



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRADE/2004/14
2 mars 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'ENTREPRISE

Huitième session, 11, 13 et 14 mai 2004

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**FACILITER LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES AVEC LES PAYS
EUROPÉENS QUI NE FERONT PAS PARTIE DE L'UNION EUROPÉENNE
UNE FOIS L'ÉLARGISSEMENT RÉALISÉ**

Document d'information établi à l'intention du Forum exécutif international

La concurrence dans une Europe en pleine mutation

Opportunités et défis pour le développement du commerce et des entreprises

DOCUMENT D'INFORMATION

Le présent document d'information a été établi par le secrétariat à l'intention du Forum exécutif international de 2004 organisé par le Comité pour le développement du commerce, de l'industrie et de l'entreprise, qui se tiendra les 12 et 13 mai 2004 à Genève.

Les analyses présentées ici sont encore de caractère préliminaire; elles visent à nourrir la réflexion en vue des débats qui se dérouleront pendant la session annuelle du Comité et pendant le Forum sur «La concurrence dans une Europe en pleine mutation», plutôt qu'à suggérer des conclusions bien arrêtées et des recommandations relatives à l'action des pouvoirs publics. Nous sommes bien conscients des limitations de notre travail, en particulier du fait que nous avons réuni en un seul groupe des pays, Moldova et Russie par exemple, qui ont peu de chose en commun, et que souvent les données dont nous disposons n'allaient pas au-delà de 2001. Ces analyses montrent néanmoins la très grande importance de l'agriculture ainsi que l'utilité potentielle des normes agricoles de qualité élaborées par la CEE-ONU et de ses recommandations en matière de facilitation du commerce.

I. Introduction

1. Le 1^{er} mai 2004, huit pays en transition d'Europe centrale et orientale – ainsi que Chypre et Malte – adhéreront à l'Union européenne (UE). Bien que les pays de l'Europe du Sud-Est et de la Communauté d'États indépendants (CEI) ne soient pas visés par cet élargissement, celui-ci représente néanmoins un pas important vers la réunification de l'Europe qui a commencé après la Deuxième Guerre mondiale. À l'heure actuelle, la situation est loin d'être la même dans tous les pays de la région. Tandis que les pays d'Europe centrale et orientale dont l'adhésion à l'UE était prévue ont bénéficié de transformations structurelles et d'une forte croissance économique, les structures politiques, économiques et sociales des pays pour lesquels il n'y a pas de perspective d'adhésion immédiate à l'UE (ci-après dénommés «pays non encore membres») restent encore vulnérables.

2. L'élargissement de 2004 fera entrer plus de 100 millions de personnes dans l'UE, repoussant ainsi les limites de son marché unique et renforçant la paix, la stabilité et la prospérité dans la région. Pour les pays non encore membre, on pense que les retombées nettes de cet élargissement seront positives: tout d'abord, parce qu'il stimulera la croissance dans la région de l'UE, qui est le principal marché d'exportation des pays en question et, deuxièmement, parce que pour accéder à un marché beaucoup plus important, il leur suffira de se conformer à un seul ensemble de règles et règlements, ce qui réduira nettement les coûts associés au commerce¹.

3. Cependant, certains pays – appartenant à la région ou extérieurs à elle – ont exprimé quelques appréhensions, en particulier en ce qui concerne le commerce des produits agricoles avec l'UE élargie. Le présent document traite de ces préoccupations en présentant un aperçu général des retombées potentielles de l'élargissement de l'UE sur le commerce des produits agricoles dans la région. On rappellera tout d'abord certains faits essentiels concernant les courants d'échange actuels de produits agricoles entre l'UE et les pays non encore membres. Ensuite, on fera valoir que le mieux, pour ces derniers, est de continuer à adopter et à appliquer un ensemble commun de normes agricoles de qualité, car cela facilitera l'intégration de leurs producteurs agricoles dans les chaînes internationales d'approvisionnement en produits alimentaires. Pour soutenir ce processus, il sera indispensable de beaucoup accroître l'assistance technique accordée aux pays en transition en général et à leurs secteurs agricoles en particulier.

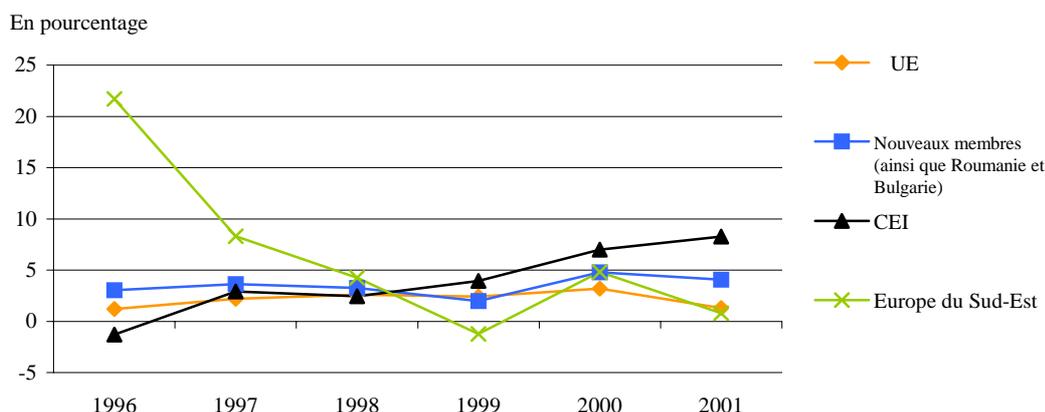
II. Rôle de l'agriculture dans les pays en transition

4. Les chiffres du PIB par habitant, dans la CEI, l'Europe du Sud-Est et les pays qui seront les nouveaux membres de l'UE, ne représentent qu'environ 4 %, 9,3 % et 28,8 %, respectivement, de la moyenne des pays de l'UE. Toutefois, certains signes montrent qu'un rattrapage est en cours, tant dans les pays qui seront les nouveaux membres de l'UE que dans ceux de la CEI. De fait, la figure 1 fait apparaître des taux de croissance du PIB par habitant en légère augmentation pendant la période de transition dans les États actuellement membres de l'UE (2,5 % en moyenne). En revanche, le taux de croissance moyen pendant la période allant de 1995 à 2001 a été d'environ 3,5 % dans les pays qui seront les nouveaux membres de l'UE, 3,9 % dans la CEI et 6,4 % dans l'Europe du Sud-Est. L'instabilité de la courbe correspondant à l'Europe du Sud-Est est due en partie aux retombées de la guerre et de l'après-guerre et devrait donc être considérée avec précaution. Des taux de croissance plus élevés dans les nouveaux

¹ Pour une analyse très complète des effets de l'élargissement de l'UE sur les pays non encore membres, voir: UNECE (2003a), et Kawecka-Wyrzykowska et Rosati (2003).

membres de l'UE et, dans une certaine mesure, dans la région de la CEI, pourraient en fait être attribués à un tel rattrapage. Néanmoins, aux taux actuels de croissance, une pleine égalisation prendrait environ 40 ans dans les pays nouveaux membres de l'UE et 50 ans dans les pays de la CEI².

**Figure 1: Croissance du PIB par habitant
(modifications par rapport à l'année précédente)**



Source: CNUCED (2003).

5. Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et ceux de la CEI ont abordé la période de la transition, en 1989, avec un même héritage dans le domaine agricole: la culture des terres était le fait de grandes exploitations qui géraient des milliers d'hectares et employaient des centaines de travailleurs; la production du secteur collectif était complétée par une agriculture de subsistance (voir l'encadré 1)³. De plus, les marchés de produits et les chaînes d'approvisionnement étaient contrôlés par des organismes d'État.

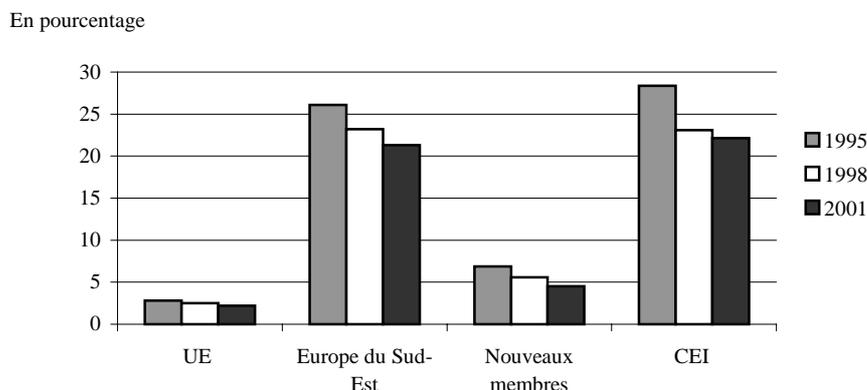
6. Dans le cadre de la transition vers une économie de marché, la stratégie de développement formulée au début des années 90 prévoyait la transformation de l'agriculture collective en agriculture individuelle. Bien que certains pays, dont le Bélarus, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, n'autorisent pas encore la propriété privée de la terre, la réforme économique a modifié, dans l'ensemble de la région, la structure et le volume de la production, de la consommation et des échanges de produits agricoles⁴.

² Toutefois, il ne s'agit là que d'une estimation approximative, car le taux de croissance du PIB dans les pays en transition diminuera pendant le processus de rattrapage. Compte tenu de l'instabilité des taux de croissance en Europe du Sud-Est, nous n'avons pas calculé les délais nécessaires à l'alignement du PIB pour cette région.

³ Toutefois, en Pologne, ce modèle avait été pratiquement abandonné après la Deuxième Guerre mondiale, et la culture de la terre se faisait essentiellement dans de petites exploitations privées. En Hongrie et dans l'ex-Yougoslavie, les prix des produits agricoles et alimentaires ont été libéralisés dans les années 60.

⁴ FAO (2002), p. 147.

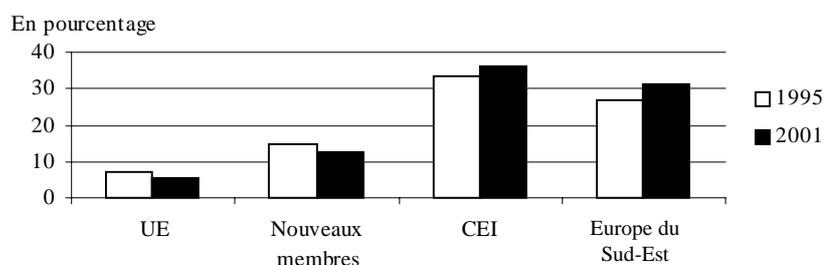
**Figure 2: Part de l'agriculture dans le PIB
(en pourcentage)**



Source: CNUCED (2003).

7. Le fait majeur dans l'ensemble de la région a été la chute, comprise entre 25 et 50 %, de la production agricole pendant les premières années de la période de transition; la tendance s'est ensuite inversée dans plusieurs pays vers la fin des années 90. Cette baisse de la production agricole peut être attribuée à divers facteurs, dont l'abandon effectif des arrangements commerciaux du Conseil d'assistance économique mutuelle en 1991, la désintégration de l'agriculture collective et le fait que, dans la plupart des pays, parallèlement à l'abandon des exploitations agricoles de grandes dimensions, il n'y a pas eu – pour toute une série de raisons – de développement concomitant d'un secteur privé efficace⁵.

Figure 3: Part de l'agriculture dans l'emploi



Source: CEE-ONU (2003c).

8. Par contre, la part de l'agriculture dans l'emploi a augmenté dans la quasi-totalité des pays pendant la période de transition (voir la figure 3). Cela s'explique par le mouvement de migration inverse à destination des zones rurales qui a suivi la fermeture d'entreprises et les licenciements massifs après 1989. Cette évolution met en lumière l'important rôle régulateur

⁵ Toutefois, dans certains pays comme le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et l'Albanie, la part de l'agriculture dans le PIB est restée à peu près constante ou a même augmenté.

que l'agriculture joue encore, maintenant la stabilité sociale dans toute la région, notamment dans les pays où elle emploie encore un pourcentage élevé de la population. À l'heure actuelle, dans les pays en transition, la part moyenne de l'agriculture dans l'emploi varie entre 4 % dans la République tchèque et 60 % en Albanie⁶.

9. Ainsi, bien que la contribution de l'agriculture au PIB ait chuté, sa part dans l'emploi a augmenté. Comme la productivité dans ce secteur, mesurée à la valeur ajoutée par travailleur, n'est que d'environ 11 % de ce qu'elle est dans l'UE, on peut supposer que dans les années à venir un important excédent de main-d'œuvre se dégagera⁷.

Encadré 1: Agriculture de subsistance

L'agriculture de subsistance – ou destinée à assurer partiellement la subsistance – est encore très répandue dans les PECO et les pays d'Asie centrale⁸. De façon générale, lorsque l'autoconsommation est égale ou supérieure à 50 %, l'activité agricole est définie comme agriculture de subsistance⁹. Si l'agriculture de subsistance a été le plus souvent un phénomène transitoire, surtout dans les pays nouvellement admis à l'UE, il semble probable qu'elle restera un phénomène constant en Asie centrale et dans certains pays d'Europe orientale, comme la Roumanie. De nombreuses très petites exploitations sont souvent conservées par souci de sécurité, sans être mises en production. Dans une situation caractérisée par des marchés imparfaits, par le risque de ne pas disposer de denrées alimentaires en quantité et en qualité suffisantes, et par la rareté des emplois offerts hors de l'agriculture, ceux qui détiennent des terres hésitent à prendre le risque de se lancer dans des activités économiques ailleurs. Ces terres laissées en jachère créent de vastes espaces peu utilisés et improductifs, et sont donc souvent considérées comme faisant obstacle à la croissance économique. Toutefois, compte tenu de leur rôle de stabilisateur dans des économies fragiles, l'action des pouvoirs publics devrait s'attaquer aux causes sous-jacentes du retour à l'économie de subsistance¹⁰. Dans certains de ces pays, faute d'une stricte application du principe de légalité et des droits de propriété, les exploitants agricoles hésiteront souvent à former des coopératives ou des associations¹¹. En conclusion, pour parvenir à la compétitivité extérieure, il faudrait tout faire pour encourager la production agricole orientée vers le marché et développer les infrastructures d'exportation.

⁶ Matthews (2003).

⁷ Commission européenne (1998), p. 16.

⁸ L'agriculture destinée à assurer partiellement la subsistance représente une proportion élevée – 93 % – du total de la valeur ajoutée par l'agriculture dans les pays du Groupe de Visegrad, ainsi qu'en Estonie et en Slovaquie. Pelkmans et Casey (2003), p. 13.

⁹ Balint (2003), p. 11.

¹⁰ Brüntrup et Heidhues distinguent les facteurs externes propres au pays (écologie, climat, histoire, culture, environnement international), les facteurs externes propres à l'agriculture (politiques du gouvernement, institutions, marchés, par exemple) et les facteurs internes propres à l'agriculture (dotation en facteurs de production et caractéristiques propres à l'exploitation ou à la famille par exemple). Brüntrup et Heidhues (2002), p. 8.

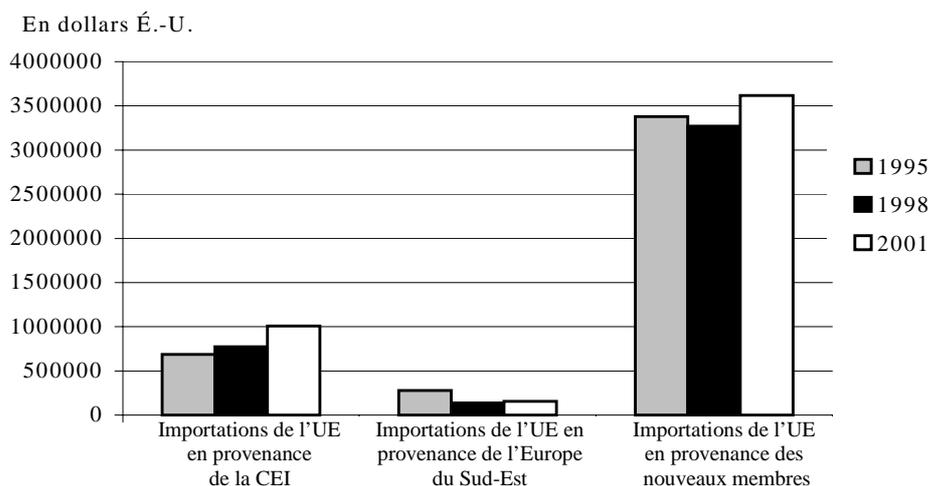
¹¹ Pelkmans et Casey (2003), p. 11.

III. Commerce des produits agricoles

10. Cette section présente un certain nombre de données concernant les importations de produits agricoles de l'UE en provenance de pays non encore admis à en devenir membres, en s'attachant en particulier aux pays de la CEI et de l'Europe du Sud-Est. L'Union européenne à 15 représente déjà une part majeure des échanges extérieurs des pays de l'Europe du Sud-Est (58 %) ¹² et de la CEI (29 %). Si l'on y ajoute les échanges avec les nouveaux membres, la part de l'UE élargie sera portée à 62,7 % des exportations de la CEI et à 70 % des exportations de l'Europe du Sud-Est ¹³. Après l'élargissement, toutefois, cette part a toutes chances d'augmenter, à en juger par les projections faisant apparaître des taux de croissance plus élevés dans l'UE élargie.

11. Dans la présente analyse, le terme «agriculture» est défini de manière approximative, comme incluant les produits agricoles, les œufs, les produits laitiers, le poisson et la viande, ainsi que le bois et les produits du bois.

Figure 4: Importations de produits agricoles de l'UE en provenance de certains partenaires commerciaux



Source: CNUCED (2004).

12. Le graphique ci-dessus fait apparaître une diminution des importations de produits agricoles de l'UE en provenance des pays de l'Europe du Sud-Est, tandis que celles qui proviennent des deux autres groupes de pays – après une baisse en 1998 dans le cas des nouveaux membres – dépassent à l'heure actuelle leur niveau de 1995. Toutefois, comme on le verra plus loin, la tendance à la baisse des exportations des pays de l'Europe du Sud-Est

¹² Commission européenne (2004).

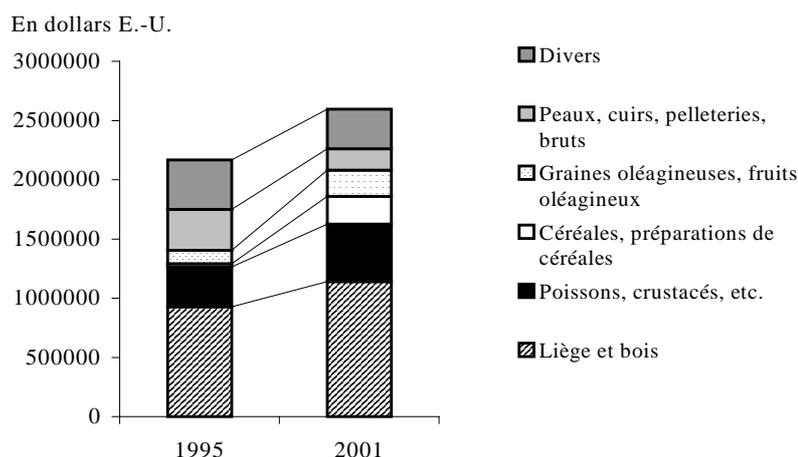
¹³ CNUCED (2004).

s'est inversée après 2001, période pour laquelle on ne dispose malheureusement pas encore de renseignements statistiques agrégés.

13. Si l'on s'attache à la composition des échanges de produits agricoles, le bois et les produits du bois représentent de loin la part la plus importante des importations de l'UE en provenance des trois groupes de pays en transition (voir les graphiques ci-dessous). En particulier, la part du bois et des produits du bois dans les exportations totales de produits agricoles à destination de l'UE est respectivement de 43,9 %, 50,3 % et 31,2 % pour les pays de la CEI, les pays de l'Europe du Sud-Est et les nouveaux membres. Pour le reste, les exportations de produits agricoles à destination de l'UE, en particulier en ce qui concerne la CEI et les nouveaux membres, font apparaître un tableau assez différencié.

14. En ce qui concerne la CEI, il est intéressant de noter que les exportations globales de produits agricoles ont augmenté de 37,8 % pendant la période de 1995 à 2001. Les exportations de produits autres que le bois et les produits du bois consistent essentiellement en poissons et produits du poisson, céréales, gaines oléagineuses¹⁴, cuirs et peaux d'animaux¹⁵.

Figure 5: Commerce de produits agricoles UE-CEI



Source: CNUCED (2004).

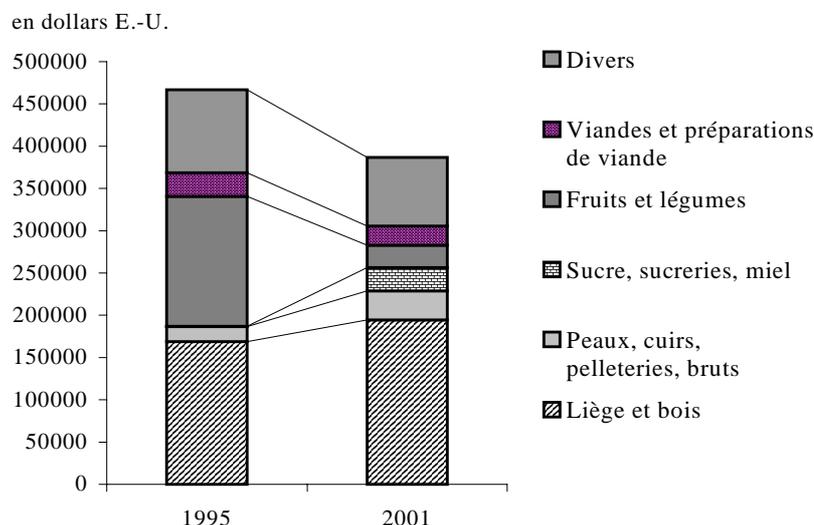
15. Les groupes de produits pour lesquels les taux de croissance ont été le plus élevé sont les suivants: les céréales et préparations de céréales (pour lesquelles le taux de croissance est de 800 %, mais à partir d'un niveau très bas), les graines oléagineuses et fruits oléagineux (+91 %), les poissons et crustacés (+41 %) et le bois et les produits du bois (+21 %). Fait intéressant, les exportations de fruits et légumes, qui en 1995 représentaient plus de 10 % des exportations

¹⁴ Les exportations de graines oléagineuses de la CEI consistent essentiellement en graines de tournesol.

¹⁵ Les peaux de bovins et d'équidés représentent l'essentiel des importations totales de cuirs et peaux de l'UE en provenance des trois groupes de pays.

de produits agricoles de la CEI à destination de l'UE, se sont notablement réduites (-43 %), de même que celles des cuirs et peaux.

Figure 6: Commerce des produits agricoles UE-Europe du Sud-Est

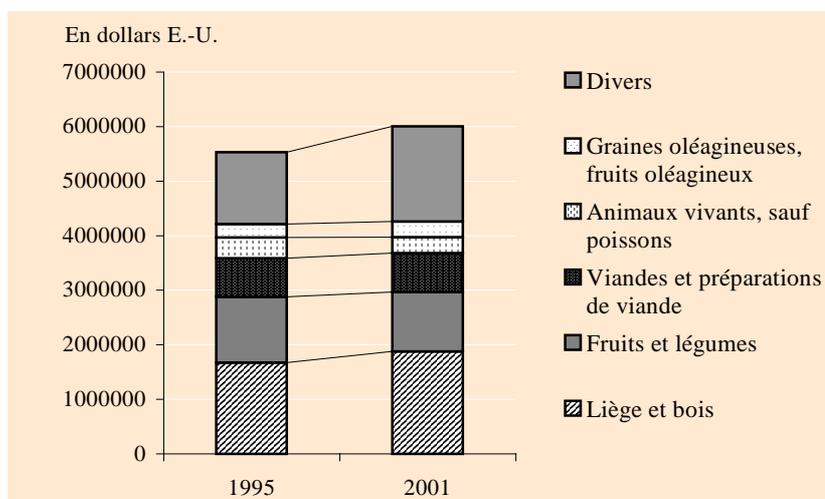


Source: CNUCED (2004).

16. Les exportations des pays de l'Europe du Sud-Est sont essentiellement – outre le liège et le bois, qui représentent 50 % de leurs exportations totales à destination de l'UE (en augmentation par rapport à 1995 où la proportion était de 34 %) – le sucre et les cuirs et peaux. Celles de fruits et légumes – qui étaient importantes en 1995 – ont chuté de 82 %¹⁶. Les exportations de viandes ont aussi diminué, mais dans une moindre proportion. La chute des exportations de cultures à rendement élevé telles que les fruits et légumes en provenance de la CEI et de l'Europe du Sud-Est est un phénomène préoccupant, qui devrait être étudié plus avant. De toute évidence, une nouvelle diminution des exportations de ces produits, une fois l'élargissement de l'UE réalisé, ne devrait pas être attribuée aux effets de réorientation des échanges résultant de l'adhésion des PECO à l'UE, mais à une tendance qui remonte à 1995. La désorganisation matérielle de la logistique nécessaire aux expéditions à l'étranger, le démantèlement des chaînes d'approvisionnement établies de longue date, et le fait que les pays de la CEI et de l'Europe du Sud-Est n'ont pas réussi à investir dans les infrastructures nécessaires à une chaîne d'approvisionnement moderne peuvent avoir joué un rôle à cet égard. La diminution des exportations en question a été de pair avec un accroissement des importations de fruits et légumes en provenance de l'Asie du Sud et de l'Afrique subsaharienne, qui s'est chiffré, respectivement, à 17,6 % et à 14,6 % pendant la période correspondante; elle s'est accompagnée aussi, pour ces produits, d'une réduction globale des importations de l'UE en provenance de tous ses partenaires commerciaux (-14,4 %).

¹⁶ Cela peut être essentiellement attribué à une diminution de 95 % des exportations de fruits et de fruits à coque.

Figure 7: Commerce des produits agricoles UE-nouveaux membres



Source: CNUCED (2004).

17. Il ressort de la figure 7 que les échanges avec les nouveaux pays membres ont été globalement stables, ces récentes années, quant aux produits visés avec, pour la catégorie des «produits divers», un taux de croissance plus élevé, attribuable principalement aux produits laitiers (144 %), aux aliments du bétail (60 %) ainsi qu'aux cuirs et peaux (50 %)¹⁷. Le graphique montre aussi que les pays non encore admis sont en concurrence avec les nouveaux membres, en particulier en ce qui concerne le bois et les produits du bois. Toutefois, comme l'UE n'applique au bois que des tarifs faibles, son élargissement n'entraînera aucune distorsion des échanges de ces produits. Les exportations de fruits et légumes¹⁸ de l'Europe du Sud-Est ainsi que celles de préparations de viande sont en concurrence avec les exportations des pays nouvellement admis, mais – comme nous le verrons dans la section suivante – de généreuses préférences ont été accordées aux pays de l'Europe du Sud-Est pour ces produits, si bien que, une fois encore, l'élargissement de l'UE ne devrait pas influencer notablement sur leur compétitivité. La structure des exportations des pays de la CEI fait apparaître un tableau différent, puisque les graines oléagineuses représentent le seul produit exporté par les deux groupes de pays à destination de l'Union européenne; or ce n'est pas un produit important, comme le montre la figure 7.

¹⁷ Dans cette catégorie, le taux de croissance plus élevé enregistré pour cette catégorie de produits peut être attribué à une forte augmentation des échanges de cuirs de bovins et d'équidés (57 %).

¹⁸ La baisse des exportations de fruits et de fruits à coque des pays de l'Europe du Sud-Est, entre 1995 et 2001, s'est accompagnée d'une augmentation des exportations des pays nouvellement admis pour ce groupe particulier de produits.

IV. Modifications des tarifs applicables aux produits agricoles une fois l'élargissement de l'UE réalisé

18. Pour le commerce des pays non encore admis, les effets de l'élargissement de l'UE résulteront dans une large mesure de l'adoption, par les dix nouveaux États membres, du régime commercial de l'UE, de l'acquis communautaire et de la Politique agricole commune, une fois l'élargissement réalisé. De façon générale, les tarifs extérieurs appliqués aux pays tiers sont plus élevés dans les nouveaux États membres que dans l'UE¹⁹. Une fois l'élargissement réalisé, ces tarifs seront harmonisés avec ceux de l'UE, donc abaissés. Par conséquent, on n'attend pas au niveau global d'effets de réorientation des échanges. Toutefois, l'élargissement de l'UE signifie aussi l'extension aux nouveaux membres des subventions à l'exportation.

En conséquence, les nouveaux membres pourraient accroître leurs exportations de produits agricoles à destination des pays non encore admis, ce qui pourrait éventuellement avoir un effet de distorsion sur la production dans ces derniers.

19. En ce qui concerne les produits non agricoles, une zone de libre-échange entre l'UE et les PECO qui vont en devenir membres est déjà en place: les pays tiers ne se ressentiront sans doute donc pas de l'élargissement. En revanche, le tableau est légèrement différent pour ce qui est du secteur agricole. Comme il n'y a pas encore de libre circulation des produits agricoles, la suppression des droits et d'autres restrictions entraînera probablement des effets. Même si, en moyenne, les tarifs applicables aux produits agricoles sont abaissés – en Hongrie, du niveau de 31 %, et en Pologne, du niveau de 34 %, pour s'établir au niveau de 16,2 % qui est actuellement celui de l'UE – certains produits agricoles feront l'objet après 2004 d'une protection plus élevée que celle qui leur est accordée actuellement dans les pays qui sont sur le point de devenir membres.

20. Ce sera le cas – en particulier – pour les poissons et les produits du poisson. Dans la majorité des nouveaux membres, à l'exception de la Hongrie et de la Pologne, les tarifs applicables aux poissons et aux produits du poisson sont, en fait, plus faibles que dans l'UE. La hausse des tarifs d'accès au marché de l'UE élargie pourrait donc être un sujet de préoccupation pour les exportateurs nets de ces produits, comme la Russie²⁰. Comme on l'a vu dans la section précédente, les poissons et les produits du poisson représentent une part appréciable des exportations de la CEI à destination de l'UE.

21. En ce qui concerne les cinq pays de l'Europe du Sud-Est, ce sont tous des exportateurs de produits agricoles, qui exportent aussi à destination des États d'Europe centrale et des États baltes. Toutefois, comme leurs exportations se composent surtout de produits méditerranéens, qui ne sont pas fortement protégés par la PAC, les restrictions commerciales frappant les produits agricoles n'entraîneront probablement pas de coûts supplémentaires importants pour les pays de l'Europe du Sud-Est une fois l'élargissement de l'UE réalisé.

22. Une question connexe se pose du fait que certains de ces pays – dont la Russie et l'Ukraine – ne sont pas membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Selon

¹⁹ Pour être plus précis, les tarifs de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie augmenteront modérément en moyenne, mais les niveaux moyens des tarifs en Pologne et en Hongrie (les deux pays économiquement les plus importants qui vont adhérer à l'UE) s'abaisseront nettement.

²⁰ CEE-ONU (2003a), p. 13.

les règles de l'OMC, lorsqu'un pays relève ses tarifs au-dessus de leur niveau consolidé, les exportateurs nets à destination de ce pays peuvent demander un dédommagement. Toutefois, les pays qui ne sont pas encore membres de l'OMC n'ont guère d'options en cas de hausse des tarifs.

V. Les accords commerciaux régionaux et leurs répercussions sur le commerce des produits agricoles

23. Les accords commerciaux régionaux sont loin d'avoir pour seul objectif une réduction des tarifs; ils comportent de complexes réglementations régissant les échanges entre États membres, en ce qui concerne, par exemple, les normes, les clauses de sauvegarde et l'administration des douanes. Il n'est guère possible de prévoir les retombées d'un accord commercial régional – création d'échanges et/ou réorientation des échanges.

24. Les PECO adopteront sans réserve la Politique commerciale commune de l'UE lorsqu'ils en deviendront membres. De ce fait, les accords commerciaux préférentiels bilatéraux en vigueur entre les nouveaux États membres de l'UE et les pays non encore admis devront prendre fin à cette date au plus tard. Les accords visés sont les accords commerciaux régionaux conclus entre l'Ukraine et les États baltes ainsi que la Hongrie et la Serbie-et-Monténégro, et un accord conclu entre la Roumanie et la République de Moldova lors du deuxième élargissement. Comme les échanges de l'Ukraine avec la Lituanie et l'Estonie sont relativement limités, l'abandon de ces deux accords n'aura probablement pas de retombées graves sur la structure globale des échanges. En revanche, les exportations de l'Ukraine à destination de la Lettonie ont brusquement augmenté en 2000 et 2001. L'abolition de l'accord commercial régional existant entre la Hongrie et la Serbie-et-Monténégro pourrait avoir aussi d'importantes répercussions, ces deux pays ayant en commun une frontière assez longue et leurs activités commerciales étant historiquement liées²¹.

25. En revanche, les accords internationaux conclus par l'UE et les préférences commerciales unilatérales accordées par elle seront immédiatement applicables dans l'Union élargie²². Les accords de partenariat et de coopération prévoient le traitement mutuel de la nation la plus favorisée (NPF) entre l'UE et chaque pays de la CEI (à l'exception du Tadjikistan), et cela a aussi déclenché la suppression d'un grand nombre de restrictions quantitatives²³. Les accords de partenariat et de coopération ne sont ni des associations ni des accords préférentiels, mais ils comportent ce que l'on appelle une clause évolutive, qui ménage la possibilité de nouvelles négociations concernant les zones de libre-échange²⁴.

²¹ CEE-ONU (2003b), p. 152.

²² Commission européenne (2003), p. 5.

²³ Le premier accord de ce genre a été conclu avec la Fédération de Russie, la République de Moldova et l'Ukraine en 1994; il a été suivi en 1995 par des accords avec le Bélarus, le Kazakhstan et le Kirghizistan, et finalement, en 1996, des accords semblables ont été signés avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ouzbékistan. Tous les accords de partenariat et de coopération n'ont pas été mis en œuvre. Kawecka-Wyrzykowska et Rosati (2003), p. 52.

²⁴ Ibid., p. 5.

26. Les relations de l'UE avec les pays de l'Europe du Sud-Est, la Roumanie et la Bulgarie sont régies par le Processus de stabilité et d'association qui offre un cadre en vue du renforcement des liens économiques entre les deux régions. En vertu des mesures commerciales adoptées par l'UE en 2000, l'UE accorde déjà aux pays des Balkans occidentaux l'accès à son marché en franchise de droits pour la quasi-totalité des marchandises, sans restriction quantitative²⁵. Le plus grand changement par rapport aux systèmes antérieurs est la libéralisation presque complète des importations de produits agricoles. Seuls demeurent, à titre d'exception, les contingents en franchise de droits ou préférentiels accordés pour certains produits du poisson, la viande de veau et le vin. L'objectif à moyen terme est la mise en œuvre globale des accords de stabilisation et d'association qui ont été signés jusqu'à présent avec la Croatie et l'ex-République yougoslave de Macédoine et qui prévoient l'instauration d'une zone de libre-échange avec l'UE dans un délai de six ans. Ces accords font par ailleurs référence à une éventuelle candidature à l'adhésion à l'UE, bien que ce soit là une perspective à assez long terme pour la plupart des pays de l'Europe du Sud-Est²⁶.

27. À première vue, il apparaît que le taux d'accroissement des exportations de l'Europe du Sud-Est à destination de l'UE a dépassé celui de ses exportations à destination du reste du monde. Depuis la mise en œuvre des mesures commerciales en septembre 2001, les importations de l'UE en provenance de cette région se sont accrues de 21 %, une part importante de cet accroissement étant due aux importations de denrées alimentaires et d'animaux vivants. Les importations de cette dernière catégorie ont plus que doublé, traduisant la plus grande ouverture du marché attribuable aux mesures commerciales. Toutefois, le niveau total des exportations est resté faible – elles ne représentent qu'environ 0,5 % des importations de l'UE. La Roumanie – dont le PIB par habitant et la population équivalent à peu près à ceux de l'ensemble de la région de l'Europe du Sud-Est – représente une part des importations totales de l'UE égale à 1,1 %²⁷.

VI. Potentiel d'accroissement des exportations de la CEI

28. Les évolutions envisagées dans les précédentes sections ne sont pas faciles à quantifier. L'incidence de telle ou telle modification du régime commercial des nouveaux États membres de l'UE a été estimée de manière précise au moyen de modèles informatisés d'équilibre général. Il faut, toutefois, tenir compte du fait que ces simulations sont limitées, dans la mesure où elles n'englobent que la création et la réorientation à court terme d'échanges, sans prendre en compte les effets dynamiques potentiels à attendre d'un taux de croissance du PIB plus élevé dans les pays participants²⁸. Par ailleurs, les résultats sont présentés de manière extrêmement agrégée et ne permettent pas de différencier entre différents pays ou différents produits.

29. Dans une récente étude, Frandsen et Jensen (2003) font une estimation des retombées de l'adhésion des dix PECO sur le commerce de produits agricoles de l'UE avec le reste du monde,

²⁵ CEE-ONU (2003a), p. 13.

²⁶ CEE-ONU (2003b), S. 161.

²⁷ Commission européenne (2004).

²⁸ Kawecka-Wyrzykowska et Rosati (2003), p. 3.

ainsi que des effets en découlant pour le revenu national et la prospérité des populations. Pour analyser les incidences économiques, ces auteurs ont construit un scénario de base pour la période 1997-2013, incorporant des projections relatives à l'économie mondiale²⁹, les modifications de la Politique agricole commune esquissées dans la réforme prévue par l'Agenda 2000, les préférences commerciales accordées par l'UE aux pays les moins avancés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et les modifications intervenant dans les taux équivalents à des tarifs, pour certains produits de base, entre les dix PECO et l'UE. Le scénario de départ sert de référence: c'est à lui que la situation à laquelle a abouti l'élargissement de l'UE est comparée. L'élargissement entraîne la suppression de tous les obstacles au commerce entre l'UE et les PECO, l'harmonisation des niveaux de tarifs applicables aux pays tiers et l'extension de la Politique agricole commune aux nouveaux États membres. Frandsen et Jensen sont parvenus à la conclusion que, pour le «reste du monde» tandis que l'élargissement de l'UE se traduirait par des pertes commerciales nettes dans les secteurs des céréales et de la viande, il entraînerait un gain commercial net de 1,3 milliard d'euros dans celui des produits laitiers. Leur conclusion générale est donc que l'élargissement de l'UE aura essentiellement des conséquences intra-européennes, tandis que ses répercussions pour les pays tiers seront limitées. Dans une version antérieure de leur étude, les effets sur le commerce de l'élargissement de l'UE n'étaient pas seulement examinés du point de vue du groupe «reste du monde», mais aussi du point de vue de différents groupes de pays, dont la CEI³⁰. Selon cette simulation, les exportations totales de produits agricoles des pays de la CEI augmentent légèrement, grâce à l'augmentation des exportations de fruits et légumes, produits pour lesquels la protection prévue par la Politique agricole commune n'est pas considérable³¹.

30. Malgré le caractère extrêmement agrégatif des groupements de pays et de produits et les limitations intrinsèques de la méthodologie du modèle informatisé d'équilibre général, les résultats sont conformes à ceux que permettait de prévoir l'examen des modifications intervenues dans la protection aux frontières de l'UE élargie. Le remplacement des régimes tarifaires nationaux par le régime de l'UE a abouti de manière générale à une libéralisation, et l'inclusion de facteurs dynamiques devrait même renforcer cette tendance. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que certains éléments particuliers du secteur agricole pourraient avoir à souffrir des restrictions de l'accès aux marchés. De nouvelles analyses seront nécessaires pour recenser les produits particuliers qui seront touchés.

VII. Les normes agricoles de qualité: un moyen de faciliter le commerce dans la région de la CEE-ONU

31. Lorsque des agents économiques s'éloignent de leur marché intérieur, leur succès ou leur échec dépend souvent de la connaissance qu'ils ont des règlements et normes en vigueur sur leurs marchés d'exportation. En substance, l'objet des normes est de protéger la santé des consommateurs, de maintenir à un minimum les coûts de recherche, d'information et

²⁹ Concernant les répercussions sur le PIB, les dotations en facteurs, la population et la productivité totale des facteurs, ainsi que les stocks de capital déterminés de manière endogène. Jensen et Frandsen (2003), p. 8.

³⁰ Malheureusement, les pays de l'Europe du Sud-Est ne font pas l'objet d'un modèle distinct.

³¹ CEE-ONU (2003b), p. 155.

de négociation tant pour les industries de transformation que pour les consommateurs, et de garantir le recours à des usages honnêtes dans le commerce des produits agricoles³².

32. Les avantages de normes communes sont multiples. En bref, les normes facilitent le commerce parce que toutes les parties à la transaction parlent une langue commune. Mais on pourrait présenter beaucoup d'autres arguments. Par exemple, c'est l'existence de normes qui permet le commerce à longue distance de produits agricoles, parce que l'acheteur peut fonder sa décision sur une description des marchandises conforme à des normes reconnues. De plus, l'existence d'une norme peut encourager les agriculteurs à améliorer la qualité de leurs produits, surtout lorsque la description technique est ventilée en différentes catégories: en passant d'une catégorie B à une catégorie A, le producteur peut gagner davantage. Enfin, les normes permettent de réduire le gaspillage, car lorsqu'un produit envoyé au loin n'est pas commercialisé pour des raisons de qualité, il s'abîme.

33. Par ailleurs, les normes sont l'expression d'une société qui tient à la qualité des produits, et elles sont souvent en contradiction avec les besoins de sociétés dont la préoccupation est de nourrir ceux qui ont faim. C'est dire combien il importe que les normes soient élaborées à l'échelon international, de manière à représenter un juste équilibre entre différents ensembles d'intérêts. Il faut bien voir aussi que, bien souvent, l'existence sur les marchés d'exportation de normes plus exigeantes que celles qui sont en vigueur sur le marché intérieur peut aboutir à une segmentation de la production agricole et, par là, réduire les possibilités de transfert des connaissances techniques. Il n'en reste pas moins vrai que tôt ou tard les meilleures techniques d'agriculture et d'élevage nécessaires pour produire à l'intention des marchés d'exportation peuvent accroître la productivité de la production destinée au marché intérieur et, de ce fait, avoir des retombées bénéfiques qui vont au-delà de la satisfaction des consommateurs sur les marchés d'exportation.

34. Les normes agricoles de qualité de la CEE-ONU sont largement utilisées dans le commerce international et jouent donc un rôle très important dans le fonctionnement de la chaîne internationale d'approvisionnement en produits alimentaires. La CEE-ONU a élaboré 85 normes pour les fruits et légumes frais, les produits secs et séchés, les pommes de terre de primeur et de conservation, les plants de pommes de terre, les œufs, la viande et les fleurs coupées. Parmi ces normes, 36 servent de base aux normes de l'Union européenne, et 52 ont été adoptées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et leur application à l'échelon international est favorisée par le Régime des fruits et légumes de l'OCDE. De plus, un certain nombre de normes du Codex Alimentarius sont fondées sur les normes de la CEE-ONU relatives aux fruits et légumes frais.

35. Les 36 normes de l'Union européenne fondées sur des normes de la CEE-ONU correspondent à environ 90 %, en volume, du marché des produits agricoles commercialisés en Europe. Les textes de ces 36 normes sont presque entièrement harmonisés avec ceux des normes de la CEE-ONU, et l'on s'efforce de parvenir à une pleine harmonisation. En pratique, l'Union européenne admet l'entrée de produits en provenance de pays non membres qui portent un label de qualité et ont été contrôlés selon les normes de la CEE-ONU.

³² IAMO (2003), p. 9.

36. La Commission européenne encourage les pays candidats à l'adhésion à l'UE à participer aux réunions que la CEE-ONU consacre à l'élaboration de normes, ce qui a amené les États baltes et la Bulgarie à participer à de tels travaux lors de sessions récentes. L'UE a également soutenu l'intégration des normes de la CEE-ONU dans la législation nationale de pays candidats en leur fournissant des programmes de formation et les services de consultants.

37. Comme une importante proportion du commerce mondial des produits agricoles se fonde sur les normes de la CEE-ONU, ces normes peuvent contribuer à une intégration européenne plus poussée si les pays qui ne seront pas membres de l'UE une fois l'élargissement réalisé utilisent ces normes. La CEE-ONU peut aider les pays à s'intégrer dans la chaîne internationale des approvisionnements en faisant mieux connaître les normes qu'elle élabore et en mettant en place des programmes de formation pour encourager l'utilisation dans l'agriculture de meilleures pratiques qui, tout en étant conformes aux intérêts de chaque pays, prennent en compte le souci de durabilité (il s'agirait d'obtenir une production de meilleure qualité en moins grande quantité pour la vendre sur les marchés internationaux, par exemple).

38. Faire disparaître les facteurs d'inefficacité est particulièrement bénéfique pour les pays en transition, pour diverses raisons. Tout d'abord, les petites et moyennes entreprises (PME), dans lesquelles l'administration du commerce représente une part importante du coût total, constituent la majorité des entreprises de ces pays. Par ailleurs, comme les coûts de main-d'œuvre et de production sont bien plus faibles dans les pays en transition que dans l'UE, même s'il faut tenir compte des frais de transport, ces pays pourraient bénéficier d'un avantage concurrentiel important, dès lors qu'ils seraient mis en mesure d'adopter et d'appliquer les normes de qualité de l'UE.

VIII. Conclusions

39. Les analyses contenues dans le présent document sont encore de caractère préliminaire; elles visent à nourrir la réflexion en vue des débats qui se dérouleront pendant la session annuelle du Comité pour le développement du commerce, de l'industrie et de l'entreprise et pendant le Forum sur «La concurrence dans une Europe en pleine mutation», plutôt qu'à suggérer des conclusions bien arrêtées et des recommandations relatives à l'action des pouvoirs publics. Nous sommes bien conscients des limitations de notre travail, en particulier du fait que nous avons réuni en un seul groupe des pays, Moldova et Russie par exemple, qui ont peu de chose en commun, et que souvent les données dont nous disposons n'allaient pas au-delà de 2001.

40. Un petit nombre de points, toutefois, se dégagent clairement. Premièrement, augmenter les exportations de produits agricoles et alimentaires pourrait – au moins à court terme – constituer un élément important de la stratégie de développement pour de nombreux pays de la région. Ce serait particulièrement vrai si l'élan donné aux exportations s'accompagnait de l'adoption et de l'application de normes de qualité, qui pourraient, en favorisant une meilleure productivité, avoir des retombées positives sur les autres activités économiques. Deuxièmement, ces pays se caractérisent par des taux de salaire qui – comme le montrent les différences entre chiffres du revenu par habitant présentées dans le premier paragraphe – constituent en soi un avantage concurrentiel, même s'il faut tenir compte des coûts de transport.

41. Les résultats obtenus par les exportations de pays en transition sont, dans l'ensemble, favorables. Les exportations totales de produits agricoles de la région sont en augmentation,

non seulement celles qui proviennent de la CEI et des nouveaux membres de l'UE, mais aussi celles qui sont originaires des pays d'Europe du Sud-Est. Il est vrai que les graphiques figurant dans le présent document, dont on peut regretter qu'ils ne présentent que la situation existant en 2001, ne rendent pas compte comme il convient des résultats obtenus récemment par cette région sur les marchés de l'UE. Il est toutefois préoccupant que pour certaines récoltes à haut rendement – comme les fruits et les légumes – provenant à la fois de l'Europe du Sud-Est et de la CEI, on constate une forte réduction des exportations pendant la période à l'étude. Il serait donc souhaitable d'étudier plus avant les causes de cette évolution défavorable pour cette catégorie de produits. À cet égard, il faudrait examiner aussi le rôle que peuvent jouer les normes de la CEE-ONU concernant les produits agricoles et alimentaires pour renverser cette tendance.

42. Il convient de noter, par ailleurs, que notre analyse des tarifs et des courants commerciaux actuels montre que l'élargissement de l'UE ne devrait pas compromettre les perspectives en matière de commerce des produits agricoles pour les pays qui ne sont pas sur le point de devenir membres. Bien que nous n'ayons pas eu à notre disposition les ressources nécessaires pour procéder à une simulation économétrique des effets de l'élargissement de l'UE, notre conclusion générale trouve un écho dans les publications que nous avons examinées.

43. Il est évident, néanmoins, que le marché agricole de l'UE est difficile à pénétrer et que la concurrence y est vive. Il y a donc encore beaucoup à faire pour accroître le potentiel d'exportation des pays en transition. Des contacts avec les homologues de l'UE doivent être établis, des filières de distribution doivent être mises en place, et il se peut que des investissements soient nécessaires pour tirer pleinement parti de l'amélioration des possibilités d'exportation. Par ailleurs, d'autres travaux devront être consacrés à la promotion des exportations et à l'harmonisation des normes, et une législation relative au commerce devra être appliquée³³.

44. Pour toutes ces raisons, il est manifeste que des projets d'assistance technique bien ciblés pourraient être extrêmement bénéfiques et procurer un bon rendement pour un investissement relativement peu important. Citons à titre d'exemple les projets visant à permettre une participation plus régulière des pays non encore membres de l'UE aux réunions de la CEE-ONU pendant lesquelles les débats portent sur les normes agricoles de qualité; à aider ces pays à adopter et à appliquer des normes harmonisées; à faire mieux connaître et comprendre aux exploitants agricoles les prescriptions en matière de commercialisation, d'environnement et de conditionnement; enfin, à aider au renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation du commerce et des systèmes logistiques, qui font partie intégrante des chaînes modernes d'approvisionnement en produits agricoles.

45. Dans la mesure où les États membres mettront à sa disposition les moyens nécessaires, le Comité pour le développement du commerce, de l'industrie et de l'entreprise se tient prêt à aborder ces tâches difficiles, et à offrir un lieu ouvert et accessible pour une future concertation des politiques.

³³ CEE-ONU (2003c), p. 20 et suiv.

Bibliographie

- Balint, B. (2003), Determinants of Commercial Orientation and Sustainability of Agricultural Production of the Individual Farms in Romania, à l'adresse: http://www.pasad.uni-bonn.de/proposal_balint.pdf.
- Brüntrup, M., Heidhues, F. (2002), "Subsistence Agriculture in Development: Its Role in the Processes of Structural Change", Discussion Paper No. 1, Institut pour l'économie agricole et les sciences sociales dans les pays tropicaux et subtropicaux, Université Hohenheim.
- Commission européenne (1998), Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Summary Report.
- Commission européenne (2003), Report from the Commission – The Stabilization and Association process for South-East Europe, Second Annual Report.
- Commission européenne (2004), Bilateral trade relations, à l'adresse: http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm.
- FAO (2002), La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 2002.
- Frandsen, S.E., Jensen, H. (2003), Implications of EU Accession of Ten New Members – the Copenhagen Agreement, à l'adresse: <http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1393.pdf>.
- IAMO (2003), Jahresszahl 2003.
- Kawecka-Wyrzykowska, E., Rosati, D. (2003), The Accession of Central European Countries to the European Union: The Trade and Investment Effects on Belarus, the Russian Federation and Ukraine, UNECE, Occasional Paper No. 2.
- Kray, H. (2003), Trade facilitation: An introduction to concepts and practical implementation, FAO/BSEC trade facilitation project, First Project Workshop.
- Matthews, A. (2003), Agricultural Structures and Performance in the Candidate Countries, à l'adresse: <http://econserv2.bess.tcd.ie/amththews/FoodCourse/LectureTopics/EasternEnlargement/Lecture23.htm>.
- Pelkman, J., Casey, J. (2003), EU Enlargement: External Economic Implications, BEEP Briefing No. 4.
- UNCTAD (2003), Manuel de statistiques de la CNUCED, CD Rom.
- UNCTAD (2004), TRAINS Database, à l'adresse: <http://r0.unctad.org/trains/>.
- CEE-ONU (2003a), Beyond Enlargement: Trade, Business and Investment in a Changing Europe.
- CEE-ONU (2003b), Étude sur la situation économique de l'Europe, n° 1.
- CEE-ONU (2003c), The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe, à l'adresse: <http://www.unece.org/stats/trends/>.