



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.02.2004
COM(2004)89 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Chaînes de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté
- Proposition de plan d'action de l'UE**

TABLE DES MATIERES

1.	Nécessité d'un plan d'action de l'UE pour soutenir les produits de base agricoles dans les pays en développement	5
2.	Inscrire les chaînes de produits de base et la dépendance au rang des priorités	8
2.1.	Stratégie de réponse: élaboration de plans d'action relatifs aux produits de base, au niveau tant national qu'international.....	8
2.2.	Actions proposées par l'UE	9
2.2.1.	Appui à l'élaboration, par les PDTPB, de stratégies relatives aux produits de base ...	9
2.2.2.	Poursuite de la réforme des organismes internationaux de produits et de leurs stratégies.....	10
3.	Réactions face à la baisse des prix à long terme	11
3.1.	Stratégie de réponse: amélioration de la compétitivité des produits de base et de l'économie.....	11
3.1.1.	Amélioration des capacités et des services d'aide au niveau des producteurs.....	11
3.1.2.	Mise en place d'infrastructures fondamentales dans les régions de production de produits de base.....	12
3.1.3.	Poursuite des réformes politiques au niveau macroéconomique	12
3.1.4.	Développement et mise à profit de l'intégration régionale.....	13
3.2.	Actions proposées par l'UE	13
3.2.1.	Appui à la mise en œuvre de stratégies relatives aux chaînes de produits de base....	13
3.2.2.	Mise en place de services d'aide régionaux.....	14
3.2.3.	Appui aux accords de partenariat économique avec les ACP.....	14
4.	Gestion des risques liés aux produits de base et accès aux ressources financières....	14
4.1.	Stratégie de réponse: création d'institutions et d'instruments	15
4.2.	Actions proposées par l'UE	16
4.2.1.	Meilleur accès des producteurs aux assurances couvrant les risques liés aux produits de base et au financement des échanges commerciaux.....	16
4.2.2.	Élaboration d'instruments de gestion des crises au niveau macroéconomique	17
4.2.3.	Meilleur accès au mécanisme compensatoire Flex de l'UE.....	17
5.	Diversification à partir des produits de base traditionnels.....	17
5.1.	Stratégie de réponse: renforcement des capacités des gouvernements à soutenir la diversification.....	18
5.2.	Actions proposées par l'UE	19

5.2.1.	Orientation des choix à faire par les gouvernements	19
5.2.2.	Mesures en faveur de la croissance rurale.....	20
5.2.3.	Renforcement de l'aide au secteur privé.....	20
6.	Réussite de l'intégration dans le système commercial international	21
6.1.	Stratégie de réponse: maximisation des opportunités pour les PDTPB dans le système commercial multilatéral	22
6.2.	Actions proposées par l'UE	23
6.2.1.	Obtention de résultats favorables au développement dans le cadre du programme de Doha pour le développement	23
6.2.2.	Surveillance de l'incidence extérieure des politiques agricoles.....	23
6.2.3.	Maximisation de l'accès des PDTPB au marché de l'UE.....	23
6.2.4.	Soutien des efforts déployés par les PDTPB pour valoriser leur accès aux marchés	24
7.	Amélioration de la durabilité des pratiques des entreprises et des investissements dans les PDTPB.....	24
7.1.	Stratégie de réponse: Promotion de la responsabilité des entreprises en matière de durabilité de la production de produits de base.....	25
7.2.	Actions proposées par l'UE	27
7.2.1.	Promotion de la responsabilité sociale des entreprises à l'échelle internationale.....	27
7.2.2.	Efforts destinés à permettre aux PDTPB de bénéficier de la RSE.....	27
7.2.3.	Promotion de la concurrence.....	27
8.	Étapes suivantes	28

1. NECESSITE D'UN PLAN D'ACTION DE L'UE POUR SOUTENIR LES PRODUITS DE BASE AGRICOLES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

La dépendance à l'égard des produits de base fait de nouveau débat à l'échelon international. Les spectaculaires chutes de prix survenues ces derniers temps ont incité la communauté internationale à examiner de près cette question et à s'engager à prendre une série de mesures générales¹. Plus récemment, plusieurs pays en développement tributaires de produits de base (PDTPB)² ont invité l'OMC à accorder une attention particulière à leur situation³.

Les produits de base agricoles faisant l'objet d'échanges commerciaux internationaux représentent la principale source d'emplois et de revenus pour des millions de personnes dans les pays en développement et constituent la principale source de recettes et de devises pour un grand nombre de ces pays. De même, dans de nombreuses sous-régions des pays en développement, les produits primaires sont le moteur du développement économique. Les conditions de vie des producteurs de ce secteur sont toutefois précaires en raison de l'importante volatilité des prix d'un large éventail de produits de base et de leur tendance à la baisse sur le long terme. Ainsi, entre 1970 et 2000, les cours de produits de base agricoles tels que le sucre, le coton, le cacao et le café, qui constituent les principales exportations des pays en développement, ont enregistré une baisse de 30 % à 60 % (en dollars constants).

La baisse et la volatilité des prix affectent directement le développement humain étant donné qu'elles ont des conséquences négatives sur le revenu des exploitations, la rémunération et l'emploi dans le secteur agricole ainsi que la santé de la population rurale. Elles compromettent particulièrement les efforts déployés en vue de réduire la pauvreté dans les PDTPB, dont la population et l'économie dépendent, en grande partie, de ces produits. Dans ce cas, les fluctuations des cours entraînent également des déséquilibres macroéconomiques: diminution des recettes d'exportation, de la capacité de service de la dette, des importations, de l'offre de crédit, des recettes budgétaires et des prestations de services de base en matière de santé et d'éducation, par exemple.

Dans quelque 50 pays, les recettes d'exportation reposent principalement sur trois – voire moins - produits de base. Il s'agit, pour l'essentiel, de pays d'Afrique subsaharienne mais aussi des Caraïbes et d'Amérique centrale (voir annexe). Un grand nombre d'entre eux comptent parmi les pays les moins avancés (PMA), enclavés ou insulaires. De nombreux PDTPB sont enfermés dans une spirale de baisse des revenus et des investissements, stagnation de la compétitivité, persistance de la pauvreté et dépendance. Ces pays ne disposent pas de ressources suffisantes pour aider leurs secteurs des produits de base rencontrant des difficultés à s'adapter à la concurrence internationale de plus en plus féroce ainsi qu'aux mutations du marché international.

¹ Par exemple: troisième conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (Bruxelles, 2001); Déclaration de Doha (novembre 2001); Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, 2002); Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002); Assemblée générale des Nations unies en 2002.

² L'acronyme «PDTPB», utilisé dans le présent document pour des raisons de commodité, se rapporte à des pays particulièrement exposés aux tendances des marchés internationaux des produits de base agricoles, notamment à la variabilité des prix, et donc confrontés à certains défis communs en matière de développement. Cela ne signifie toutefois pas qu'une définition spécifique existe ou devrait exister.

³ Communication du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie.(OMC; WT/COMTD/W/113 du 19 mai 2003); et «Initiative sectorielle en faveur du coton», proposition conjointe présentée à l'OMC par le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad (WT/MIN (03)/W/2 in liaison avec WT/GC/W/516TN/AG/GEN/4).

La Commission estime que les secteurs des produits de base traditionnels peuvent encore contribuer de façon non négligeable à la création d'emplois, aux revenus, aux recettes d'exportation et à la réduction de la pauvreté dans les PDTPB. Il convient toutefois de prendre des mesures pour soutenir ces secteurs, faute de quoi ceux-ci risquent d'être affectés, ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences sur le plan tant socio-économique que politique dans de nombreux pays.

La présente communication se situe dans le prolongement direct d'un document de travail des services de la Commission intitulé «Commerce de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté» (SEC (2003)908), qui analyse les défis que doivent relever les pays en développement tributaires des produits de base agricoles ainsi que les stratégies susceptibles d'être mises en œuvre à cet effet. Le présent document propose un plan d'action de l'UE en faveur de ces PDTPB et de leurs producteurs. Les objectifs généraux des actions proposées sont les suivants:

- améliorer les revenus des producteurs de produits de base traditionnels ou autres; et
- réduire la vulnérabilité des revenus, tant à l'échelon des producteurs qu'au niveau macroéconomique.

Le présent document porte essentiellement sur les produits de base agricoles (et non minéraux) qui sont échangés et commercialisés à l'échelle internationale, principalement parce que ces produits sont plus directement liés à la pauvreté que les produits de base minéraux, en raison du très grand nombre de petits exploitants et de manœuvres qui participent au processus de production. Le bois d'œuvre n'est pas couvert par le présent document étant donné que la Commission a déjà prévu une stratégie et une ligne budgétaires spécifiques, que des programmes majeurs sont en cours dans ce secteur et qu'en outre, la Commission exécute un plan d'action visant à lutter contre l'exploitation clandestine des forêts⁴.

La présente communication complète d'autres communications récentes, notamment COM 2002 (429) «Lutte contre la pauvreté rurale» et COM 2002 (513) «Commerce et développement: comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce» et la communication du 26 novembre 2003 «Redynamiser les négociations relatives au programme de Doha pour le développement - l'optique de l'UE». En complément, la Commission lance simultanément une «proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton» qui constitue une application pratique des politiques et mesures décrites dans la présente communication en faveur des pays en développement tributaires du coton.

Ce document établit des priorités politiques visant à relever six défis principaux auxquels les PDTPB doivent faire face: réduire, en priorité, la dépendance vis-à-vis des produits de base aux niveaux national et international; remédier à la chute des prix; gérer les risques liés aux produits de base et donner accès au financement; étendre la production à des produits de base non traditionnels; favoriser leur intégration dans le système commercial international; encourager le recours à des pratiques d'entreprise et des investissements viables dans les PDTPB.

⁴ Voir le document COM (2003) 251, du 21 mai 2003, concernant un plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT).

L'adoption d'une approche commune au sein de l'UE est indispensable à la réussite de ce plan d'action, de sorte que les efforts de la Communauté et ceux des États membres se renforcent mutuellement. Un vif soutien de la part de l'UE est essentiel si l'on veut que des progrès soient réalisés dans les domaines couverts par le présent document, notamment dans le cas des actions menées par les États membres en tant que bailleurs de fonds bilatéraux ou dans le cadre d'organismes internationaux comme la Banque mondiale, le FMI et les Nations unies, ou lorsque la Commission agit pour le compte de la Communauté dans le domaine commercial, entre autres. La Commission souhaite instaurer un dialogue dynamique avec les États membres pour pouvoir définir clairement les priorités et les rôles de manière à assurer une mise en œuvre rapide et efficace du présent plan d'action. La matrice qui figure en annexe constitue une base de discussion.

2. INSCRIRE LES CHAINES DE PRODUITS DE BASE ET LA DEPENDANCE AU RANG DES PRIORITES

L'abandon, à la fin des années 80, des politiques interventionnistes au niveau international et la réforme des marchés de produits primaires entreprise dans les pays en développement durant les années 90 ont laissé les secteurs des produits de base, et en particulier les petits producteurs, largement livrés à eux-mêmes face aux exigences du marché. En dépit du rôle majeur que jouent les secteurs des produits de base dans la lutte contre la pauvreté et les difficultés rencontrées, les stratégies nationales en faveur du développement ont, pour la plupart, ignoré ces questions. Au niveau international, les organismes internationaux de produits (OIP) doivent reformuler leurs objectifs dans ce nouveau contexte.

2.1. Stratégie de réponse: élaboration de plans d'action relatifs aux produits de base, au niveau tant national qu'international

Niveau national: la Commission estime que les gouvernements des PDTPB devraient élaborer des stratégies pour lutter contre le déclin de leurs secteurs respectifs de produits de base et faire face à des marchés internationaux de produits de base en constante évolution. Ces mesures, qui s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, devraient être intégrées dans des stratégies nationales de développement telles que les Stratégies de Réduction de la Pauvreté. Pour prendre en compte simultanément toutes les contraintes, il pourrait être judicieux d'inclure les priorités relatives aux chaînes de produits de base dans des stratégies sectorielles (agriculture, transports, par exemple) ou plurisectorielles (développement rural, par exemple). Les gouvernements pourraient, de cette manière, réaliser des compromis importants, par exemple, entre les aides accordées aux cultures vivrières et celles accordées aux cultures commerciales, ou entre les domaines de production actuels et les solutions de remplacement ou encore entre le volume d'investissement dans les secteurs de production des produits de base traditionnels à potentiel de croissance et d'emploi relativement élevé et celui effectué dans les régions plus isolées ou disposant d'un niveau moindre de ressources.

La stratégie retenue devrait s'appuyer sur une analyse approfondie de la chaîne, recensant les points forts et les faiblesses du secteur ainsi que les risques encourus et les éléments favorables. Cette analyse est fondamentale pour permettre de définir des priorités entre les solutions envisagées. La stratégie adoptée doit prévoir des mesures permettant d'améliorer la compétitivité et le rendement des produits de base traditionnels et de réduire la vulnérabilité des producteurs. Par ailleurs, il y aura lieu d'accorder une attention particulière aux questions liées à l'environnement, pour des raisons de durabilité, de santé et de compétitivité, mais aussi en vue d'affronter de façon cohérente les défis environnementaux que pose l'agriculture à l'échelle mondiale, à savoir le changement climatique, la désertification, la dégradation des

sols, la perte de biodiversité et la pollution des eaux. La stratégie peut prévoir des mesures en faveur de sources de revenus de remplacement pour les producteurs qui risquent de ne pas pouvoir maintenir leur compétitivité dans leur secteur d'activité actuel. Elle pourrait, par ailleurs, examiner le moyen de limiter leur vulnérabilité aux fluctuations de revenus au niveau macroéconomique. Les stratégies élaborées doivent tenir compte des contraintes et des perspectives régionales tout en visant à renforcer l'intégration régionale et à favoriser les économies d'échelle.

Les stratégies relatives aux chaînes de produits de base ont comme principal objectif de déterminer les rôles respectifs de tous les intervenants et de favoriser les synergies et les partenariats. Il est donc essentiel que toutes les parties prenantes participent à leur élaboration et à leur mise en œuvre. Elles doivent être souples et faire l'objet d'un examen périodique de façon à pouvoir relever les nouveaux défis. Si la mise en œuvre de ces stratégies ne requiert pas forcément un investissement financier considérable de la part des gouvernements concernés, elle nécessitera des capacités politiques, institutionnelles et humaines importantes pour remédier aux obstacles et aux goulets d'étranglement au moyen de mesures réglementaires, etc. Ces capacités peuvent être plus limitées que les ressources financières et le manque à gagner doit être pris en compte.

Niveau international: la communauté internationale doit avoir une vision globale de l'évolution de chaque secteur de produits de base. Pour ce faire, elle doit disposer d'un cadre qui permette d'analyser l'évolution des prix à court et à long terme, de contribuer à un meilleur fonctionnement du marché (par exemple, grâce aux informations sur les marchés) et de s'adapter à son évolution, notamment en ce qui concerne les règles commerciales, la traçabilité, la durabilité et les exigences en matière de qualité. Le renforcement des stratégies en matière de produits de base élaborées par chaque organisme international de produits (OIP) pourrait se révéler déterminant à cet égard. En particulier, la Commission estime que ces OIP devraient œuvrer de façon plus énergique en faveur du développement durable et du développement des catégories défavorisées et, pour ce faire, inscrire leur action dans le cadre de la chaîne des produits de base, conformément aux souhaits également exprimés par le fonds commun pour les produits de base en 2003. La définition plus précise des objectifs et des stratégies ainsi que la participation accrue des parties prenantes devraient permettre aux OIP de tirer meilleur parti et d'influer sur les efforts déployés par les autres acteurs internationaux en faveur d'initiatives transversales relatives aux produits de base. Le renforcement des ambitions et de l'efficacité des OIP devrait leur permettre de bénéficier de nouveau de l'appui de leurs membres.

2.2. Actions proposées par l'UE

2.2.1. Appui à l'élaboration, par les PDTPB, de stratégies relatives aux produits de base

La Commission européenne et les États membres devraient aider les PDTPB à élaborer des stratégies portant sur les produits de base et à les intégrer dans leurs stratégies respectives en faveur du développement national, notamment par le biais des actions suivantes : analyse de la viabilité des stratégies, facteurs de pauvreté et besoins des secteurs des produits de base; renforcement des capacités requises en matière de ressources humaines et institutionnelles pour garantir l'élaboration de stratégies souples et efficaces; appui à la participation de tous les intervenants. Dans un premier temps, l'UE devrait engager, au sein de ses structures de collaboration régulières, un dialogue avec les pays tributaires de produits de base intéressés à établir une coopération visant à moderniser ou diversifier leurs secteurs liés aux produits de base.

2.2.2. *Poursuite de la réforme des organismes internationaux de produits et de leurs stratégies*

En se référant aux principes d'Helsinki⁵ convenus entre la Commission et les États membres, l'UE devrait poursuivre la réforme des OIP en vue d'améliorer leur fonctionnement.

En ce qui concerne **leurs objectifs et leurs fonctions**, la Commission estime que les OIP devraient être davantage axés sur le développement durable et mettre clairement l'accent sur la durabilité, d'un point de vue écologique et socio-économique, dans leurs initiatives actuelles ayant trait au fonctionnement du marché. Les OIP devraient se montrer plus prompts à s'adapter aux intervenants des pays tant producteurs que consommateurs et aux défis actuels que posent les marchés de produits de base. En particulier, les OIP devraient chercher à défendre les intérêts communs des différents secteurs (comme l'amélioration de la qualité), accroître la transparence et la compétitivité du marché, stimuler la demande générique pour un produit de base donné, faciliter et suivre les projets particulièrement intéressants pour les PDTPB. Ils devraient aussi s'efforcer de créer des synergies avec les stratégies nationales en matière de produits de base, lorsque ces dernières existent.

Pour ce qui est de la **justification de l'existence d'un OIP et de l'adhésion des membres**, tout organisme international de produit doit être soutenu par un nombre suffisamment important de membres et de parties prenantes pour justifier l'existence d'une institution intergouvernementale distincte. Un OIP n'est pas nécessairement fondé sur un accord international de produit dans la mesure où un mandat concerté lui a été confié (comme c'est le cas pour l'OIP du coton). L'UE devrait revoir sa participation à des OIP à la lumière d'une évaluation de leur contribution à ses objectifs en matière de développement durable, et envisager de se retirer des organismes peu adaptés, dont l'inefficacité est chronique ou la taille trop restreinte. En outre, afin d'accroître leur visibilité et leur poids et de réduire en même temps leurs frais de gestion, la Commission propose de fusionner les OIP couvrant des produits analogues: par exemple, le café et le cacao; le jute, le bambou et le caoutchouc; les groupes de la FAO sur les cuirs, les peaux et la viande, etc.

En matière de **gestion**, l'objectif des gouvernements des pays faisant partie d'un OIP devrait être davantage la facilitation. Il s'agit du rôle des gouvernements dans les secteurs des produits de base après l'abandon des mesures interventionnistes prévues dans les accords de produits et l'effondrement des offices de commercialisation dans les pays producteurs. Le fonctionnement du conseil d'administration doit également être réévalué et rationalisé. Les gouvernements des membres devraient, de préférence, accorder les pouvoirs exécutifs à des personnes compétentes, qui fondent leurs actions sur une position dûment arrêtée. Le conseil d'administration devrait être chargé de suivre, d'orienter et de faciliter les missions incombant au secrétariat de l'OIP. Les représentants de tous les membres et parties prenantes ne devraient se réunir qu'une fois par an pour faire le bilan des progrès réalisés et examiner les orientations stratégiques.

⁵ Les principes d'Helsinki ont été adoptés par le groupe de travail du Conseil relatif aux produits de base, à l'occasion d'une réunion informelle qui s'est déroulée à Helsinki en 1999. Le Coreper a pris acte des conclusions de la réunion, qui contenaient les éléments suivants: les interventions directes sur les marchés devraient être évitées; l'expérience positive des groupes d'étude internationaux devrait se refléter dans les futures actions de coopération, dont les modalités devraient être arrêtées au cas par cas; l'efficacité de la coopération intergouvernementale devrait être garantie par un volume minimum de production et de consommation; il conviendrait d'accorder un rôle plus important au secteur privé dans le cadre de la coopération; les structures et les procédures de prise de décision (notamment les pratiques et les obligations administratives complexes) devraient être rationalisées.

Les secrétariats des OIP devraient employer le minimum de ressources nécessaires et fournir un rapport coût-efficacité favorable. Les dépenses de personnel doivent être alignées sur celles des divisions des agences spécialisées des Nations unies. Par ailleurs, certaines fonctions horizontales, comme la gestion financière, la diffusion des informations et le suivi des projets, pourraient être sous-traitées conjointement ou réparties entre les secrétariats des différents OIP. La réforme devrait être l'occasion de supprimer les lourdeurs au niveau des procédures et de promouvoir l'utilisation de systèmes de communication modernes, notamment pour les comités spécialisés.

3. REACTIONS FACE A LA BAISSSE DES PRIX A LONG TERME

Les prix des produits de base affichent, sur le long terme, une tendance à la baisse. Cette situation découle principalement des gains de productivité considérables réalisés par les producteurs et qui les ont incités à accepter des prix plus bas pour leurs produits. D'autres éléments ont également entraîné une augmentation de la production, à savoir la pression exercée sur les pays afin de recueillir davantage de devises bien que disposant d'un éventail réduit d'activités leur permettant d'atteindre cet objectif, la dévaluation des monnaies nationales de nombreux pays producteurs de produits de base à la suite de la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel, l'apparition de nouveaux secteurs de production et l'octroi de subventions à la production dans certains pays. La demande en produits de base n'est pas allée de pair avec l'augmentation de l'offre.

L'expérience nous a appris que l'intervention sur les marchés internationaux ne permet pas de remédier aux déséquilibres structurels des marchés de produits de base agricoles. Les principales conditions requises pour une amélioration de la situation ne sont pas réunies et il est peut probable qu'elles le soient dans un proche avenir. Les PDTPB doivent donc trouver un autre moyen de faire face à la baisse des prix.

Dans bien des cas, les politiques menées par les PDTPB n'accordent pas une importance suffisante au niveau élevé des coûts de production et des transactions qui portent préjudice à leur compétitivité sur le plan international. La taille réduite de la plupart des marchés nationaux de ces pays constitue également un frein à leur compétitivité. Dans de nombreux petits pays en développement, la mise en œuvre de politiques crédibles et la réalisation d'économies d'échelle au niveau de la production, la transformation et la fourniture de matières premières ne peuvent avoir lieu que dans le cadre d'entités régionales plus grandes. Quoi qu'il en soit, les réformes des marchés dans ces pays n'ont, en règle générale, pas exploité les avantages potentiels qu'offre l'intégration régionale.

3.1. Stratégie de réponse: amélioration de la compétitivité des produits de base et de l'économie

3.1.1. Amélioration des capacités et des services d'aide au niveau des producteurs

Afin de faire face à la baisse des prix, les producteurs de produits de base peuvent s'efforcer de réduire les coûts moyens, d'obtenir des primes de qualité, de conquérir des parts de marchés spécialisés, d'établir des relations avec de nouveaux acheteurs et d'améliorer les clauses contractuelles. Pour ce faire, des investissements devront être réalisés en fonction des perspectives commerciales plutôt que des simples capacités de production réelles. La capacité de transformation primaire doit être améliorée, en vue d'augmenter la qualité et la valeur ajoutée des produits. Pour que les exploitants agricoles et les transformateurs soient en mesure de répondre comme il se doit aux exigences du marché, il y a lieu d'améliorer les

informations relatives aux marchés ainsi que les services de conseil, de même que le développement des compétences, sur la base de recherches permanentes. Il convient de mieux différencier les services de recherche et de vulgarisation en fonction de la situation et de l'organisation des producteurs visés. Il est souhaitable d'élaborer une approche régionale pour la plupart de ces services de manière à favoriser les économies d'échelle.

La majorité des exploitants agricoles, ceux qui produisent pour le marché principal, devraient investir principalement en vue de réduire leurs coûts moyens de production/commercialisation et/ou d'obtenir des primes de qualité. Les agriculteurs bénéficiant d'un niveau d'organisation et d'un cadre réglementaire adaptés peuvent écouler une partie de leurs produits sur des marchés spécialisés fortement intégrés (origines géographiques, produits biologiques, commerce équitable, etc.). À cet effet, il est indispensable d'améliorer sans cesse la qualité, de nouer des liens avec de nouveaux marchés et, pour l'agriculture biologique, d'adopter la législation nécessaire. Les agriculteurs capables de faire face à des exigences de haut niveau en ce qui concerne notamment la qualité, la sécurité, le processus de production et les dates de livraison, pourraient, grâce à un renforcement adéquat de leurs capacités, proposer sur le marché (par exemple, à des détaillants internationaux) une gamme de produits diversifiés. Il est essentiel, pour toutes les catégories d'exploitants agricoles, de renforcer et d'améliorer leurs organisations, leurs organismes sectoriels, leurs associations professionnelles et les réseaux régionaux. Ces mesures faciliteront les contacts avec les acheteurs, l'accès aux services spécifiques nécessaires et le regroupement, en volumes plus importants, des produits destinés au marché.

3.1.2. Mise en place d'infrastructures fondamentales dans les régions de production de produits de base

L'existence d'infrastructures publiques (routes, télécommunications, eau et électricité) est capitale pour la compétitivité des secteurs de produits de base. Cette mission incombe aux gouvernements nationaux et la coordination doit être assurée au niveau régional. L'existence de moyens de transport intrarégionaux et d'un réseau de routes principales et secondaires adaptées reliant les zones de production est cruciale pour la réduction des coûts de transport, qui constituent l'essentiel des coûts de transaction. Il est indispensable de pouvoir disposer de systèmes de télécommunications fiables, notamment d'un réseau de téléphonie mobile, pour la diffusion d'informations sur les prix, le développement des réseaux de vente et l'organisation des transactions commerciales. L'État a non seulement pour mission de mettre en place une partie de cette infrastructure, mais aussi d'appliquer les cadres juridiques qui limitent les situations de monopole et la maximisation de la rente.⁶

3.1.3. Poursuite des réformes politiques au niveau macroéconomique

Une véritable libéralisation exige, de la part des gouvernements, de faciliter, permettre, réglementer et surveiller les activités du secteur privé. Il est capital d'adopter et de mettre en œuvre des lois et des dispositions réduisant les coûts et les risques liés aux opérations commerciales afin d'encourager les investissements locaux et étrangers. Les gouvernements doivent définir et faire respecter des règles claires régissant les accords contractuels entre les opérateurs du marché de manière à instaurer des conditions de concurrence équitables, transparentes et prévisibles en adoptant, par exemple, des mesures budgétaires, une politique en matière de concurrence, des normes qualitatives de base pour les produits et des exigences

⁶ Voir le document COM(2003) 326 sur «La réforme des entreprises d'État dans les pays en développement, axée sur les services publics: nécessité d'évaluer toutes les solutions possibles».

sur le plan de la production portant sur la main-d'oeuvre et l'environnement. Il est également nécessaire de prendre des mesures pour réduire les formalités et les coûts administratifs liés aux procédures douanières, à l'évaluation et à la certification de la qualité, à la location et à l'acquisition de terrains, etc. La qualité est un élément capital car tout exportateur ne respectant pas les normes définies peut nuire à la réputation d'un pays dans son ensemble, pénalisant ainsi les exportateurs performants. De même, le renforcement des exigences nationales du point de vue environnemental peut faciliter l'accès aux marchés des pays développés tout en protégeant l'environnement local et la santé publique. L'instauration d'un dialogue entre les principaux intervenants du processus de réforme permettra d'identifier les obstacles aux investissements et d'optimiser les réformes.

3.1.4. Développement et mise à profit de l'intégration régionale

L'intégration régionale offre des possibilités uniques d'accroître la compétitivité des PDTPB, en particulier pour les plus petits d'entre eux. L'harmonisation des normes techniques applicables aux produits ainsi que l'accroissement des volumes d'échanges et du nombre de fournisseurs permettraient de faire baisser le prix des matières premières. Parallèlement, elle offre davantage de débouchés pour écouler la production, notamment auprès d'entreprises de transformation et d'exportation établies sur des marchés voisins, permettant ainsi de retenir de la valeur dans les régions productrices. Améliorer l'environnement des entreprises au niveau régional est primordial pour favoriser les investissements dans des domaines comme la transformation. Pour tirer profit de ces avantages éventuels, il y a lieu de renforcer les efforts déployés en vue de lever les obstacles tarifaires et non tarifaires applicables aux produits, aux services et aux personnes. Ces mesures doivent également s'accompagner d'une meilleure intégration, en particulier pour ce qui est de la convergence des législations et des politiques nationales, de la création de réseaux de transport régionaux communs et de l'adoption de normes harmonisées ou communes.

Les échanges de produits de base à l'échelon régional pourraient contribuer à améliorer le fonctionnement des marchés correspondants. Jusqu'à présent, ces démarches n'ont toutefois pas été concluantes en Afrique sub-saharienne, à l'échelon national, notamment en raison de la taille réduite du marché. Les échanges de produits de base au niveau régional peuvent contribuer à la transparence du marché, à la baisse des coûts de transaction, à la définition de normes de qualité mieux adaptées et à une meilleure discipline du marché, notamment pour ce qui est du respect des dispositions contractuelles.

3.2. Actions proposées par l'UE

3.2.1. Appui à la mise en œuvre de stratégies relatives aux chaînes de produits de base

Dans le cadre de l'aide qu'elle apporte, l'UE (Commission et États membres) devrait étayer la mise en œuvre de stratégies relatives aux produits de base au moyen de mesures adaptées de développement à long terme. En ce qui concerne la CE, il est possible de recourir au financement au titre des programmes indicatifs nationaux et régionaux actuellement mis en œuvre dans le cadre du Fonds européen de développement (FED). L'examen à mi-parcours des différentes stratégies nationales ACP et des dotations programmées interviendra en 2004 et offrira aux pays concernés une occasion de redéfinir, en partenariat avec la Commission européenne, les priorités de financement actuelles et, si besoin est, d'inscrire les thèmes liés aux produits de base, tels que l'agriculture et le développement rural, au rang des priorités, compte tenu du fait que la dotation globale des pays particulièrement performants sera augmentée. Une extension limitée de l'aide peut potentiellement aussi être prévue même si le

développement rural/l'agriculture ne figurent pas parmi les domaines prioritaires de la programmation par pays.

3.2.2. Mise en place de services d'aide régionaux

L'UE (Commission européenne/États membres) devrait soutenir les actions menées au niveau régional en faveur du développement des produits de base: réseaux régionaux d'organisations d'exploitants agricoles, organismes sectoriels, associations professionnelles; services destinés à améliorer la qualité (certification, essais, informations sur le marché); technologie liée aux chaînes et recherche en vue du développement du marché; coordination de la mise en place d'infrastructures, comme les réseaux de transport; et promotion des investissements.

3.2.3. Appui aux accords de partenariat économique avec les ACP

La Commission européenne s'est pleinement engagée à aider les PDTPB à poursuivre leur intégration régionale et est convaincue que de nombreux avantages pourraient en découler. Les négociations relatives aux accords de partenariat économique (APE) joueront un rôle majeur en faveur de l'intégration des ACP. Elles permettront d'aborder des questions relatives aux échanges commerciaux tant avec l'UE qu'entre les ACP eux-mêmes, notamment aux exportations de produits de base. Les domaines traités iront de l'accès aux marchés aux règles liées au commerce, en passant par les normes sanitaires et phytosanitaires, autant de questions qui revêtent une importance pour les ACP. Les activités interdépendantes de coopération en faveur du développement donneront aux ACP la possibilité d'utiliser ce cadre pour soutenir l'intégration régionale et le commerce, notamment le développement des secteurs de produits de base. En coopération avec ses partenaires des ACP, la Commission fera en sorte que la question de la dépendance vis-à-vis des produits de base soit traitée comme il se doit tout au long des négociations relatives aux APE.

Plus de 30 % des dotations financières en faveur des pays ACP ont déjà été affectées, dans le cadre des programmes indicatifs régionaux, aux échanges commerciaux et à l'intégration régionale. Il s'y ajoute les ressources prévues au titre des programmes nationaux et des programmes tous ACP. On estime que, globalement, plus de 600 millions d'euros seront consacrés à l'intégration régionale et au commerce dans le cadre de programmes communautaires. La Commission européenne poursuivra ces programmes et, le cas échéant, les renforcera dans le contexte du processus relatif aux APE.

4. GESTION DES RISQUES LIÉS AUX PRODUITS DE BASE ET ACCÈS AUX RESSOURCES FINANCIÈRES

Les marchés de produits de base agricoles fonctionnant dans un cadre libéralisé ont tendance à connaître une alternance de périodes brèves (quelques années) de hausse des prix et de périodes plus longues de baisse des prix. Ces cycles se caractérisent par une importante volatilité qui provoque un climat d'incertitude et affecte la volonté ainsi que la capacité à investir des exploitants agricoles. D'autres intervenants dans la chaîne de valeur peuvent également être inquiétés, ce qui accroît la pression à la baisse exercée sur les prix.

À la suite de la libéralisation des marchés agricoles dans les pays en développement, et notamment de la disparition des offices de commercialisation, les exploitants agricoles ont été davantage exposés aux risques du marché et à la nécessité de financer leurs facteurs de production par leurs propres moyens. Puisque les établissements bancaires font souvent preuve d'une certaine frilosité à accorder des prêts au secteur agricole, qui présente des

risques, les chefs d'entreprise peuvent ne pas être en mesure d'accroître leur production, d'améliorer la technologie et de financer les facteurs de production ainsi que la commercialisation et la transformation de leur production.

La fluctuation des cours des produits de base a également des répercussions pour les gouvernements, à savoir sur les recettes budgétaires, qui limitent leur capacité à maintenir des services de base. Par ailleurs, elle accroît la pression sur les réserves de change et la monnaie, rendant le service de la dette moins durable et les importations relativement plus onéreuses.

Les mécanismes de financement compensatoires ont joué un rôle important dans les efforts déployés pour protéger les pays en développement et les producteurs des conséquences les plus négatives de la volatilité des prix et des revenus. Bien que ces instruments aient fourni des ressources considérables, des problèmes sont apparus, notamment en ce qui concerne les taux de décaissement, et ont affecté l'effet de neutralisation escompté. Il semble désormais nécessaire de mettre au point d'autres moyens pour atténuer les répercussions tant pour les producteurs qu'au niveau macroéconomique.

4.1. Stratégie de réponse: création d'institutions et d'instruments

Pour améliorer l'accès aux *ressources financières*, il y a lieu de prévoir des garanties plus sûres pour les crédits accordés au secteur agricole afin de limiter le risque d'incapacité de remboursement. Certaines des nouvelles approches élaborées dans ce sens portent sur des garanties en liquidités (par opposition aux garanties adossées à des biens de capital fixe – terrain, matériel, etc.), notamment des récépissés d'entrepôt⁷, des contrats à long terme et des instruments de gestion des risques. Les établissements bancaires locaux acceptent d'octroyer des prêts contre des récépissés d'entrepôts à condition de pouvoir s'appuyer sur une tierce partie qui gèrera les garanties d'une manière fiable et pas trop onéreuse ainsi que sur des dispositions applicables aux récépissés d'entrepôts, qui protègent les droits du titulaire de la garantie et limitent les risques liés au crédit. Le renforcement des services de gestion des garanties peut avoir des conséquences non négligeables sur le développement puisque les techniques en question sont applicables à toute une série de produits (par exemple, produits agricoles, pièces détachées, engrais). Les crédits destinés à l'achat des intrants pourraient également être accrus en établissant un lien entre leurs marchés et ceux auxquels la production est destinée. Pour aider les producteurs locaux à obtenir les ressources financières nécessaires, il conviendrait aussi d'encourager les établissements bancaires à accorder des prêts, en partenariat avec des institutions financières internationales et multilatérales, sur la base de contrats d'exportation. Par ailleurs, des programmes de micro-crédits en faveur du secteur agricole pourraient venir compléter ces mesures dans certains domaines.

Les *assurances* destinées à couvrir les risques liés aux produits de base permettent aux producteurs et aux négociants de se prémunir contre les conséquences des fluctuations de prix ou des catastrophes naturelles affectant les récoltes. L'initiative relative à la gestion des risques liés aux produits de base (CRM), élaborée par la Banque mondiale, donne l'occasion de commencer à vérifier la possibilité de mettre en place des options de vente⁸ dans les

⁷ Les récépissés d'entrepôt correspondent à certaines quantités de produits de base que l'emprunteur a stocké chez une tierce partie.

⁸ Dans le cadre d'une opération portant sur un risque de fluctuation des prix avec options de vente, l'acheteur verse une prime pour s'assurer un certain prix (prix d'exercice) à une date convenue, sur un marché international donné de produits de base. Si le prix du marché à la date convenue est inférieur au prix d'exercice, le souscripteur de l'assurance perçoit un dédommagement. Si le prix est supérieur, le producteur vend au prix du marché mais perd la prime.

PDTPB et est étendue à d'autres instruments. Cependant, pour que ces instruments soient opérationnels, ils doivent être mis en œuvre à une échelle suffisante pour susciter l'intérêt des bailleurs de fonds. Par conséquent, il est essentiel de rechercher de nouveaux canaux de distribution pour renforcer la couverture et réduire les coûts administratifs. Il est également fondamental de renforcer les capacités des utilisateurs éventuels de ces instruments (banques, coopératives, etc.) et d'encourager les bailleurs de fonds internationaux à établir des relations avec les PDTPB. En outre, les assurances contre les risques liés aux produits de base peuvent réduire les risques liés au crédit si l'on encourage les établissements bancaires locaux à intégrer ces services dans le portefeuille d'activités qu'ils proposent au secteur concerné. Il convient toutefois de signaler que ces instruments ne sont pas destinés à compenser les baisses de prix durables subies par les exploitants agricoles.

Les gouvernements des PDTPB doivent disposer de moyens de gérer la vulnérabilité macroéconomique qui découle de leur dépendance en ce qui concerne les recettes budgétaires et la stabilité des taux de change/balance des paiements. Pour ce qui est des recettes budgétaires, la vulnérabilité peut être réduite en élargissant la base imposable, en renforçant l'efficacité du recouvrement de l'impôt et en continuant de mettre en œuvre des politiques budgétaires anticycliques. Toutefois, ces réformes produisent leurs effets à long terme. Il est bien plus difficile de remédier aux conséquences de la volatilité des prix sur la balance des paiements.

La plupart des PDTPB auront besoin de mécanismes d'assurance leur permettant de se prémunir et d'atténuer les conséquences au niveau macroéconomique. Plusieurs mécanismes seraient susceptibles de remplacer, au moins en partie, les mécanismes de compensation existant actuellement au niveau macroéconomique, mis en place par les bailleurs de fonds internationaux. Ce type d'assurance garantirait, contre le paiement d'une prime, un certain niveau de recettes budgétaires et de devises au cas où le prix d'un produit de base exporté chuterait au-dessous du niveau couvert par l'assurance. Il est également possible de se prémunir contre d'autres risques, tels que les conditions climatiques affectant la production. Les systèmes de couverture des recettes d'exportation peuvent être étendus aux produits de base fondamentaux importés, comme le pétrole, les céréales et les moyens de production agricole.

4.2. Actions proposées par l'UE

4.2.1. Meilleur accès des producteurs aux assurances couvrant les risques liés aux produits de base et au financement des échanges commerciaux

L'UE appuiera parallèlement l'élaboration et la gestion d'une série de nouveaux mécanismes d'assurance et de financement destinés aux divers opérateurs de la chaîne des produits de base, notamment aux producteurs. Les initiatives pilotes relatives à la gestion des risques liés aux produits de base ayant donné des résultats encourageants, l'objectif consiste désormais à les étendre au niveau de la demande réelle de manière à attirer l'attention durable des fournisseurs de ces instruments au niveau international. Le financement des échanges pourrait être intégré dans l'initiative de gestion des risques liés aux produits de base.

4.2.2. Élaboration d'instruments de gestion des crises au niveau macroéconomique

L'UE entend encourager l'utilisation de mécanismes d'assurance axés sur le marché au niveau macroéconomique, afin d'atténuer les conséquences des fluctuations de prix des produits de base. Il y aurait notamment lieu de déterminer le cadre réglementaire nécessaire au niveau international pour la mise en œuvre de ces instruments. La communauté

internationale devrait également envisager un cofinancement temporaire de la prime y afférente, tout en se conformant aux règles internationales correspondantes. A cet égard, l'UE devrait aider les PDTPB à mettre en place des «filets de sécurité» permettant d'affecter des ressources aux pays concernés par la fluctuation des cours des produits de base.

L'UE devrait continuer d'examiner, conjointement avec la communauté internationale, d'autres possibilités de prêts à l'échelon international afin de réduire le poids du service de la dette des PDTPB lorsque leurs recettes d'exportation chutent. Parmi les options envisageables figurent les prêts adossés aux produits de base, les prêts en monnaie nationale, l'intégration de la gestion des fluctuations de prix dans les instruments mis au point par les institutions financières internationales et les synergies avec des versements compensatoires sous forme d'aide non remboursable.

4.2.3. Meilleur accès au mécanisme compensatoire Flex de l'UE

L'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou (accord ACP-UE) s'est accompagnée de la création d'un instrument appelé Flex, permettant aux pays concernés de compenser les chutes soudaines de leurs recettes d'exportation. Le Flex fournit des ressources budgétaires additionnelles aux ACP afin que les politiques et réformes tant sectorielles que macroéconomiques ne pâtissent pas de la baisse des recettes d'exportation.

D'après les premiers résultats obtenus, il apparaît que plusieurs des pays ayant accusé un recul sensible de leurs recettes d'exportation n'ont pu bénéficier de ce mécanisme compensatoire. La Commission a l'intention de proposer au Conseil des ministres ACP-CE de mai 2004 les modifications à apporter à l'annexe II de l'accord de Cotonou pour permettre l'application des nouvelles conditions à des cas correspondant à 2003. La révision de l'accord de Cotonou sera également l'occasion de revoir les moyens d'aider les PDTPB. Les ressources mises à disposition par la Commission pour Flex étant limitées, les États membres devraient envisager de compléter ce dispositif par un soutien budgétaire.

Les PDTPB pourraient envisager d'affecter les ressources Flex à la mise en œuvre de stratégies nationales relatives aux chaînes de produits de base. Dans les secteurs où les mutations structurelles subies par les marchés mondiaux des produits de base affectent de façon permanente la production, les PDTPB pourraient élaborer des programmes à long terme en vue d'aider les exploitants agricoles à se diriger vers d'autres activités rurales.

5. DIVERSIFICATION A PARTIR DES PRODUITS DE BASE TRADITIONNELS

Les PDTPB exportent, pour l'essentiel, une petite gamme des produits de base sans grande valeur ajoutée. Cette situation est source de vulnérabilité, tant au niveau macroéconomique qu'à l'échelon des producteurs, et correspond à un manque à gagner potentiel en termes de rétention de valeur et par conséquent de revenu dans les pays producteurs. La diversification est communément vue comme le remède à ces deux problèmes, mais l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de diversification sont complexes.

Par exemple, les petits pays producteurs de matières premières agricoles sont comparativement désavantagés pour s'engager dans la transformation (secondaire) des produits de bases traditionnels. Les entreprises nationales ou étrangères disposées à effectuer les investissements requis sont peu nombreuses du fait de l'absence de marché intérieur et du niveau élevé du risque perçu. Au court terme, d'autres approches sont nécessaires pour ajouter

de la valeur et augmenter les marges dans les produits de bases traditionnels – comme cela a été exposé au chapitre 3.

La plupart des pays en développement qui souhaitent se diriger vers des produits ou des activités non traditionnels rencontrent aussi des difficultés dans le cadre de leur diversification: a) manque d'expérience/de connaissances en ce qui concerne la production et la commercialisation de produits de base non traditionnels sur les marchés internationaux; b) coût ou absence de services financiers pour les nouvelles branches d'activité; c) absence d'infrastructures publiques; d) cadres réglementaires et juridiques peu satisfaisants; e) absence d'accès aux matières premières du pays et à la technologie internationale; f) demande restreinte au niveau national; et g) règles commerciales déterminées à respecter. Les exportateurs préfèrent les produits de base traditionnels car des informations sur les marchés sont disponibles, les coûts de transactions sont relativement bas, les acheteurs étrangers sont connus et les services d'aide sont comparativement facilement accessibles, même dans les PMA. Le niveau des risques encourus est un facteur déterminant pour l'engagement du secteur privé.

Cela dit, les sources de revenus complémentaires constituent un filet de sécurité pour de nombreux producteurs et salariés du secteur des produits de base. Par conséquent, une stratégie visant à réduire la vulnérabilité des producteurs de ce secteur dans un délai raisonnable devrait encourager une véritable diversification des moyens de subsistance au niveau local. Par ailleurs, même si l'on renforce le soutien accordé aux secteurs des produits de base, comme cela a été mentionné précédemment, certains producteurs ne seront pas en mesure de faire face à la tendance à la baisse des prix. Ils demanderont à leur gouvernement de les aider à se tourner vers d'autres activités.

5.1. Stratégie de réponse: renforcement des capacités des gouvernements à soutenir la diversification

Les gouvernements jouent un rôle capital dans la promotion d'une croissance diversifiée non seulement en élaborant un cadre favorable à la réalisation d'activités économiques de remplacement, mais aussi en opérant des choix stratégiques en coopération avec les intervenants essentiels et en adoptant des mesures particulières pour les soutenir.

Les choix stratégiques ne sont pas forcément incompatibles, mais les gouvernements concernés doivent élaborer des politiques adaptées, qui mettent leurs capacités à l'épreuve, ce qui est une contrainte considérable pour de nombreux PDTPB. Les choix à faire en matière de politiques peuvent, dans la réalité, constituer un défi plus important qu'il n'y paraît à première vue.

De toute évidence, il est nécessaire de renforcer les capacités des gouvernements – nationaux et locaux- des PDTPB tant à évaluer les points forts et faibles ainsi que le potentiel des secteurs de production actuels ou futurs qu'à les soutenir. Ces pays pourraient partager entre eux certaines informations de base sur les possibilités d'exploiter les secteurs des produits de base, les moyens de remédier aux faiblesses et de tirer parti des points forts des PDTPB ainsi que l'expérience acquise dans la réalisation des réformes. Comme cela a été décrit au chapitre 3, la coopération et l'intégration régionales seront importantes pour progresser, en élargissant les marchés aussi bien pour les intrants que pour les produits, et en réduisant de différentes manières les risques à investissement.

5.2. Actions proposées par l'UE

5.2.1. Orientation des choix à faire par les gouvernements

L'UE devrait offrir son assistance technique aux gouvernements des PDTPB afin de les aider à orienter leurs choix. Dans cette optique, l'UE devrait appuyer l'analyse des contraintes et des conditions spécifiques à ces pays ainsi que les possibilités de diversification effective des moyens de subsistance et de croissance dans les différents PDTPB, notamment offertes par l'existence d'une ou de plusieurs chaînes relativement fortes de produits agricoles de base. Des dispositifs particuliers destinés à étayer les choix stratégiques pourraient être élaborés. Par exemple, la Commission soutient actuellement la mise au point d'une méthode permettant d'évaluer la compétitivité potentielle des secteurs nationaux du café, notamment les possibilités de diversification.

L'UE devrait soutenir une large participation aux choix stratégiques des acteurs éventuellement concernés par la diversification, qu'il s'agisse de producteurs locaux, d'exportateurs ou d'investisseurs régionaux ou internationaux. Il convient d'effectuer une distinction particulière entre les sexes dans ce domaine. En effet, les femmes sont très présentes dans de nombreuses activités non agricoles à fort potentiel (transformation et préparation d'aliments, couture, négoce et nombreux services). Ces compétences pourraient être prises en considération dans le cadre de mesures de diversification/croissance.

5.2.2. Mesures en faveur de la croissance rurale

L'UE devrait contribuer à la mise en œuvre des stratégies de diversification/croissance des PDTPB, notamment en favorisant l'intégration des secteurs de production dans les DSRP. Là aussi, la coordination entre les gouvernements, les investisseurs concernés et les bailleurs de fonds sera capitale et l'UE devrait fournir des efforts particuliers à cet égard.

Les efforts destinés à accroître les possibilités de diversification des moyens d'existence des producteurs devraient, pour l'essentiel, être déployés dans le cadre du développement rural. Par conséquent, les stratégies élaborées par l'UE dans ce domaine devraient accorder une plus grande place aux réponses à apporter aux problèmes liés à la mondialisation, à la concentration et à l'intégration des marchés internationaux, aux règles commerciales, etc. Par ailleurs, il y a lieu de fournir des efforts particuliers pour venir en aide aux producteurs qui doivent abandonner un produit de base traditionnel.

Il convient d'accorder une attention spécifique aux perspectives de développement des marchés de produits alimentaires à l'échelon local, national et régional, en particulier dans les pays à faible revenu et à déficit alimentaire (la quasi-totalité des pays tributaires du café et du coton ainsi qu'un bon nombre de pays dépendants du cacao relèvent de cette catégorie). L'UE est déterminée à aider les gouvernements à établir les causes sous-jacentes de leur faible production alimentaire et à prendre des mesures pour remédier à cette situation. A cet égard, il sera important de suivre l'incidence des stratégies relatives au commerce international et à l'agriculture.

5.2.3. Renforcement de l'aide au secteur privé

L'UE reconnaît que le secteur privé joue un rôle capital dans la croissance, le développement et la diversification des PDTPB. La Commission et les États membres disposent d'une large gamme d'instruments favorisant le développement du secteur privé, qu'il convient d'exploiter

pour soutenir la mise en œuvre des stratégies des PDTPB. Ils devraient contribuer activement à faire connaître l'existence de ces instruments.

L'aide apportée par la CE repose principalement sur des instruments horizontaux octroyant un accès direct au secteur privé (plutôt que par le biais de programmes indicatifs nationaux). La Banque européenne d'investissement joue un rôle particulièrement important dans ce contexte puisqu'elle gère la facilité d'investissement, dotée d'une enveloppe de 2,2 milliards d'euros et financée au titre du FED, et contribue à hauteur de 1,7 milliard d'euros – sur ses ressources propres – au financement de projets d'investissement dans les pays ACP.

Il est essentiel de veiller à la cohérence, à la complémentarité et à la création de synergies entre ces instruments horizontaux et l'aide programmable. L'UE devrait consentir des efforts spécifiques à cet égard. En ce qui concerne les PDTPB situés dans les ACP, une attention particulière devrait être accordée aux facteurs permettant de débloquer des fonds de la BEI. Par exemple, l'appréciation des risques est un critère de sélection primordial pour les prêts octroyés par la BEI; les politiques publiques seront importantes pour la mise à disposition de ces fonds. L'UE devrait s'appuyer sur l'expérience accumulée par la BEI quant à l'évaluation des risques liés aux investissements dans les PDTPB.

6. REUSSITE DE L'INTEGRATION DANS LE SYSTEME COMMERCIAL INTERNATIONAL

Les règles commerciales établies à l'échelon international sont importantes pour les PDTPB et les producteurs de produits de base, étant donné qu'elles facilitent ou restreignent les exportations de produits primaires et de produits de diversification. Les possibilités données aux producteurs de produits de base dépendent des dispositions régissant les aides nationales, la concurrence à l'exportation et l'accès au marché, ainsi que des mesures, normes et autres réglementations techniques. Dans certains cas, ces dispositions sont problématiques; dans d'autres, il s'agit de la capacité à les aborder ou à les appliquer.

Si les aides publiques à l'agriculture permettent sans doute de réaliser des objectifs légitimes pour le pays qui octroie les subventions, à savoir la cohésion sociale, la protection de l'environnement et le développement rural, lorsqu'elles sont liées à la production, elles peuvent toutefois entraîner une surproduction. La production excédentaire est souvent écoulee sur le marché international, ce qui affecte les cours et les possibilités de production des autres producteurs. Les PDTPB sont, d'une manière générale, plus vulnérables que d'autres pays à ce genre de situation et moins à même de se prémunir contre les conséquences qui en découlent.

Les PDTPB bénéficient généralement de régimes d'importation préférentiels. À titre d'exemple, le régime d'importation de l'UE actuellement prévu par l'accord de Cotonou offre un accès préférentiel aux pays ACP et son initiative «Tout sauf les armes» accorde aux PMA un accès en franchise de droits et libre de tout contingentement aux marchés de l'UE pour tous leurs produits, à l'exception des armes (avec des périodes de mise en œuvre progressive pour le sucre, le riz et les bananes). Pourtant, les obstacles tarifaires limitent les possibilités d'exporter certains produits ainsi que les débouchés éventuels. La progressivité tarifaire est une source de souci pour certains PDTPBs dans certains produits, dans la mesure où elle peut rendre plus difficile pour eux l'exportation de produit à plus haute valeur ajoutée et, par conséquent, constituer un obstacle au développement des industries locales. En outre, l'accès préférentiel aux marchés n'a pas toujours été bien mis en valeur. Ainsi, 50% seulement des produits importés dans l'UE en provenance des pays en développement partenaires

bénéficient réellement du système généralisé de préférences⁹ (SGP) qui peut, en théorie, leur être appliqué. Cette situation est imputable à diverses raisons.

L'application du SGP est soumise à des conditions inhérentes aux préférences. Les difficultés à respecter les exigences administratives et la teneur des règles d'origine peuvent limiter son utilisation. Bien que le SGP prévoit un assouplissement de ces règles (cumul avec les intrants communautaires ou régionaux), les intrants nécessaires pour les produits manufacturés proviennent souvent de fournisseurs qui ne peuvent pas être, dans le même temps, des bénéficiaires. Par ailleurs, les pays exportateurs peuvent rencontrer des difficultés à répondre aux critères requis pour l'accès à d'autres marchés, notamment aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Les normes officielles/publiques ne constituent pas la seule difficulté éventuelle. Les normes et exigences en matière de qualité propres aux grands détaillants et revendeurs peuvent se révéler encore plus insurmontables.

Enfin, l'accès aux marchés des pays développés ne constitue pas le seul moteur de développement. Bien qu'ils soient susceptibles d'offrir les débouchés les plus rentables, ils sont également plus élaborés et supposent des normes techniques ou sanitaires exigeantes que tous les pays en développement ne sont pas en mesure de respecter facilement. Les perspectives de croissance de la demande sur ces marchés sont souvent maigres et la concurrence y est rude. Par ailleurs, les marchés régionaux des pays en développement offrent souvent des possibilités de développement non négligeables. Cependant, dans bien des cas, les obstacles tarifaires et non tarifaires existant entre les pays en développement limitent fortement le commerce régional et découragent par là même les investissements indispensables à la croissance et à la diversification.

6.1. Stratégie de réponse: maximisation des opportunités pour les PDTPB dans le système commercial multilatéral

Une série de problèmes liés au commerce intéressant les PDTPB sont en jeu dans les négociations actuelles de l'OMC, notamment dans le domaine de l'agriculture. Si elle veut réaliser les objectifs du cycle de Doha en matière de développement, la communauté internationale devra se montrer particulièrement réceptive aux opinions et propositions des pays les plus pauvres et tenter de parvenir à des accords augmentant les perspectives de réduction de la pauvreté et de croissance.

Il conviendra d'aborder les préoccupations relatives aux subventions au cours des négociations, en mettant l'accent sur la réduction, voire l'élimination de celles qui faussent le plus les échanges, surtout lorsqu'elles affectent les pays en développement. Les PMA devraient bénéficier d'un accès en franchise de droits et sans contingents, analogue à celui offert par l'UE, à l'ensemble des marchés des pays développés et aux marchés des plus avancés d'entre eux. Il importe également de prévoir un accès préférentiel aux marchés pour les autres pays en développement. Les pays industrialisés devraient plaider en faveur du traitement favorable des produits qui sont particulièrement importants pour les PDTPB: les produits de base traditionnels, bruts et transformés, et les produits essentiels à la diversification de la production. L'UE propose une réduction substantielle dans la progressivité tarifaire dans le cadre des négociations de Doha, aussi bien pour les secteurs agricoles qu'industriels. L'accès à un mécanisme de sauvegarde efficace devrait également être garanti. Cet élément est particulièrement important pour les pays et les régions qui

⁹ L'initiative «Tout sauf les armes» s'inscrit dans le cadre du SGP et, partant, entre dans le chiffre fourni.

cherchent à diversifier leur production en promouvant des produits agroalimentaires destinés aux marchés locaux et régionaux.

La réduction des marges de préférence qui découlera nécessairement d'une plus grande libéralisation des échanges multilatéraux est une source de préoccupations pour la plupart des PDTPB. Comme précisé ci-dessous, l'UE prend ces préoccupations au sérieux, mais elle estime qu'elles ne doivent pas servir de prétexte pour empêcher tout progrès sur un groupe de produits bien plus large.

Les négociations devraient être mises à profit pour veiller à ce que les règles établies à l'échelle internationale préservent la marge de manœuvre nécessaire aux gouvernements des PDTPB pour élaborer des politiques commerciales et des stratégies d'investissement contribuant à la poursuite de leurs objectifs de développement. Il convient de clarifier la souplesse inhérente à certaines règles du système commercial multilatéral pour faire en sorte que les objectifs légitimes en matière de développement ne soient pas compromis. Cependant, des progrès en termes de développement ne pourront être engrangés que si les pays en développement eux-mêmes, surtout les plus avancés d'entre eux, apportent au processus de libéralisation une contribution correspondant à leur niveau de développement.

L'UE est en faveur de règles améliorées et estime que les PDTPB pourraient aussi retirer certains avantages si l'OMC arrivait à un consensus sur l'extension de la protection spéciale, qui est à l'heure actuelle limitée aux alcools et vins, à d'autres produits, y compris les produits de base (e.g. Ceylon tea, Café de Jamaïca etc). Il a été amplement démontré que les indications géographiques sont des instruments efficaces de différenciation des marchés, avec en conséquence une différenciation des prix. La reconnaissance du consommateur ainsi que la réputation des produits qui en résulte devraient donc être protégés contre la compétition et des imitations à travers des règles de l'OMC.

Enfin, comme précisé dans la déclaration de Doha, les efforts déployés au sein de l'OMC doivent s'accompagner d'une assistance technique liée au commerce ainsi que de mesures d'aide spécifiques.

6.2. Actions proposées par l'UE

6.2.1. Obtention de résultats favorables au développement dans le cadre du programme de Doha pour le développement

L'UE s'est engagée à faire en sorte que les négociations menées actuellement dans le cadre du programme de Doha produisent des résultats substantiels et favorables au développement. Il convient d'intensifier les efforts pour veiller à ce que les besoins des pays les plus faibles du système commercial multilatéral, notamment les PDTPB, soient dûment pris en compte, surtout en ce qui concerne l'agriculture. Les négociations agricoles doivent déboucher sur des résultats favorables à ces groupes de pays et à leurs producteurs, et notamment sur la réduction des aides aux exportations et des subventions nationales qui faussent les échanges. À cet effet, il convient de relancer véritablement le processus de négociation, en commençant par effectuer une analyse réaliste des produits intéressant les pays en développement, susceptible de permettre la reprise des négociations.

Le succès de la relance du programme de Doha nécessite la participation active des gouvernements des pays en développement à l'établissement des règles internationales, sur la base d'arguments bien documentés et bien formulés. De nombreux gouvernements des

PDTPB disposent de faibles capacités dans ce domaine. La Commission s'engage à continuer de fournir l'aide nécessaire pour remédier à cette situation.

6.2.2. Surveillance de l'incidence extérieure des politiques agricoles

Au niveau interne, la Commission entend poursuivre les réformes agricoles tout en continuant de prendre des initiatives en faveur de systèmes d'aide évitant les distorsions des échanges. Elle continuera de surveiller l'incidence des politiques d'aide communautaires et s'engage à accroître la cohérence entre ses préoccupations internes et ses politiques de développement. Les progrès en matière de réformes internes contribueront à donner un nouveau coup de fouet à des négociations ambitieuses à l'OMC.

6.2.3. Maximisation de l'accès des PDTPB au marché de l'UE

La plupart des pays tributaires des produits de base sont soit des PMA soit des ACP ou les deux et bénéficient donc de préférences tarifaires pour la plupart, voire la totalité de leurs échanges avec l'UE. En ce qui concerne les pays ACP, les accords de partenariat économique (APE) fournissent une occasion de renforcer les préférences existantes en améliorant encore les conditions d'accès aux marchés.

Il est toutefois possible de faire davantage pour garantir l'accès d'autres PDTPB aux marchés. L'UE doit réviser son schéma SGP actuel en 2006. Les besoins spécifiques des PDTPB doivent être pris en compte à l'occasion de cette révision. En particulier, le régime spécial d'encouragement prévu dans le cadre du SGP pour les pays qui s'efforcent de lutter contre la production et le trafic de drogues accorde actuellement des droits très réduits voire nuls à de nombreux pays d'Amérique centrale et du Sud tributaires des produits de base¹⁰. Cependant, ce régime a été mis en cause par l'Inde auprès de l'OMC. Quel que soit le résultat des travaux actuels du groupe spécial compétent en la matière, l'UE tentera de maintenir un accès très étendu à ses marchés pour les bénéficiaires actuels de ce régime, tout en tenant compte des observations du groupe spécial.

En ce qui concerne les règles d'origine, l'UE examine actuellement si ces règles ainsi que leur gestion doivent faire l'objet d'une révision dans le cadre de la division internationale du travail qui émerge, et entend prendre en considération les besoins des PDTPB au cours de cet examen. Pour ce qui est de l'érosion des préférences, la Commission reconnaît qu'une libéralisation multilatérale accrue est susceptible de causer des difficultés à certains secteurs et pays. Elle estime qu'il conviendra de remédier à ces éventuelles difficultés au cas par cas, au moyen d'une aide à l'ajustement coordonnée avec d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux. L'effet de l'érosion des préférences existantes pourrait également être atténué par les nouvelles préférences que doivent accorder notamment les pays en développement les plus avancés.

6.2.4. Soutien des efforts déployés par les PDTPB pour valoriser leur accès aux marchés

L'UE s'engage à améliorer l'utilisation qui est faite des préférences, notamment en veillant à mieux faire connaître leur existence. L'UE s'emploie à mettre en place un service d'assistance

¹⁰ Le régime spécial de lutte contre la production et le trafic de drogues couvre la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Pakistan, le Panama, le Pérou et le Venezuela. Un accès au marché en franchise de droits est prévu pour 3 665 produits pour lesquels le SGP général accorde des réductions tarifaires. En outre, le régime spécial inclut 316 produits qui ne sont pas couverts par le régime général.

à l'intention des pays en développement, à l'adresse <http://export-help.cec.eu.int>, afin de veiller à ce qu'ils aient facilement accès aux données concernant les droits, les règles d'origine et les statistiques commerciales. Elle étendra prochainement les opérations de ce service d'assistance afin d'inclure des informations concernant les impositions intérieures dans l'UE et les exigences en matière d'exportation spécifiques à certains produits. La connaissance de ces exigences ne garantit toutefois pas leur respect. Les normes en vigueur sur les marchés des pays développés, notamment les SPS, peuvent être considérablement plus strictes que sur les marchés des PDTPB. L'UE aide les PDTPB à développer leurs capacités dans ce domaine, mais il leur faudra accroître sensiblement leurs propres efforts.

7. AMELIORATION DE LA DURABILITE DES PRATIQUES DES ENTREPRISES ET DES INVESTISSEMENTS DANS LES PDTPB

Les sociétés internationales de produits de base et les détaillants jouent un rôle central dans l'évolution des secteurs concernés. En règle générale, c'est en effet à ces acteurs qu'appartient le pouvoir dans les chaînes de produits de base, situation renforcée par la concentration actuellement observée du côté des acheteurs de produits de base et la fragmentation parallèle qui apparaît chez les producteurs. Les entrepreneurs locaux étant souvent incapables de concurrencer efficacement ces grandes entreprises intégrées tout en restant indépendants, ils tendent à s'y associer de plus en plus souvent, en tant que filiales, agents ou partenaires d'entreprises communes. Leur dépendance à l'égard des stratégies adoptées par les entreprises multinationales s'en trouve ainsi renforcée.

En outre, les industries de transformation des produits de base et les chaînes de vente au détail sont de plus en plus intégrées au sein de la chaîne des produits de base, de façon à disposer d'un accès permanent à l'offre, à mieux contrôler la chaîne et à être en mesure de retracer l'origine des produits jusqu'à la phase de production. Elles montrent aussi un intérêt croissant pour l'internalisation des préoccupations en matière de durabilité - conditions socio-économiques et environnementales au niveau des producteurs - dans leurs opérations commerciales. Cette intégration verticale offre certaines possibilités aux producteurs, qui peuvent bénéficier de primes pour leurs «bonnes» pratiques en matière de production et voir leur vulnérabilité réduite grâce aux contrats à plus long terme qu'ils sont en mesure de conclure avec les acheteurs. Les grandes sociétés ont donc un rôle significatif à jouer dans le développement de pratiques de production et de commercialisation durables - d'un point de vue environnemental, social et économique.

7.1. Stratégie de réponse: Promotion de la responsabilité des entreprises en matière de durabilité de la production de produits de base

Il convient de promouvoir les investissements directs étrangers (IDE) pour soutenir l'amélioration des secteurs productifs, y compris l'émergence de la transformation, et leur apporter le savoir-faire technologique et commercial dont ils ont besoin. Les PDTPB eux-mêmes doivent établir un cadre réglementaire, notamment une législation en matière de concurrence, susceptible d'encourager et de promouvoir des IDE durables. De son côté, la communauté internationale doit inciter les acheteurs internationaux (détaillants, industries de transformation ou négociants) à investir dans une relation à long terme avec les agriculteurs ou les industries de transformation locales. Par l'intermédiaire de diverses formes de partenariats public-privé, ils peuvent également contribuer à faire en sorte que les avantages de ces processus bénéficient aux producteurs de produits de base et autres acteurs locaux. Dans ce contexte, il convient d'encourager le transfert des techniques agricoles durables et des connaissances dans ce domaine.

Il conviendrait aussi d'inciter les sociétés multinationales de produits de base à se conformer non seulement aux législations locales mais également aux principes directeurs de l'OCDE et à la «déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale» de l'OIT. Ces textes définissent des orientations et des principes relatifs à la responsabilité des entreprises dans la chaîne de l'offre, ces dernières étant considérées comme responsables des conditions dans lesquelles les produits sont élaborés. Il convient de préciser que s'ils ne peuvent se substituer aux législations et aux négociations collectives, les codes de conduite peuvent toutefois se révéler utiles. Les entreprises multinationales disposent d'un grand nombre d'options en la matière, depuis le commerce équitable jusqu'aux codes sectoriels en passant par les codes propres aux sociétés. On pourrait envisager une combinaison de codes d'entreprises et de codes sectoriels. Les codes individuels des entreprises prévoyant des normes relativement exigeantes, notamment une rémunération adéquate des agriculteurs, seraient ainsi confirmés par des codes de conduite élaborés pour l'ensemble du secteur concerné.

Le mouvement du «commerce équitable» (Fair Trade)¹¹ est à l'origine de la tendance en faveur d'un commerce plus responsable sur le plan socio-économique, garantissant notamment des prix minimums aux producteurs. Un des principaux mérites du «commerce équitable» est qu'il a stimulé le débat au niveau des consommateurs. Cependant, étant donné que les entreprises multinationales refusent souvent d'en accepter certains principes de base tels que les prix minimums, son adoption comme code de conduite est peu probable. Désormais, de nombreuses sociétés et organisations du secteur privé s'efforcent toutefois d'élaborer leurs propres codes de conduite en matière de questions relatives au travail, de droits de l'homme et d'environnement, dans le cadre de leurs politiques relatives à la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Même si ces codes sont potentiellement moins ambitieux, ils peuvent avoir pour effet d'accroître le nombre de producteurs de produits de base qui en bénéficient, raison pour laquelle leur adoption doit être encouragée. Il convient, en outre, d'inciter les grandes entreprises à intégrer des méthodes de production durables dans l'ensemble de leurs pratiques, afin d'éviter la commercialisation de marques particulières à côté d'autres marques ne bénéficiant pas du respect de ces codes de conduite.

La Commission est favorable à une approche intégrée du commerce durable qui vise à promouvoir de la même façon les trois piliers du développement durable. Un mode de production durable d'un point de vue social suppose des conditions de travail conformes aux normes fondamentales du travail (telles qu'elles sont définies dans les conventions de l'OIT). Cela signifie l'interdiction du travail des enfants et du travail forcé ou obligatoire, la non-discrimination au travail, la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective en vue d'assurer des conditions de travail décentes. Dans le domaine environnemental, les préoccupations ont trait, par exemple, au maintien de la fertilité des sols ainsi qu'à la préservation des rares ressources en eau et des autres ressources, des écosystèmes et de la biodiversité. En outre, une production respectueuse de l'environnement est primordiale d'un point de vue sanitaire. Elle réduit l'exposition des producteurs aux pesticides dangereux et prévient la pollution des réserves hydrologiques. Il convient de tenir compte des coûts économiques à long terme qu'occasionne la production.

¹¹ L'expression anglaise «Fair Trade» (en majuscules) est un label garantissant au consommateur que le produit concerné respecte certaines caractéristiques spécifiques. En minuscules, l'expression ne constitue pas un label déposé et peut être utilisée par n'importe qui pour classer les produits dans une certaine catégorie.

Dans sa communication concernant la responsabilité sociale des entreprises¹², la Commission a fourni des orientations générales pour l'élaboration de codes de conduite efficaces et crédibles. Elle estime que ces codes doivent répondre aux critères suivants: avoir comme normes minimales communes de référence les conventions fondamentales de l'OIT et les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales; inclure des mécanismes appropriés d'évaluation et de contrôle de leur mise en œuvre ainsi qu'un système de conformité; et associer les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes concernées, y compris dans les pays en développement, à leur élaboration, leur application et leur suivi.

En ce qui concerne le domaine particulier de la production de produits de base agricoles, ces codes de conduite devraient, en outre, a) accorder une attention particulière à la participation des agriculteurs des PDTPB à leur élaboration; b) prévoir des efforts spécifiques destinés à favoriser la formation des agriculteurs des PDTPB au respect des normes internationales dans le cadre de ces programmes et codes; et c) accorder des avantages financiers aux producteurs qui fournissent des efforts supplémentaires pour se conformer à d'autres exigences du marché.

7.2. Actions proposées par l'UE

7.2.1. Promotion de la responsabilité sociale des entreprises à l'échelle internationale

La Commission et les États membres se sont engagés à promouvoir l'efficacité et la crédibilité des codes de conduite viables au sein de la chaîne des produits de base. Ils devraient maintenant poursuivre le dialogue avec les sociétés sur les questions évoquées plus haut, notamment sur la façon de procéder pour que les avantages découlant de la RSE reviennent aux PDTPB.

L'UE devrait également prendre les mesures nécessaires pour mieux informer le public et garantir davantage de transparence en ce qui concerne les initiatives existantes en matière de commerce équitable, durable ou éthique – qu'elles soient le fait de la société civile, du secteur privé ou des autorités publiques – leur fonctionnement et les résultats qu'elles récoltent. Cela devrait permettre aux consommateurs, aux sociétés et aux décideurs de prendre les bonnes décisions. L'UE devrait favoriser la centralisation de la documentation et des analyses concernant les expériences menées dans ce domaine. De même, si la Commission finance déjà plusieurs projets ayant trait à la sensibilisation du public au commerce équitable, il est sans doute possible de renforcer ces activités.

En outre, la Commission envisage d'explorer la faisabilité d'élaborer des critères/orientations pour la mise en place de régimes d'échanges équitables et éthiques facultatifs au niveau communautaire (par la société civile, des entreprises ou des autorités publiques), en coopération avec les États membres et les acteurs qui jouent un rôle essentiel au sein de ces régimes.

7.2.2. Efforts destinés à permettre aux PDTPB de bénéficier de la RSE

L'UE devrait soutenir les efforts déployés par les PDTPB pour tirer parti de la RSE. Elle devrait les aider à renforcer les capacités nécessaires pour adhérer aux codes. En particulier, la Commission et les États membres devraient s'efforcer d'attirer les partenaires étrangers pour

¹² «Responsabilité sociale des entreprises: une contribution des entreprises au développement durable», COM(2002) 347 du 2 juillet 2002. Voir aussi le document COM (2001) 416 intitulé «Promouvoir les normes fondamentales du travail et améliorer la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation», du 18 juillet 2001.

investir dans les PDTPB en participant à des partenariats public-privé en vue d'une production durable axée sur les produits de base. Ces partenariats pourraient être conclus entre des autorités locales, des organisations du secteur des produits de base, des sociétés internationales et des donateurs. Les autorités locales seraient chargées de la formulation d'un plan de développement local définissant les objectifs et les contributions de l'ensemble des partenaires. En fonction des dispositions convenues, l'agence de développement pourrait, par exemple, se charger d'accroître les capacités et le poids des producteurs et de leurs organisations.

Enfin, l'UE devrait également appuyer les initiatives non gouvernementales novatrices, telles que les centres pour le commerce durable et l'innovation (STICS), qui visent à soutenir les flux commerciaux de produits élaborés selon des méthodes durables en axant leur action sur l'offre.

7.2.3. Promotion de la concurrence

Le développement d'un secteur privé solide et compétitif dans les PDTPB repose sur l'existence d'un environnement ouvert à la concurrence aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Comme précisé plus haut, il existe parfois de telles différences entre le poids des producteurs de produits de base et celui des industries de transformation que les producteurs font figure de «suiveurs». L'UE reste convaincue de la nécessité de définir certains principes fondamentaux en matière de concurrence à intégrer dans les législations et réglementations nationales, tels que la non-discrimination et la transparence, et d'entreprendre d'interdire les ententes illicites caractérisées. Elle continuera à poursuivre cet objectif au sein de l'OMC, même si la perspective d'une négociation véritablement multilatérale sur la question semble peu probable, compte tenu de la controverse qu'elle a suscitée à Cancún, avec les autres questions dites de Singapour. Le problème des règles de concurrence sera également abordé dans le cadre de nos négociations régionales, par exemple au cours de celles relatives aux APE menées avec nos partenaires des ACP. Une coopération plus étroite entre les autorités de concurrence peut également se révéler utile pour veiller à ce que les pratiques anticoncurrentielles soient rapidement détectées et supprimées. L'UE devrait traiter ces questions au sein des diverses enceintes internationales compétentes en la matière, notamment de l'OMC et du réseau international des autorités de concurrence.

8. ÉTAPES SUIVANTES

Comme le montrent les éléments qui précèdent, les pays en développement tributaires des produits de base doivent faire face à d'importants défis. Il conviendra d'entreprendre une série d'actions pour leur venir en aide et soutenir leurs producteurs. La Commission estime que des progrès sont possibles, à condition que les questions évoquées dans le présent document fassent l'objet d'une plus grande attention à tous les niveaux mentionnés. Elle est persuadée que l'UE (Commission/EM) peut contribuer à améliorer véritablement la situation actuelle des PDTPB si elle agit de façon cohérente. Aussi, la Commission invite le Conseil à approuver aussi rapidement que possible les orientations et le plan d'action de l'UE proposés ci-dessus. En particulier, elle attire l'attention du Conseil sur la matrice fournie en annexe et encourage les États membres à lui signaler les actions qu'ils souhaitent soutenir conjointement ou unilatéralement. La Commission met particulièrement l'accent sur les actions suivantes:

1: Efforts coordonnés par les pays en vue d'appuyer la mise en œuvre de stratégies relatives aux chaînes de produits de base dans les PDTPB;

- 2: Efforts conjoints destinés à mettre en place des services d'aide régionaux et à inscrire le soutien du secteur des produits de base dans l'intégration régionale;
- 3: Contribution constructive à la réforme des OIP pour en faire des organisations efficaces;
- 4: Partenariats concernant les produits de base entre l'UE et les organisations internationales (Banque mondiale, FAO, CnuCED et FCPB);
- 5: Attention particulière aux produits intéressant directement les PDTPB dans le cadre du programme de Doha pour le développement; et
- 6: Action coordonnée avec les sociétés internationales de produits de base en vue de promouvoir la RSE.

ANNEXES

1. Abréviations
2. Matrice relative à la mise en œuvre du plan d'action
3. Tableau des pays en développement tributaires de produits de base (produits de base agricoles)

Annexe 1: Abréviations

ACP	: Afrique, Caraïbes et Pacifique
AIP	: Accord international de produit
APE	: Accords de partenariat économique
BM	: Banque mondiale
CCI	: Centre du commerce international
CE/EM	: Commission européenne et États membres
CNUCED	: Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CRM	: Gestion des risques liés aux produits de base
CSLP	: Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DSP	: Développement du secteur privé
FAO	: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCPB	: Fonds commun pour les produits de base
FED	: Fonds européen de développement
FMI	: Fonds monétaire international
GTI	: Groupe de travail international sur les risques liés aux produits de base
IDE	: Investissements directs étrangers
IDH	: Indice de développement humain
IF	: Cadre intégré pour le renforcement des capacités liées au commerce
IFI	: Institution financière internationale
NPF	: Nation la plus favorisée
NSP	: Normes sanitaires et phytosanitaires
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
OIC	: Organisation internationale du café
OIP	: Organisme international de produit
OIT	: Organisation internationale du travail
OMC	: Organisation mondiale du commerce
ONG	: Organisation non gouvernementale
PDTPB	: Pays en développement tributaire de produits de base
PED	: Pays en développement
PFR	: Pays à faible revenu

PIN	: Programme indicatif national
PIR	: Programme indicatif régional
PMA	: Pays moins avancé
PNUD	: Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	: Pays pauvres très endettés
PRSC	: Crédits affectés à la stratégie de lutte contre la pauvreté
QUAD	: UE, États-Unis, Canada, Japon
RSE	: Responsabilité sociale des entreprises
SGP	: Système généralisé de préférences
TSA	: « Tout sauf les armes »
TRIPS	: Droits de propriété intellectuelle liés au commerce

Annexe 2: Matrice relative à la mise en œuvre du plan d'action

Actions/délai	Intervenants	Moyens
2. Inscrire les chaînes de produits de base agricole et la dépendance au rang des priorités de la lutte contre la pauvreté		
Élaboration de stratégies relatives aux produits de base dans les PDTPB (2004-2005)	PDTPB (groupe de travail public-privé sur les produits de base) Commission/EM (par ex., dans le cadre de la coopération de l'UE avec les organisations internationales ^{a)})	Création d'un groupe de travail mi-public mi-privé chargé d'élaborer une stratégie et de l'intégrer dans les stratégies nationales en faveur du développement. Mise en place d'un dialogue politique et d'une assistance technique (AT), notamment pour le renforcement des capacités et l'identification des liens existant avec des programmes en faveur du développement en cours de mise en œuvre.
Renforcement des stratégies internationales élaborées pour chaque catégorie de produits de base et amélioration de l'efficacité des OIP (2004-2005)	Commission/EM et OIP OIP et Commission/EM	Évaluation de l'impact des stratégies relatives aux produits de base; proposition d'actions structurées et élaboration de stratégies internationales. L'UE devrait relancer la réforme des OIP et surveiller l'efficacité des mesures prises et des travaux de ces organismes. Elle devrait déterminer l'aide qu'il conviendra d'apporter aux OIP.
3. Réactions face à la baisse des prix à long terme		
Mise en œuvre des stratégies des PDTPB relatives aux produits de base (2004-2007)	Groupe de travail des PDTPB sur les produits de base, avec l'aide de la Commission/des EM (et coopération de l'UE avec les organisations internationales ^{a)})	Rendre la stratégie opérationnelle, attribuer les tâches et surveiller les activités suivantes: <ul style="list-style-type: none"> • renforcement des capacités au niveau des producteurs ; • mise en place du cadre réglementaire; • définition des priorités concernant l'aide apportée dans le domaine des infrastructures.
Mise en place de services d'aide à l'échelle régionale (2004-2007)	Organisations régionales, en coordination avec les groupes de travail sur les produits de base, avec l'appui de la coopération de l'UE avec les organisations internationales ^{a)}	Mise en place de services d'aide à l'échelle régionale grâce à des mesures favorisant la coopération régionale entre les réseaux d'exploitants agricoles, des organes de réglementation, des instituts de recherche, des services chargés des infrastructures, etc.
Appui à l'intégration régionale grâce à la conclusion d'APE avec les ACP (2004-2007)	PDTPB, organisations régionales, Commission en coopération avec les EM	La CE s'efforcera de veiller à ce que les questions relatives aux produits de base soient réellement abordées dans le cadre des négociations des APE grâce à des initiatives adaptées visant à harmoniser les normes, la législation et les principales stratégies commerciales destinées à appuyer le développement des secteurs des produits de base ainsi que la diversification de la production.
4. Gestion des risques liés aux produits de base et accès aux ressources financières		
Meilleur accès aux assurances couvrant les risques liés aux produits de base et au financement des échanges	Banque mondiale (dans le cadre de la coopération de l'UE avec les organisations internationales ^{a)}) en	Gestion de nouveaux programmes et dispositifs par le biais du renforcement des capacités. Renforcement de l'aide apportée par le groupe de travail international sur les risques liés aux produits de base qui

commerciaux (2004-2007)	coordination avec les Nations unies et avec l'aide conjointe de la Commission/des EM	fournit des conseils à la Banque mondiale concernant la réalisation de la gestion des risques.
Élaboration d'instruments de gestion des crises au niveau macroéconomique (2004-2006)	Commission/EM et PDTPB PDTPB (ministères des finances) avec l'aide de la Banque mondiale (coopération de l'UE avec les organisations internationales ^{a)}) et de la Commission/des EM	Favoriser l'extension de l'initiative de gestion des risques liés aux produits de base par la Banque mondiale en ce qui concerne la gestion de la fluctuation du cours des produits de base au niveau macroéconomique (exportations, importations) ainsi que la gestion des crises. Gérer l'utilisation des mécanismes de couverture au niveau macroéconomique dans le cadre de la gestion des finances publiques, de manière autonome ou en liaison avec les PPTTE ; cofinancement éventuel des primes.
Meilleur accès au mécanisme compensatoire Flex de l'UE (2004)	Commission en coopération avec les EM/ACP	Révision éventuelle des critères et de la complémentarité avec les systèmes axés sur le marché.

5. Diversification à partir des produits de base traditionnels

Orientation des choix des gouvernements (2004-2007)	Commission+EM (notamment coopération de l'UE avec les organisations internationales ^{a)})	Assistance technique en vue de déterminer les décisions éventuelles à prendre sur le plan politique.
Appui à la mise en œuvre de stratégies en faveur de la diversification et de la croissance dans les PDTPB (2004-2010)	PDTPB Commission/EM	Appui accru aux secteurs de production ou au développement du secteur privé dans le cadre de DSRP. Renforcement de l'aide visant à favoriser la croissance des pays pauvres et un développement fondé sur les échanges commerciaux.
Appui à la diversification de la production locale (2004-2007)	Gouvernements locaux et ONG (partenariats), avec l'aide de la Commission/des EM et coopération de l'UE avec les organisations internationales ^{a)}	Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie axée sur la croissance permettant le développement des produits faisant l'objet d'échanges commerciaux au niveau national, y compris d'une stratégie d'abandon des produits de base non rentables.
Renforcement de l'aide au secteur privé (2004-2007)	Commission/EM et BEI	Valorisation des instruments favorisant le développement du secteur privé dans des secteurs non traditionnels.

6. Réussite de l'intégration des PDTPB dans le système commercial international

Obtention de résultats favorables au développement dans le cadre du programme de Doha pour le développement (2004-	Commission et autres membres de l'OMC	Relancer les négociations relatives au programme de Doha pour le développement. Veiller à répondre aux besoins des pays les plus pauvres, notamment en renforçant leurs capacités à mener les négociations commerciales.
--	---------------------------------------	--

Surveillance de l'incidence extérieure des politiques agricoles (2004-2009)	Commission/EM	Poursuivre la réforme des politiques agricoles de façon à réduire autant que possible la distorsion des échanges. Surveiller l'incidence des politiques d'aide nationales. Prendre les mesures nécessaires pour éviter d'adopter des politiques affectant les produits de base et la diversification de la production dans les PDTPB.
Maximisation de l'accès des PDTPB au marché de l'UE (2004-..)	Commission/EM	Revoir le SGP en tenant compte des besoins des PDTPB. En cas de décision défavorable du groupe spécial de l'OMC, veiller à faciliter autant que possible l'accès des régions des PDTPB qui bénéficient actuellement du SGP drogoue. Évaluer au cas par cas les conséquences d'une réduction des préférences.
Soutien des efforts déployés par les PDTPB pour valoriser leur accès aux marchés (2004-2006)	Commission en consultation avec les EM	Prendre en compte la nécessité de soutenir les PDTPB lors de la révision des règles d'origine. Renforcer l'activité du service d'assistance en faveur des pays en développement.
7. Amélioration de la durabilité des pratiques des entreprises et des investissements dans les PDTPB		
Promotion de la RSE (2004-07)	Commission, EM et ONG	Encourager l'application de codes de conduite viables. Soutenir les échanges d'expériences. Examiner la définition de critères pour la mise en place de régimes d'échange équitables et éthiques facultatifs au niveau communautaire.
Promotion de PPP avec des multinationales et des PDTPB (2004-2007)	Commission/EM, PDTPB, ONG	Gérer des partenariats public-privé (PPP) dans certains PDTPB et évaluer l'expérience acquise. Diffuser les meilleures pratiques par l'intermédiaire des OIP et des PDTPB.
Promotion de la concurrence (2004-2010)	Commission et autres membres de l'OMC	Élaborer des principes communs, également dans le cadre de la coopération régionale, garantissant la concurrence au sein de l'OMC.

a) «Coopération de l'UE avec les organisations internationales en matière de produits de base»: La Commission propose d'établir un programme de coopération multilatéral en matière de produits de base conjointement avec la Banque mondiale, la FAO, la Cnuced et le FCPB.

Annexe 3. Caractéristiques des pays et territoires en développement tributaires, au plus, de trois produits de base agricoles pour plus de 20 % de leurs exportations totales

Pays	2 ^{ème} et 3 ^{ème} produits de base	P M A	P F R 14	PR MI 15	Petits États insulaires	Pays encla- vés	ACP	PIB par habitant (PPA US\$) 2000	Classe- ment IDH ¹⁶	Population ¹⁷ (millions) 2000	PPTE 2001 ¹⁸	PFRDV 2001 ¹⁹
Producteur de sucre (principalement)												
Saint-Christophe-et-Nevis 35 / 38.	Boissons, préparations de graisses				X		X	12 510	44 (H)	*		
Cuba 35 / 43	Cigares, tabac			X				9 023	55(M)	11,2		X ²⁰
Belize 26 / 51	Bananes, jus d'orange			X			X	5 606	58(M)	0,2		
Guyana 24 / 40	Riz, boissons			X			X	3 963	103(M)	0,8	X	
Îles Fidji 23 / 25	Mélasses, cacao			X	X		X	4 668	72 (M)	0,8		
Maurice 20 / 21	Animaux vivants, viande bovine				X		X	10 017	67 (M)	1,2		
Swaziland 20 / 43	Préparations alimentaires sucre			X		X	X	4 492	125 (M)	0,9		X
République dominicaine 13 / 24	Café, fèves de cacao			X			X	6 033	94 (M)	8,4		
Barbade 12 / 22	Boissons, préparations alimentaires						X	15 494	31(H)	0,3		

¹³ Données extraites du CCI/Cnuced/OMC (2002): Coffee: an exporter's guide, p.4.

¹⁴ Pays à faible revenu (RNB par habitant <745 USD en 2001) = PFR

¹⁵ Pays à revenu moyen inférieur = PRMI

¹⁶ Un classement inférieur ou égal à 138 indique un faible niveau de développement humain et un classement compris entre 54 et 137, un niveau de développement humain moyen.

¹⁷ Information non disponible

¹⁸ Classement établi par la Banque mondiale.

¹⁹ Pays à faible revenu et à déficit vivrier (c'est-à-dire importateurs nets de produits alimentaires); FAO (2002): *Classification des pays comme PFRDV: étude*; document disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6691F/Y6691F00.HTM>

²⁰ Pays en phase transitoire. Dépasse le seuil de revenu fixé par la Banque mondiale pour la première année.

Pays	2 ^{me} et 3 ^{me} produits de base	P M A	P F R	PR MI	Petits États insulaires	Pays enclavés	ACP	PIB par habitant (PPA US\$) 2000	Classement IDH	Population (millions) 2000	PPTE 2001	PFRDV 2002
Producteur de café (principalement)												
Burundi 75 / 89 79% o.s.	Thé, sucre raffiné	X				X	X	591	171 (L)	6,4	X	X
Éthiopie 62 / 75 64% o.s.	Peaux de mouton, matières organiques brutes	X				X	X	668	168 (L)	62,9	X	X
Ouganda 54 / 63 59% o.s.	Thé, matières organiques brutes	X				X	X	1 208	150 (L)	23,3	X	
Rwanda 43 / 68 56% o.s.	Thé, peaux	X				X	X	943	162 (L)	7,6	X	X
Sierra Leone** 32% o.s.		X					X	490	173 (L)	4,4	X	X
Nicaragua 19 / 29 27% o.s.			X					2 366	118 (M)	5,1	X	X
El Salvador** 24% o.s.				X				4 497	104 (M)	6,3		
Guatemala 24 / 40	Sucre, bananes			X				3 821	120 (M)	11,4		X
Honduras** 22 / 30 23% os.	Bananes, cigares			X				2 453	116 (M)	6,4	X	X
Colombie 16 / 26	Matières organiques brutes, bananes			X				6 248	68 (M)	42,1		
Madagascar 12 / 21	Clou de girofle, vanille	X					X	840	147 (L)	16	X	X
Producteur de bananes (principalement)												
Sainte-Lucie 54 / 62	Cerveoise, fruits frais				X		X	5 703	66 (M)	0,1		
Saint-Vincent 37 / 68	Farine de blé, riz			X	X		X	5 555	91 (M)	0,1		

Dominique 27 / 31	Bananes plantains, huile de coprah				X		X	5 880	61 (M)	0,1		
Équateur 24 / 29	Matières organiques brutes, café			X				3 203	93 (M)	12,6		X
Panama 23 / 29	Sucre, café							6 000	57 (M)	2,9		
Costa Rica 21 / 40	Café, matières organiques brutes							8 650	43 (H)	4,0		
Producteur de coton (principale- ment)												
Burkina Faso 39 / 45	Bovins, ovins	X				X	X	976	169 (L)	11,5	X	X
Tchad 37 / 48	Bovins, caprins	X				X	X	871	166 (L)	7,9	X	X
Bénin 33 / 38	Graines de coton, huile de palme	X					X	990	158 (L)	6,3	X	X
Mali 30 / 44	Bovins, ovins	X				X	X	797	164 (L)	11,4	X	X
Togo 23 / 36	Café, coton	X					X	1 442	141 (L)	4,5	X	X
Somalie 23 / 36	Café, coton	X					X	*	*	*	X	X
République centrafricaine 11 / 21	Café, bovins	X					X	1 172	165 (L)	3,7	X	X
Producteur de cacao (principale- ment)												
Nioué (taro) 71/75	Miel, bananes			X			X	*	*	*		
São Tomé e Príncipe 69 / 70	Café, coprah	X			X		X	1 792	119 (M)	0,1	X	X
Côte d'Ivoire 36 / 46	Café, pâte de cacao		X				X	1 630	156 (L)	16,6	X	X
Ghana 24 / 28	Beurre de cacao, ananas		X				X	1 964	129 (M)	19,3	X	X
Feuilles de tabac												
Malawi 59 / 70	Thé, sucre	X				X	X	615	163 (L)	11,3	X	X
Zimbabwe 22 / 29	Coton, sucre		X			X	X	2 635	128 (M)	12,6		
Noix de cajou												

Guinée-Bissau 48 / 51	Coton, palme	X					X	755	167 (L)	1,2	X	X
Citrouilles												
Tonga 44 / 61	Matières organiques brutes, vanille			X	X		X	*	*	*		

Pays	2 ^{me} et 3 ^{me} produits de base	P M A	P F R	PRMI	Petits États insulaires	Pays enclavés	A C P	PIB par habitant (PPA USD) 2000	Classement IDH	Population (millions) 2000	PPTE	PRFDV 2002
Coprah												
Vanuatu 43 / 66	Légumes, viande bovine	X			X		X	2 802	131 (M)	0,2		X
Kiribati 42 / 42		X			X		X	*	*	*		X
Samoa 12 / 33	Fruits préparés, huile de coprah	X					X	5 041	101 (M)	0,2		X
Soja												
Paraguay 39 / 53	Tourteaux de soja, coton			X				4 426	90 (M)	5,5		
Ghee (de lait de vache)												
Bande de Gaza 39 / 58	Oranges, pommes de terre			X				*	*	*		
Noix de muscade												
Grenade 38 / 49	Fèves de cacao, farine de blé				X		X	7 580	83 (M)	0,1		
Vanille												
Comores 34 / 49	Clou de girofle, coprah	X			X		X	1 588	137 (M)	0,7	X	X
Thé												
Kenya 26 / 44	Café, matières organiques brutes		X				X	1 022	134 (M)	30,7	X	X
Arachides												
Gambie 20 / 34	Huile et tourteaux d'arachide	X					X	1,649	160 (L)	1,3		X
Bovins												
Djibouti 18 / 24	Sucre, matières organiques brutes	X					X	2 377	149 (L)	0,6		X
Noix de cajou												
Tanzanie 16 / 42	Café, coton	X					X	523	151 (L)	35,1	X	X
Peaux (de chèvre)												

Afghanistan 14 / 38	Raisins frais et secs	X					*	*	*		X
Graines de sésames											
Soudan 13 / 38	Ovins, matières organiques brutes	X				X	1 797	139 (L)	31,1	X	X

Source : FAO (2002): Dépendance des pays en développement à l'égard des exportations d'un seul produit agricole : étendue du problème et tendances ; CE (2000): L'accord de Cotonou. Annexe VI : Liste des États les moins avancés, enclavés ou insulaires.