au marché

Concernant l'accès au marché, l'enjeu de la négociation était la définition d'une formule de réduction des droits de douane.

C'est une formule de réduction selon trois bandes tarifaires qui consisterait à appliquer des réductions plus fortes aux droits de douanes les plus élevés qui a été retenue. En plus de cette réduction tarifaire, un accroissement des contingents tarifaires est requis. Il est prévu de ménager une certaine « flexibilité » pour les produits dits « sensibles » issus des pays développés. Tous les membres sont tenus de contribuer à ces réductions tarifaires, sauf les PMA. Pour les PED, le texte affirme une certaine asymétrie en leur faveur pour ce qui concerne les réductions tarifaires.

Concernant les *produits spéciaux* et la *clause de sauvegarde spéciale* pour l'agriculture demandées par les PED pour protéger leurs intérêts en terme de sécurité alimentaire et de développement rural, le texte reste très évasif.

jj) Subventions à l'exportation

Le texte affirme l'engagement des membres « assurant l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent pour une date butoir crédible ».

Ainsi, le texte renforce les disciplines qui doivent encadrer le recours aux crédits à l'exportation (disciplines concernant le remboursement, le paiement d'intérêts, les primes), en indiquant toutefois qu'il sera tenu compte des intérêts des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PEDINPA).

Concernant le recours à l'aide alimentaire à des fins abusives, le texte mentionne que l'objectif des disciplines devant encadrer l'aide alimentaire est d'empêcher le détournement commercial. Par contre, il n'est pas fait mention de l'interdiction de recourir à l'aide alimentaire pour écouler des surplus agricoles.

kk) Soutien interne

■ Boîte orange

Le texte prône une formule de réduction étagée selon laquelle les membres dont les niveaux de soutien distorsif sont plus élevés doivent procéder à des réductions globales plus fortes. Un

plafonnement des soutiens de la boîte orange se fera pour chaque produit, le texte disposant que certains de ces plafonnements seront ensuite réduits.

La clause de minimis, qui permet d'échapper à l'obligation de réduction si la valeur du soutien est inférieure à un certain seuil, sera réduite d'un pourcentage qui reste à convenir. Cette réduction concerne tous les pays membres de l'OMC, y compris les PED. Par ailleurs, la demande des PED de supprimer la possibilité pour les pays développés de recourir à cette clause est restée vaine.

■ Boîte bleue

Le texte propose une redéfinition de la boîte bleue : jusqu'à présent, seules les aides attribuées dans le cadre de programmes de limitation de la production pouvaient être incluses dans cette boîte. La redéfinition opérée par le texte permet à la boîte bleue d'inclure d'autres types de mesures, comme les paiements contracycliques utilisés par les Etats-Unis pour sécuriser le revenu de leurs producteurs de coton.

L'Accord cadre prévoit de plus un plafonnement des dépenses de la boîte bleue fixé à 5% de la valeur totale de la production agricole du pays qui y a recours.

■ Boîte verte

Le texte prévoit que les critères d'encadrement de la boîte verte seront réexaminés et clarifiés ultérieurement, ce qui reste très vague et ne laisse pas présager de changements majeurs dans le type de soutiens éligibles au titre de la boîte verte. Il n'est pas prévu de plafonnement de cette boîte.

4.2 Vers Hong-Kong

C'est sur la base de ces orientations-cadres que se basent les négociations actuelles qui doivent mener à la conclusion d'un nouvel Accord sur l'Agriculture d'ici la Conférence ministérielle de décembre 2005 qui se tiendra à Hong-Kong.

Une étape particulièrement clé dans ce processus est le Conseil Général de l'OMC qui se tiendra en Juillet 2005, puisqu'il est prévu que d'ici là les « pré-modalités » de nouvel Accord Agricole soient fixées.

VI. LE COTON, AU COEUR DES DISCUSSIONS NORD-SUD A L'OMC

La question du coton est devenue emblématique des distorsions commerciales agricoles entre les pays développés et les pays en développement, grâce à l'Initiative coton, portée par quatre pays africains, dont le Burkina Faso. Si cette démarche a été largement médiatisée, elle a cependant été précédée par une démarche du Brésil à l'Organe de règlement des différends, contre les Etats-Unis.

1. Le commerce international du coton

A l'instar de la plupart des matières premières, le prix du coton connaît une baisse tendancielle depuis les années 50, engendrée par les améliorations technologiques facteurs de gain de productivité (mécanisation, utilisation de pesticides et d'engrais, coton OGM), une augmentation des surfaces cultivées par l'apparition de nouvelles régions de production (Brésil, Turquie, Australie, Afrique de l'Ouest), le soutien à la production dans certains pays (Etats-Unis, UE, Chine par exemple) et enfin par la concurrence des fibres textiles synthétiques.

L'Afrique sub-saharienne représente une part importante de la production mondiale de coton. En 2002, elle a produit 1,4 millions de tonnes de coton fibre, soit un peu plus de 7 % de la production mondiale. Les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre ont fourni près de 1,1 millions de tonnes. En quarante ans, la production africaine a fortement augmenté : elle a plus que triplée (0,4 millions de t en 1961), quand la production mondiale a été multipliée par moins de deux (passant de 9,4 millions de t en 1961 à 18,3 millions de t en 2002)⁵.

Une très large part de la production africaine de coton fibre est exportée : un peu plus d'1 million de t en 2002, soit plus de 75 %. L'Afrique sub-saharienne représente ainsi 18 % des exportations mondiales. Le coton joue donc un rôle essentiel dans l'économie de nombreux pays producteurs, en particulier ceux d'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC).

Dans le secteur du coton, les aides directes au revenu et le soutien des prix représentent environ 1 % des soutiens apportés à l'agriculture dans les pays de l'OCDE. Durant les trois dernières saisons de production, l'appui à la production cotonnière fourni par les Etats-Unis, l'Union européenne, la Chine et d'autres pays en développement s'est élevé à 5,8 millions de dollars US en 2001 / 2002, et a été réduit à 3,4 millions de dollar en 2003 / 2004. Selon l'ICAC (Comité international du coton), la production mondiale serait tout de même suffisante sans ces soutiens pour satisfaire la demande ; mais sa localisation serait différente, passant des pays qui soutiennent leur production vers ceux qui ne le font pas. En effet, les coûts de production sont de l'ordre de 0,35 \$US au Bénin, 0,45 \$US au Pakistan, 0,50 \$US au Brésil, 0,80 \$US aux Etats-Unis et plus d'un dollar dans l'UE (Source ICAC).

2. La plainte du Brésil contre les Etats-Unis

En octobre 2002, le Brésil a entamé une procédure devant l'organe de règlement des différends de l'OMC contre la politique américaine de soutien au secteur coton. A l'époque, les pays ouest africains ne s'étaient pas associés à cette plainte, préférant une approche par la négociation. Toutefois, le Bénin et le Tchad ont demandé à être tierce partie dans le cadre de la plainte du Brésil.

La plainte a abouti définitivement en mars 2005 (voir les différentes étapes, chapitre I paragraphe 2.3), l'ORD donnant raison au Brésil.

Les Etats-Unis utilisent quatre types d'instruments pour soutenir leur production cotonnière :

- ▷ Une aide fixe à l'hectare, découplée de la production ;

⁵ Données FAOstat

- ▷ Une aide compensatoire de marché ;
- ▷ Un paiement contracyclique ;
- ▷ Un crédit à l'exportation
- ▷ Un programme spécifique pour soutenir les exportations de coton, dénommé « Step 2 ». Il s'agit d'une aide directe attribuée aux utilisateurs et aux exportateurs de coton si le prix du coton descend sous un seuil défini par avance.

Les trois premières aides sont destinées directement aux cotonculteurs américains. Les notifications américaines à l'OMC avaient classé les aides compensatoires de marché et le paiement contracyclique en boîte orange, et l'aide à l'hectare en boîte verte. Les Etats-Unis n'avaient pas notifiés leurs crédits à l'exportation, estimant qu'ils ne rentraient pas dans le champ des disciplines sur les soutiens aux exportations.

L'Organe de règlement des différends a estimé que :

- ▷ Les aides fixes à l'hectare n'étaient pas complètement découplées de la production, puisque versées en partie en fonction de la surface cultivée en coton. L'ORD a donc demandé de classer ces aides en boîte orange, soit un montant supplémentaire pour cette catégorie de 617 millions de US\$;
- ▷ Les crédits à l'exportation versés pour le coton, le soja, le maïs, les graines oléagineuses, les huiles végétales, le riz constituent en fait une subvention aux exportations, et devaient donc être classés comme tel. Le montant (pour l'ensemble des produits) s'élevait à 1,6 milliards de US\$ en 2002 ;
- ▷ Le programme Step 2 était une forme de soutiens aux exportations de coton, et devait être notifié en ce sens. Le montant du Step 2 pour 2002 était de 415 millions de US\$.

Au total, l'infraction de Etats-Unis aux règles de l'OMC s'élève donc pour 2002 à près de 3 milliards de dollar. Outre le fait qu'elle impose aux Etats-Unis de revoir leur politique cotonnière, cette décision remet en cause la classification des soutiens internes à la production agricole utilisée par les Etats-Unis et l'Union européenne.

3. L'Initiative coton

Le 16 mai 2003, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont déposé une proposition d'initiative sectorielle en faveur du coton au Comité sur l'agriculture de l'OMC. Dans la proposition, les pays ouest africains exigeaient que soit décidée à Cancun la fin de tous les soutiens accordés par les pays développés à leur secteur coton (soutiens internes et subventions aux exportations). En attendant l'application d'une telle décision, les pays demandaient que leur soit versées des compensations financières. Le président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, est venu en personne en juin 2003 défendre cette initiative auprès des membres de l'OMC.

Cette proposition était originale à plusieurs titres :

- ▷ Elle concernait un secteur en particulier, le coton, alors que les négociations à l'OMC ont toujours porté sur les produits agricoles dans leur ensemble.
- ▷ Elle était le résultat d'une stratégie efficace et réfléchie des pays producteurs de coton, dans laquelle les organisations de producteurs ouest africains, appuyées par des ONG, ont

joué un rôle important. Le fait de déposer une proposition de négociation, plutôt qu'une plainte auprès de l'ORD (coûteuse, procédures longues, qui ne peut être que basées sur l'Accord agricole de 1995) introduisait un précédent notable.

La proposition a rapidement été soutenue par le groupe des pays les moins avancés et par le groupe africain. Lors de la première discussion sur ce sujet, en juillet 2003 lors du Comité sur l'agriculture, certains pays développés, comme la Norvège, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, ont appuyé sans réserve l'initiative. Les Etats-Unis ne se sont pas exprimés sur le sujet. L'Union européenne quant à elle s'est dit défavorable à des mesures qui ne s'appliquent qu'à certains produits.

Dès le premier jour de la Conférence ministérielle de Cancun, en septembre 2003, le coton s'est trouvé au centre des discussions, et le Directeur de l'OMC a dirigé les négociations sur ce point en personne. Cependant, malgré un lobbying intense des ONG et des organisations de producteurs, le projet de déclaration renvoyait la question du coton à un problème d'accès au marché de produits non agricoles (donc de coton transformé) et encourageait les pays africains à diversifier leur économie. Ce projet a été reçu comme une gifle par les pays africains. La Conférence ministérielle de Cancun s'est soldée par un échec.

4. Les discussions au sein du sous-comité coton

L'accord cadre adopté en juillet 2004 a décidé la création d'un sous-comité sur le coton, au sein du Comité de l'Agriculture. Il est précisé que la question du coton « sera traitée de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture », ce qui est contraire à la demande des pays africains qui souhaitaient que le coton soit traité à part de la question agricole. Le sous-comité sur le coton a été installé le 19 novembre 2005.

Le 22 mars, le sous-comité coton a adopté son programme de travail. Il consistera en des travaux approfondis sur toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur du coton en ce qui concerne les trois piliers accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation. Les progrès seront évalués dans le cadre du Comité de l'agriculture. Le sous-comité doit aussi travailler sur la cohérence entre le commerce et le développement, pour le coton.

Le 19 avril 2005, le Groupe Africain a déposé une communication au sous-comité coton. Il a proposé les éléments de modalités suivants :

- ▷ L'accès aux marchés pour le commerce international du coton sera amélioré. Les PMA producteurs et exportateurs nets de coton bénéficieront, sur une base consolidée, d'un accès libre et sans contingent pour le coton et les produits dérivés du coton.
- ▷ Les mesures de soutien interne qui créent des distorsions au commerce international du coton seront éliminées au plus tard le 21 septembre 2005. Des disciplines spécifiques seront prévues pour éviter le transfert d'une boîte à l'autre des soutiens internes. De plus, des critères ambitieux et spécifiques au coton seront prévus pour les mesures autorisées au titre des boîtes verte et bleue.
- ▷ Toutes les formes de subventions à l'exportation du coton seront éliminées au plus tard le 1^{er} juillet 2005.

- ▷ Un fonds d'urgence d'appui à la production cotonnière sera mis en place. Le niveau des ressources allouées au titre de ce Fonds correspondra à 20% de la valeur de la production cotonnière de l'année la plus favorable sur les trois dernières années pour chaque pays concerné. Le fonds diminuera progressivement, au rythme de la diminution des mesures de soutien interne et de subventions. Les ressources du fonds seront attribuées directement aux producteurs de coton, et le fonds sera géré par une commission tripartite composée de représentants des donateurs, des producteurs et des gouvernements.

Le Groupe Africain souhaite que le Conseil Général de juillet 2005 recommande aux partenaires d'élaborer et de financer avant décembre 2005 un programme de filet de sécurité dans le cadre du Fonds, et qu'un rapport soit fait lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong.

Les pays africains, soutenus par Cuba, ont bien entendu appuyé l'intégralité de cette proposition. Les pays du G20, en particulier la Chine, ont demandé que la réforme des trois piliers ne s'applique qu'aux pays développés. L'UE a réaffirmé son souhait d'un accord rapide sur la question du coton par la réduction des obstacles à l'accès au marché, des soutiens internes et élimination des subventions à l'exportation dès le départ de la mise en œuvre d'un nouvel Accord agricole (et non de façon progressive).

Les Etats-Unis quand à eux préfèrent que le résultat s'inscrive dans le cadre des négociations globales sur l'agriculture. Ils estiment qu'un fonds de stabilisation ne fonctionnerait pas et nuirait à la concurrence. Le Japon a aussi formulé des réserves sur le fonds d'urgence.

VII. L'ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE UE-CEDEAO

1. De Lomé à Cotonou

1.1 Bilan globalement décevant du régime de Lomé

L'Accord de Cotonou, signé en juin 2000, institue une réforme radicale des relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP. Régies jusque-là par les différentes Conventions de Lomé, celles-ci étaient basées sur un système de préférences non réciproques pour la plupart des produits industriels et agricoles. Pratiquement tous les produits ACP rentraient librement sur le marché européen, les pays ACP appliquant aux importations européennes le même traitement qu'aux importations des autres pays du monde. Pour trois produits agricoles rentrant en concurrence avec des productions européennes (la viande de bœuf, le sucre et la banane), un régime particulier a été instauré, appelé « Protocole ». Une quantité limitée de viande de boeuf, sucre ou banane des ACP entre sur le territoire européen, à prix intérieur européen (soit au-dessus du cours mondial, et fixe).

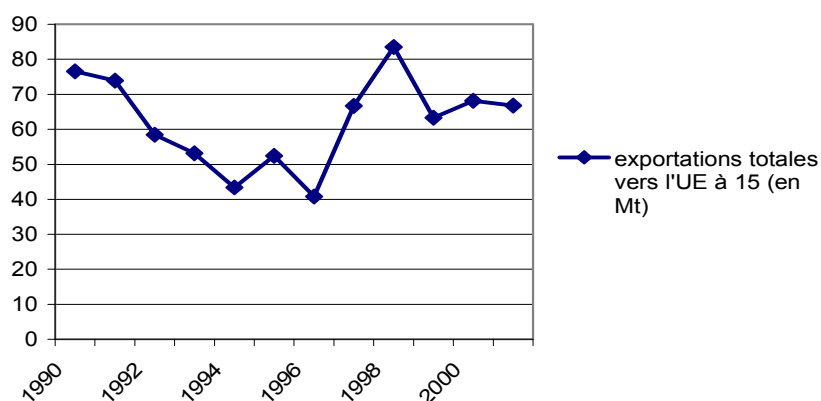
De plus, des mécanismes de stabilisation des cours, le Stabex et le Sysmin, permettaient de compenser des pertes de recettes liées à la baisse des prix des matières premières sur les marchés mondiaux.

Or, le bilan de ces préférences a été globalement décevant. En effet, les Conventions de Lomé n'ont pas empêché la marginalisation des pays ACP dans le commerce mondial : malgré

l'élargissement du groupe ACP, la part de ses exportations sur le marché mondial est passée de 3% au début des années 70 à 1,5% aujourd'hui. Cette marginalisation se manifeste aussi sur le marché européen, malgré l'accès préférentiel dont bénéficient les pays ACP.

Le graphique ci-dessous montre qu'en 2001 le niveau des exportations du Burkina vers l'UE à 15 était inférieur à celui du début des années 1990.

Evolution des exportations du Burkina Faso vers l'UE à 15 (1990 – 2001)



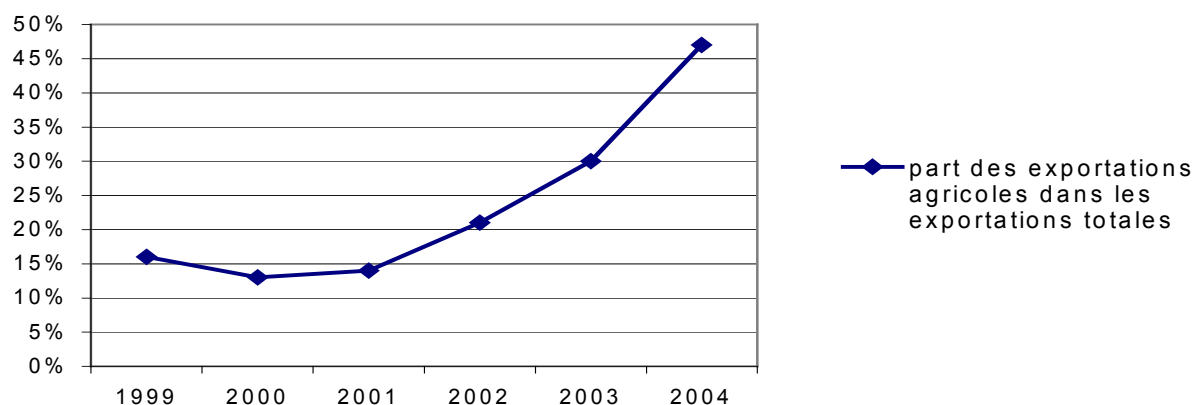
Le régime de Lomé n'a pas permis non plus une diversification des produits exportés : la part des exportations de produits agricoles dépasse 50% des exportations totales dans beaucoup de pays, et ces exportations sont souvent concentrées sur un petit nombre de produits.

Principaux produits exportés du Burkina Faso vers l'UE à 25 en 2004

Produit	Pourcentage des exportations totales du Burkina Faso vers l'UE
Coton	30,6%
Autres graines oléagineuses	11,8%
Peaux et cuirs	11,4%
Fruits	5,4%
Légumineuses	4,2%
Tourteaux d'oléagineux	4,1%
Total	67,5%

Source : Commission européenne, DG Commerce

Evolution de la part des exportations agricoles dans les exportations totales du Burkina Faso vers l'UE (1999 – 2004)

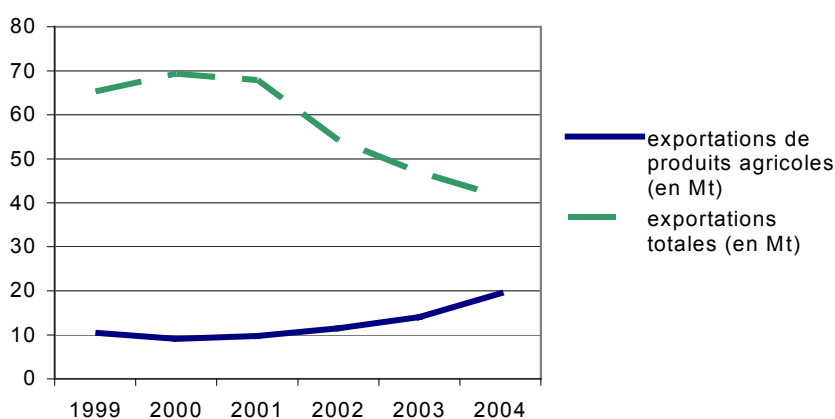


Source : Commission européenne, DG Commerce

Toutefois, malgré ce bilan globalement décevant, certains secteurs ont profité de l'avantage que leur donnent les préférences européennes : si les exportations agricoles des ACP (hors Protocoles) ont augmenté de 43% sur la période 1988-2000, les secteurs bénéficiant d'une marge préférentielle supérieure à 3% ont connu quant à eux une croissance de 60% de leurs exportations. Pour les ACP, les taux de croissance sont particulièrement remarquables pour les fleurs (+230%), les légumes (+132%), les préparations de poissons (+110%), les tabacs (+83%) et les préparations de légumes et de fruits (+70%).

Ainsi, comme le montre le graphique ci-dessous, si le Burkina Faso a vu pour la période 1999-2004 le niveau de ses exportations totales vers l'UE fléchir, ce n'est pas le cas de ses exportations de produits agricoles. On note à partir de 2002 une augmentation sensible de ces dernières.

Evolution des exportations du Burkina Faso vers l'UE (1999-2004)



Source : Commission européenne, DG Commerce

1.2 Une remise en cause radicale

Le bilan globalement décevant du système de préférences s'explique par des problèmes structurels. Les préférences peuvent être jugées comme désincitatives : en accordant un accès privilégié au marché européen par rapport aux concurrents, ou des prix artificiellement élevés pour les produits des protocoles, elles auraient favorisé le maintien d'exportations traditionnelles au détriment d'exportations plus diversifiées. Mais surtout, la compétitivité des ACP est liée aux contraintes pesant sur l'offre des produits (faiblesses du niveau de l'investissement, des infrastructures, des technologies, des ressources humaines, des services financiers, des institutions de marché...). Les quelques points de pourcentage des préférences tarifaires ne sont pas suffisants pour compenser ces difficultés structurelles. De plus, d'autres obstacles non tarifaires restreignent les exportations des ACP : il s'agit principalement des normes sanitaires et phytosanitaires.

De plus, la libéralisation des échanges généralisée par les accords de l'OMC a mécaniquement réduit l'intérêt des préférences. L'Union européenne a renforcé ses relations avec d'autres pays que les ACP : négociations avec les pays tiers méditerranéens, les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay), le Mexique, le Chili et, dans une moindre mesure, les pays d'Asie. Les nouveaux accords commerciaux avec ces régions renforcent le phénomène d'érosion des préférences.

Enfin, la réforme radicale du régime de Lomé est surtout motivée par la nécessité de le rendre conforme aux règles de l'OMC.

1.3 Exigence de mise en conformité avec l'OMC

Les préférences accordées aux ACP enfreignent en le principe de non-discrimination, établi par l'article 1^{er} du GATT: toute préférence commerciale accordée à un pays membre de l'OMC doit l'être automatiquement à tous les autres.

Des exceptions sont prévues à ce principe. Une préférence peut en effet être discriminatoire :

- ▷ dans le cas d'accords de libre-échange réciproques (article XXIV du GATT) ;
- ▷ dans le cadre d'un traitement accordé par un pays développé à tous les pays en développement, ou tous les PMA, sans distinction entre les pays.

Or les préférences héritées de Lomé ne sont pas éligibles au titre de ces exceptions. D'une part, le régime est non réciproque, parce qu'il n'est pas un accord de libre-échange. D'autre part, il est discriminatoire, car plus généreux envers les ACP qu'envers d'autres pays en développement (comme l'Inde ou le Pérou).

Pour cette raison, il a fallu modifier le régime commercial de Lomé pour le mettre en conformité avec les règles de l'OMC. Un nouveau régime commercial, sur lequel se sont accordés les ACP et l'UE à Cotonou en juin 2000, est mis en place sous la forme d'accords de partenariat économique.

1.4 L'initiative Tout sauf les armes

Depuis mars 2001, l'Union européenne laisse entrer librement sur son marché tous les produits en provenance des pays les moins avancés (PMA), sauf les armes et les munitions : c'est l'initiative Tout sauf les armes. Accordant les mêmes préférences à tous les PMA, elle est non

discriminatoire et donc compatible avec l'OMC. Cette ouverture s'applique progressivement pour la banane, qui sera libéralisée pour les PMA en 2006, et pour le riz et le sucre, dont la libéralisation se terminera en 2009.

2. L'Accord de Cotonou et la mise en place des APE

L'Accord de Cotonou, signé en 2000, régit l'ensemble des relations entre les ACP et l'Union européenne. Il couvre donc la coopération au développement, et notamment les appuis financiers via le FED (Fonds européen de développement), et les relations commerciales.

Le volet commercial de l'Accord de Cotonou vise à mettre en place, à partir de 2008, des Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne d'une part, et les pays ACP regroupés au sein de blocs régionaux d'autre part (des accords par pays sont néanmoins possibles).

La négociation des APE a débuté en septembre 2002, et devrait se poursuivre jusqu'au milieu de l'année 2007. La mise en œuvre des APE sera étalée entre 2008 et 2020. La couverture géographique, les produits concernés, le processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement seront définis dans le cadre des APE régionaux ou bilatéraux. Ce sont des points essentiels des négociations.

2.1 Les fondements des APE

L'accord de Cotonou ne fixe que les objectifs et le cadre général des futures négociations. Les fondements des APE tels que définis par l'Accord de Cotonou sont les suivants :

ll) La réciprocité

Les APE obligent les ACP à offrir la réciprocité, c'est-à-dire qu'à leur tour ils ouvrent progressivement leurs marchés aux produits européens. Cette ouverture peut être asymétrique : l'Union européenne va ouvrir son marché à 100 % des produits échangés, et les ACP à 80 %.

mm) Des négociations par blocs régionaux

L'UE encourage les pays ACP à signer les APE, non pas individuellement, mais en tant que groupements régionaux. Cela permettrait d'éviter la prolifération d'accords, et de contribuer à soutenir l'intégration régionale intra ACP. C'est aux pays ACP de confier leur mandat de négociation à un groupement dont ils font partie.

nn) Un traitement particulier pour les PMA

L'accord de Cotonou dispose que les 39 PMA du groupe ACP ne sont pas tenus de signer un APE pour conserver leur niveau d'accès actuel au marché de l'UE, ceci en raison de la fragilité particulière de leurs économies. S'ils ne souhaitent pas ouvrir leurs propres marchés à l'UE, ils peuvent choisir de conserver les préférences commerciales non réciproques actuelles.

Les pays les moins avancés des ACP

Les 39 pays suivants appartiennent à la fois à la catégorie des PMA et des ACP :

Burkina Faso, Soudan, Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Leone, Liberia, Togo, Bénin, République centrafricaine, Guinée équatoriale, Sao Tomé et Príncipe, République démocratique du Congo, Rwanda, Burundi, Angola, Ethiopie, Erythrée, Djibouti, Somalie, Ouganda, Tanzanie, Mozambique, Madagascar, Comores, Zambie, Malawi, Lesotho, Haïti, Iles Solomon, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu et Samoa.

Au sein de l'UEMOA, seule la Côte d'Ivoire n'appartient pas à la catégorie des PMA.

Au sein de la CEDEAO, outre la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria n'appartiennent pas à la catégorie des PMA.

2.2 Quelle alternative ?

Si des accords de libre-échange sont encouragés, ils ne sont pas obligatoires. Pour les pays ACP qui ne s'engageront pas dans les APE, le nouvel accord prévoit un traitement différent pour les PMA et les non-PMA. Cette nouveauté met fin au principe de non-discrimination au sein du groupe ACP. Les alternatives aux APE seront probablement les suivantes :

- ▷ pour les PMA, c'est le régime Tout sauf les Armes qui s'applique ;
- ▷ pour les pays ACP non-PMA, l'accès au marché européen sera régi par un dispositif alternatif qui reste à définir. La seule option alternative à l'accord de libre-échange aujourd'hui admise par l'OMC étant le Système de préférences généralisées accordé à tous les pays en développement, il est très probable que celui-ci s'imposera.

On peut dans ce contexte s'interroger sur l'intérêt qu'auraient les PMA à signer les APE, puisqu'ils ont déjà libre accès au marché européen, sans obligation de réciprocité. Qu'est-ce qui, dans ce contexte, justifierait qu'ils signent les APE, ce qui les contraindrait à ouvrir leur marché, sans bénéficier d'un accès supplémentaire au marché européen ? La volonté de privilégier les liens politiques avec l'UE et ses Etats-membres plutôt que la souveraineté en matière de politique commerciale ? La crainte qu'un refus du partenariat économique proposé par l'UE entraîne des sanctions indirectes (comme la diminution de l'aide) ?

3. Le développement au centre des APE ?

Les négociations ont d'ores et déjà soulevé plusieurs questions et révélé des points de controverse entre l'UE et les différentes régions ACP.

3.1 Les implications de l'ouverture des marchés des pays ACP aux produits agricoles européens

oo) Mise en concurrence avec les produits européens

En ce qui concerne l'accès au marché, les pays ACP insistent sur la nécessité de conserver les acquis antérieurs. Ces pays estiment que leur situation ne devrait pas se dégrader après 2008 par rapport à leur situation actuelle. En particulier, les ACP souhaitent garder le bénéfice des protocoles. Cependant, les protocoles ont été condamnés par l'OMC à plusieurs reprises, et ils sont en cours de modifications importantes. Les produits ACP ne pourraient plus rentrer sur le territoire européen au prix européen.

S'ils continuent à bénéficier d'accès préférentiels au marché européen, les ACP doivent aussi éliminer les barrières aux exportations européennes sur leurs marchés. Cette réciprocité ap-

pelle à de nombreuses précautions pour qu'elle ne soit pas source de déstructuration des économies et de recul en terme de développement (capacité de réaction à la concurrence limitée, extraversion etc.).

pp) Les implications fiscales

Les implications fiscales seront également importantes pour les pays ACP, dont plus de 20% des recettes publiques proviennent des recettes douanières. Devant ouvrir leurs frontières à leur principal partenaire commercial, ils perdront une source importante de revenu pour le budget de l'Etat.

Une étude réalisée par la CAPE⁶ pour le compte de la Commission de l'UEMOA estime que pour le Burkina Faso, les pertes fiscales liées à la baisse de la protection tarifaire pourraient s'élever à 24,7 millions de dollars américains.

3.2 Les APE permettent-ils réellement de promouvoir les initiatives d'intégration régionales existantes ?

Le rapport conjoint UE-ACP adopté suite à la conclusion de la première phase de négociation est clair sur ce point : les APE n'ont de sens que s'ils renforcent les initiatives d'intégration régionale existant dans les pays ACP.

Dans cette perspective, les APE devront servir à consolider les marchés ACP avant de promouvoir l'intégration commerciale avec l'UE. L'idée est qu'en permettant des économies d'échelle, l'intégration régionale renforce la compétitivité des produits. De plus, en harmonisant les politiques commerciales, elle augmentera les flux commerciaux intra-régionaux et renforcera la stabilité de la région qui sera mieux à même d'attirer des investissements directs étrangers.

Toutefois, si ce principe est largement accepté, il peut s'avérer difficile à atteindre en pratique. Le problème fondamental vient du fait que les ACP ont en ce moment une double négociation à mener, entre eux pour l'établissement et la consolidation de processus d'intégration régionale, et avec l'UE dans le cadre des APE.

De plus, une ouverture trop précoce des marchés ACP aux importations d'origine européenne pourrait menacer les fondations déjà fragiles des intégrations régionales en cours dans les ACP.

4. La négociation entre l'UE et la CEDEAO

Pour l'Afrique de l'Ouest, c'est la CEDEAO plus la Mauritanie qui a été choisie comme base régionale pour la négociation de l'APE avec l'UE.

Ce choix implique donc la création d'un marché commun à l'intérieur de la sous-région. Les Etats ont en particulier décidé d'étendre le TEC de l'UEMOA à l'ensemble de la CEDEAO. Dans certains cas, cette extension va entraîner une hausse des droits de douane sur les produits agricoles (Guinée par exemple), une baisse dans d'autres (Nigeria).

⁶ « Impact des Accords de Partenariat Economique et les Scenarii des ajustements préliminaires : cas de l'UEMOA », CAPE, 2002, Cotonou, mimeo.

4.1 Du lancement des négociations à la feuille de route

qq) Octobre 2003 : lancement des négociations de l'APE entre l'UE et la CEDEAO

Le 6 octobre 2003, les négociations de l'APE entre l'UE et la CEDEAO ont été officiellement lancées, après la première phase de discussion entre tous les ACP et l'Union européenne.

rr) Mars 2004 : adoption de la feuille de route de la CEDEAO

Le texte identifie les priorités pour la consolidation de l'intégration régionale et le renforcement de la compétitivité de la région.

ss) Août 2004 : adoption de la feuille de route commune UE-CEDEAO

La feuille de route commune UE-CEDEAO commence par rappeler le mandat et les objectifs de la négociation de l'APE entre les deux régions, qui se déclinent en 6 points :

- ▷ La mise en place progressive, conformément aux règles de l'OMC, d'une zone de libre échange entre la CEDEAO et l'Union Européenne ; cette mise en place doit s'étaler sur une période de douze ans, à compter du 1^{er} janvier 2008.
- ▷ La nécessité d'accorder la priorité au développement et à la réduction de la pauvreté.
- ▷ La coopération sur les sujets liés au commerce.
- ▷ Le renforcement de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.
- ▷ Le renforcement de la compétitivité, qui se traduit par un renforcement des capacités et une mise à niveau.
- ▷ L'amélioration de l'accès au marché européen pour les exportations en provenance d'Afrique de l'Ouest.

Après le rappel du mandat et des objectifs de l'APE régional, la première partie de la feuille de route commune porte sur le renforcement du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, et la façon d'y parvenir. La seconde partie porte sur la question du renforcement de la compétitivité de la région d'Afrique de l'Ouest, et identifie des modalités pour y parvenir. Les troisième et quatrième parties définissent les procédures de négociations.

4.2 Structure et modalités de la négociation

Les négociations entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE seront conduites du côté de l'Afrique de l'Ouest par le Comité Régional de Négociation (CRN) et du côté de l'UE par la Commission européenne. Les négociations seront conduites à trois niveaux :

tt) Le niveau des Négociateurs en chef

L'Afrique de l'Ouest sera représentée par une délégation du Comité Régional de Négociation, mené par le Secrétaire exécutif de la CEDEAO et assisté du Président de la Commission de l'UEMOA. Chaque Etat membre est susceptible de désigner jusqu'à trois experts qui seront membres de la délégation. L'UE sera représentée par une délégation de la Commission européenne, qui sera menée par le Commissaire européen au commerce.

Les Négociateurs en chef se réuniront au moment du lancement des négociations et à la fin de chaque phase de négociation. Ils approuveront les conclusions de la phase précédentes et établiront des lignes directrices pour la phase à suivre.

uu) Le niveau des Officiels senior

Du côté de l'Afrique de l'Ouest, le Comité Régional de Négociation sera conduit par le Secrétaire exécutif adjoint de la CEDEAO en charge de l'harmonisation des politiques et assisté par le Commissaire de l'UEMOA en charge des taxes, des affaires douanières et de la politique commerciale. Côté UE, la Commission européenne sera représentée par le Directeur de la Direction générale du Commerce extérieur.

Les Officiels senior doivent se rencontrer à chaque fois que des progrès suffisants ont été obtenus au niveau technique, et au minimum deux fois par an. Les Officiels senior sont chargés de définir le mandat des groupes techniques, d'évaluer leur travail, d'approuver leurs conclusions dont ils informeront les Négociateurs en chef.

vv) Le niveau technique

Côté Afrique de l'Ouest, le Comité Régional de Négociation, sera composé des Directeurs au Commerce du Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, et de la Commission de l'UEMOA. La délégation de la Commission européenne sera composée de représentants des départements du commerce, du développement et autres selon le sujet de la négociation.

Les experts techniques doivent se rencontrer en principe tous les deux mois.

ww) Autres structures

Outre la structure formelle de négociation, la CEDEAO et l'UE ont mis en place un Groupe de contact composé de représentants du Secrétariat exécutif de la CEDEAO, de la Commission de l'UEMOA et de la Commission européenne. Ce Groupe de contact fournit des services de secrétariat pour les négociations et est responsable de la conduite des études recommandées par les différents groupes techniques.

Une autre structure conjointe aux deux régions, le Groupe régional préparatoire (Regional Preparatory Task Force) a été mise en place afin de faciliter les liens et la cohérence entre les fonds disponibles pour le développement et l'APE. Côté Afrique de l'Ouest, ce sont des représentants du Secrétariat exécutif de la CEDEAO, de la Commission de l'UEMOA et des officiels nationaux responsable de la gestion du Fonds européen de développement (FED). Il doit de contribuer à la mise en place d'un soutien à la région d'Afrique de l'Ouest pour la préparation, la négociation et la mise en œuvre de l'APE.

Le secteur privé et la société civile seront associés à chaque étape de la négociation, lors de réunions à leur attention organisées aux niveaux national et régional, ainsi que la conduite d'études d'impact sur le développement durable.

4.3 Calendrier indicatif de la négociation

xx) Septembre 2004-septembre 2005 :

- ▷ définition des priorités pour l'intégration économique et régionale de l'Afrique de l'Ouest et établissement d'un document cadre sur ce point ;
- ▷ formulation et mise en œuvre d'un programme d'amélioration de la compétitivité et de mise à niveau de la région Afrique de l'Ouest.

yy) Septembre 2005-septembre 2006 :

Définition de l'architecture générale de l'APE et proposition d'une première version détaillée et complète de l'accord APE, couvrant tous les points liés au commerce.

zz) Septembre 2006-décembre 2007

- ▷ Négociations sur la libéralisation commerciale sur l'accès au marché pour les biens et les services.
- ▷ Signature de l'accord à la fin de 2007 et entrée en vigueur dès janvier 2008.

4.4 Le résultat des premières réunions

Les deux parties (UE et CEDEAO) se sont mises d'accord sur la mise en place de groupes de négociation techniques conjoints sur 1) les unions douanières et la facilitation du commerce ; 2) la normalisation et les mesures SPS ; 3) les questions liées au commerce ; 4) les services et l'investissement. Les deux parties ont également donné leur accord de principe pour la mise en place d'un cinquième groupe qui examinerait les secteurs de production (dont l'agriculture), mais les objectifs précis de ce groupe restent à définir.

Les groupes techniques de négociation portant sur les procédures douanières, la facilitation du commerce et sur les normes OTC et SPS qui ont été les premiers à se réunir, en mars 2005.

Du côté de la CEDEAO a été exprimé le souhait que les enjeux liés au renforcement des capacités productives et de la compétitivité fassent partie intégrante des négociations de l'APE. L'UE pour sa part a indiqué que ces discussions sont du ressort du groupe régional de préparation des négociations.

Les prochaines étapes suivront le cadre établi par le calendrier indicatif pour la négociation.

5. Le contenu des négociations

5.1 Le marché commun régional

La première étape de l'APE doit être la mise en place d'un marché commun régional pour l'ensemble de la CEDEAO et la Mauritanie. Ce qui signifie d'une part l'adoption d'un tarif extérieur commun, d'autre part la suppression des barrières douanières à l'intérieur de la région.

La feuille de route de la négociation précise que c'est le TEC de l'UEMOA qui sera étendu à l'ensemble de la région. Pour certains pays (comme la Guinée), cela va signifier une hausse des droits de douane pour les produits agricoles, pour d'autres comme le Ghana, un désarmement tarifaire. Le plus gros effort à accomplir devra venir du Nigeria, qui a une politique commerciale plutôt protectionniste, notamment pour les produits agricoles. Certains produits sont en effet interdits d'importation, pour d'autres les droits de douane s'élèvent à 100 %. Le tableau ci-dessous présente les niveaux actuels de droits de douane pour les pays de la région, pour certains produits agricoles.

Droits de douane de certains produits agricoles dans la CEDEAO

Produit	TEC UEMOA	Cap Vert	Gambie	Ghana	Guinée	Mauritanie	Nigeria
Fruits et légumes							
Pommes de terre	20	35.45	18	39.29	17	5	100
Tomates	20	10	18	20	17	10	100
Oignons	20	25.69	18	20	17	10	100
Tomates en conserve	20	10	10-18	20	17	13	
Céréales							
Blé	5	5	18	20	7		5
Préparation de céréales					17-32		
Farine de blé	20	15	18	40		5	Importation interdite
Pâtes alimentaires	20	37.92	18	20		20	100
Pain, gâteaux, biscuits	20	42.12	18	40		20	100
Viande							
Viande non précisée					2 - 17		
Viande de boeuf	20	50	18	20		20	Importation interdite
Viande de volaille	20	50	18	39.31		20	Importation interdite

5.2 Le choix des produits à exclure

L'APE n'impose pas une ouverture totale des marchés, mais une libéralisation asymétrique. L'Union européenne ouvre son marché complètement pour l'ensemble des produits en provenance de la CEDEAO, mais cette dernière ne doit ouvrir son marché qu'à 80 % de la valeur des flux importés de l'UE. Cela signifie qu'un certain nombre de produits peuvent être exclus de la libéralisation. Cependant, cette exclusion ne peut pas concerner l'ensemble des produits agricoles.

5.3 Les mesures d'accompagnement

Il s'agit aussi de négocier un certain nombre de mesures d'accompagnement. Celles-ci peuvent favoriser l'accès au marché européen, comme le renforcement des capacités humaines et techniques sur le respect des normes sanitaires européennes. En ce qui concerne l'accès des produits européens au marché ouest-africain, des systèmes de quotas d'importation pourraient être mise en place sur certains produits.

Enfin, il s'agit aussi de mesures pouvant améliorer la compétitivité des productions agricoles de la CEDEAO, le développement d'une agro-industrie, la création du marché commun et son fonctionnement.

VIII. LES ENJEUX D'UN APE POUR LE BURKINA FASO

1. L'ouverture du marché européen

Le Burkina Faso est un PMA. Il bénéficie donc, depuis mars 2001, d'un libre-accès au marché européen pour l'ensemble de ses produits agricoles. L'Accord de Partenariat économique ne va donc lui apporter aucun avantage en ce sens.

De plus, il faut prendre aussi en compte la concurrence sur le marché européen, avec d'autres pays de la sous-région, d'autres pays africains, et d'autres pays en développement. Ainsi, les haricots verts de l'Afrique de l'Ouest sont en concurrence sur le marché européen avec les productions kenyanes et marocaines, qui ont une part de marché plus grande. De plus, la part du Burkina Faso tend à diminuer, au profit de celle du Sénégal (en grande partie parce que ce dernier bénéficie d'un coût de transport aérien plus intéressant, avec la mise en concurrence de plusieurs compagnies).

Le marché européen de la mangue est en expansion. Pour le moment, l'Afrique de l'Ouest reste leader sur le marché européen, avec une part de marché qui augmente. Cependant, d'autres fournisseurs existent, comme les pays d'Amérique Latine (Brésil, Pérou) et un développement de leurs parts de marché n'est pas à exclure. L'exemple de l'ananas est à ce titre un bon exemple : la Côte d'Ivoire a détenu pendant très longtemps la place de premier fournisseur de l'UE en ananas frais, mais elle perd aujourd'hui des parts de marchés au profit du Costa Rica, qui a développés des variétés plus sucrées et plus en adéquation avec les goûts des consommateurs européens.

Le coton fibre est, de loin, le premier produit exporté vers l'UE, suivi par le sucre de canne non raffiné, le haricot vert et la mangue (voir tableau page suivante). Pour les produits exportés par le Burkina Faso, il n'y a en général pas de problème de respect des normes européennes. En effet, ce sont des produits végétaux, pas ou peu transformés, pour lesquels le respect des normes est relativement simple. En revanche, il peut y avoir des difficultés pour répondre aux demandes des acheteurs, par exemple en terme de calibrage, emballage, dates de livraison et quantités livrées, etc.

Principales exportations agricoles vers l'UE (valeur) en 2003

Produits	Exportations en milliers d'euros	Part des exportations agricoles vers l'UE
Coton fibre	12 319,76	45 %
Sucre de canne non raffiné	3 747,06	14 %
Haricots Verts	2 789,56	10 %
Mangues fraîches et séchées	2 230,72	8 %
Graines de sésame	1 882,56	7 %
Graines de coton	832,70	3 %
Autres graines oléagineuses	587,05	2 %
Graisses et huiles végétales et animales	385,95	1 %
Total exportations agricoles	27 446,00	100 %

Source : base de données COMEXT, Commission européenne

2. Les enjeux liés à l'ouverture du marché burkinabé aux produits européens

2.1 La concurrence sur le marché du Burkina Faso

L'Union européenne est le premier fournisseur du Burkina Faso pour les produits agricoles et alimentaires (hors de la région bien sûr). L'APE peut donc engendrer un accès facilité au marché burkinabé pour les produits européens (tout dépendra des produits concernés ou non par la libéralisation des échanges avec l'UE).

De très nombreux produits européens rentrent déjà en concurrence avec des produits locaux. Les principales importations du Burkina Faso en provenance de l'UE sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Principales importations agricoles (hors boissons) en provenance de l'UE (valeur) en 2003

Produits	Importations en milliers d'euros	Part dans les importations agricoles en provenance de l'UE
Sucre raffiné	6 769,71	15,7 %
Farine de blé	5 547,18	12,9 %
Soupes	5 403,30	12,6 %
Lait en poudre et concentré	5 163,92	12,0 %
Préparation de céréales	4 717,09	11,0 %
Sauces	4 396,24	10,2 %
Tomates en conserve	3 154,99	7,3 %
Total des importations agricoles (hors boissons)	43 038,45	100 %

Si la farine de blé ne concurrence pas directement les productions du Burkina, il n'en est pas de même pour le lait en poudre ou concentré, le sucre, les tomates en conserve, les préparations de céréales (pâtes alimentaires et préparation à base de farine essentiellement).

Le cas du sucre est paradoxal : en effet, le Burkina est à la fois importateur et exportateur de sucre. L'accès au marché européen est particulièrement intéressant : en effet, le Burkina y vend son sucre plus cher qu'il ne l'importe de l'UE, comme le montre le tableau ci-dessous.

Prix du sucre importé et exporté de et vers l'UE (2003)

	Valeur totale (milliers d'euros)	Quantités (tonnes)	Prix unitaire (en euros/tonne)
Importations	6 769,71	28 978,4	233,6 €/t
Exportations	3 747,06	7 257,0	516,3 €/t

Cette situation est due aux particularités de la politique européenne du sucre. En effet, l'Union européenne importe du sucre en provenance des ACP à prix intérieur européen (au dessus du marché mondial) et exporte le sucre excédentaire (constitué du sucre européen et du sucre importé des ACP) avec des subventions à l'exportation. Cette situation ne devrait cependant pas perdurer : l'UE vient d'être condamnée à l'OMC pour ses exportations de sucre subventionnées, et va réformer sa politique sucrière. Probablement, l'UE va abaisser le prix du sucre sur son marché intérieur, et ouvrir son marché. Le Brésil, premier producteur mondial et de loin le plus compétitif, devrait être le premier bénéficiaire de cette réforme.

Le lait, les céréales, le concentré de tomate, bénéficient à la fois de soutien de la part de la politique agricole européenne et de subventions à l'exportation. Les mesures sont les suivantes :

- ▷ Lait : le prix du lait est garanti sur le marché européen, par un système de quotas de production et une protection aux frontières forte. Le lait en poudre ou concentré est exporté à l'aide de subventions à l'exportation.
- ▷ Céréales : les producteurs de céréales européens reçoivent des aides directes à l'hectare. Pendant plusieurs années, l'UE avait cessé d'utiliser des subventions à l'exportation, parce que le prix du blé européen, fortement abaissé depuis 1992, était au niveau du marché mondial. Suite à l'appréciation de l'euro par rapport au dollar, l'UE a de nouveau recours aux subventions pour exporter son blé depuis le début 2005.
- ▷ Tomates en conserve : une aide directe de 34,5 €/t est versée aux producteurs de tomate destinées à la production de concentré, dans la limite d'un tonnage déterminé. Les exportations de tomate en conserve sont réalisées grâce à des subventions à l'exportation.

Globalement, l'ouverture du marché du Burkina aux produits européens augmentera leur compétitivité. Il y aura donc exacerbation de la concurrence sur certains produits (lait par exemple), et on pourrait voir apparaître une concurrence sur des produits nouveaux. Ce pourrait être par exemple le cas de la pomme de terre : si aujourd'hui, la pomme de terre du Burkina peut faire face à la concurrence européenne, cela ne serait plus le cas avec une baisse du prix des pommes de terre importées.

D'un autre côté, le prix de certains intrants nécessaires à la production agricole ou la transformation agro-alimentaire pourrait être abaissée par une libéralisation des échanges avec l'UE. Mais les droits de douane sur ces produits sont faibles (5 % pour les engrais par exemple), et donc le gain assez faible. Gain dont bénéficiera le consommateur final (le producteur agricole ici) qu'à condition que les importateurs retransmettent effectivement la baisse de prix.

2.2 La concurrence sur le marché régional

Outre la concurrence sur le marché national, il faut aussi tenir compte d’une éventuelle concurrence entre produits européens et produits du Burkina sur les marchés d’autres pays de la région. Cela pourrait être le cas pour la viande exportée vers les pays côtiers, les légumes ou les céréales.