

Les régions ressortiront-elles renforcées ou affaiblies par les APE ?

Benoît Faivre-Dupaigre, b.faviredupaigre@iram-fr.org

► Benoît Faivre-Dupaigre est responsable de l'unité Politiques agricoles et Acteurs ruraux de l'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (Iram). Il a coordonné une étude sur « APE et dynamique des flux régionaux : une application aux pays de la Cedeao » réalisée pour le compte de l'Agence française de développement (janvier 2007).

IL EST ÉVIDENT que des considérations politiques ont présidé à la définition des contours des régions qui allaient négocier avec l'Union européenne (UE). Elles ont prévalu sur la rationalité économique mise en avant par l'Accord de Cotonou : « *la coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP, considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur insertion dans l'économie mondiale* ». En Afrique de l'Ouest, alors que l'Uemoa avait, dès la signature de l'Accord de Cotonou, reçu mandat pour conduire des négociations sur un APE, les chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao prenaient la décision de négocier avec l'UE. La crise en Côte d'Ivoire redonnait du poids à l'action politique de la Cedeao et l'opportunité saisie par les pays anglophones (Ghana, Nigeria) de reprendre du leadership régional ont concouru à l'adoption de cette configuration. La Commission européenne y voyait le moyen d'intégrer ces géants dans un espace économique régional fondé sur des règles connues, préfiguré par les huit pays de la zone franc. Mais le choix de conclure un APE avec des régions répondait aussi, de la part de l'UE, à la nécessité de faciliter la négociation avec des groupes plus homogènes et en conformité avec l'OMC qui offre une certaine souplesse pour les accords de libre-échange régionaux.

Une fragilité politique originelle. C'est alors que les difficultés apparaissent. Rien que pour l'Afrique, on dénom-

1. Caraïbes; Pacifique; Afrique de l'Ouest (*Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest [Cedeao] + Mauritanie*); Afrique centrale (*Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale [Cemac] + Sao Tomé et Príncipe + RDC*); Marché commun d'Afrique orientale et australe (Comesa); Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

bre 15 organisations sous-régionales imbriquées les unes dans les autres. Or l'APE ne prend en considération que 5 groupes : les pays ACP de la Cedeao (Afrique de l'Ouest), du Comesa (Afrique Orientale et Australe), de la Cemac (Afrique Centrale), de la SADC (Afrique Australe) et implicitement, les non-ACP. Chaque pays doit donc clarifier son appartenance à une région. À titre d'exemple, la République démocratique du Congo (RDC) est théoriquement membre du Comesa et de la SADC, mais a décidé de rallier la Cemac pour la négociation de l'Accord. Des pays « orphelins » doivent se rapprocher d'organisations auxquelles il n'appartiennent pas (Sao Tomé et Príncipe vers la Cemac, la Mauritanie vers la Cedeao). Certains pays non-ACP (Libye, Égypte) font partie d'unions régionales qui négocient un APE. Cela

pose un problème pratique d'harmonisation des règles commerciales au sein de ces futures entités économiques qui visent à devenir des unions douanières : comment prétendre à une pratique commerciale unique, sans distorsion entre pays ne disposant pas des mêmes règles d'échanges avec des pays tiers du fait de leur appartenance à diverses organisations régionales ? Cela révèle le fondement politique fragile des intégrations régionales. On ne retrouve pas, dans les groupes régionaux ACP, les ciments politiques originels qui ont fait la force des unions supranationales qui ont duré, à l'instar de la réconciliation franco-allemande et la reconstruction de l'Europe pour l'Union européenne.

Les contradictions liées au contenu de l'accord. Les politiques monétaires et

Les tarifs extérieurs communs (Tec) à l'épreuve de l'APE

L'APE, dans sa philosophie, implique que les règles d'accès au marché des pays à l'intérieur des groupes régionaux soient homogénéisées de manière à ce qu'ils se spécialisent en vertu des avantages comparés sans subir les effets de concurrence abusive liée à des droits de porte différents. Les espaces régionaux doivent donc évoluer vers des unions douanières. Lorsque des sous-groupes se sont déjà unis autour d'un Tarif extérieur commun, l'enjeu est alors d'intégrer de nouveaux pays et de les faire adhérer à la règle déjà établie. Dans le cas de la Cedeao l'extension du Tec concerne des « poids lourds », la remise en cause de la règle initiale est dès lors inévitable. On doit alors concilier des positions parfois totalement divergentes : pour le riz par exemple, le Tec est à 10 % mais la Gambie pro-

pose de le ramener à 0 %, le Ghana à 20 %, la Sierra Leone à 15 % et le Nigeria à 50 %.

Mais alors que l'APE tend à susciter la mise en place de Tec, il crée en même temps les conditions d'une remise en cause de la libéralisation des échanges. En effet, les pays profitent de l'occasion pour intégrer des clauses de sauvegarde et parfois des conditions plus restrictives d'importation. On a ainsi vu surgir, dans la Cedeao, sous l'impulsion du Nigeria, l'idée d'une 5^e bande tarifaire à 50 % et d'un « droit compensateur », dispositif original destiné à contrer les effets sur les prix mondiaux des protections intérieures et des subventions à l'exportation des autres membres de l'OMC. L'impact des APE en terme de désarmement tarifaire est donc moins que certain.



© Afdi

fiscales, aspects essentiels à la compétitivité internationale, sont laissées de côté par les APE qui se focalisent sur les questions d'accès au marché. Cela risque de laisser des pays ou des opérateurs désarmés face à des problèmes majeurs, tels que l'impact du taux de change sur le commerce régional (par exemple le Naira nigérian face au FCFA des pays de la zone franc). La libéralisation du commerce avec l'UE, avec la possibilité de bénéficier de tarifs nuls à l'entrée de certains produits risque d'accroître les tensions entre les pays extravertis (souvent les pays côtiers) et les pays enclavés qui misent sur le marché régional pour écouler leurs productions : céréales et viandes européennes contre céréales locales et bétail sahélien.

Des occasions tentantes. Certains États pourraient revendiquer quelques faveurs en échange de leur solidarité intra-régionale. Les pays les moins avancés (PMA) n'ont pas d'intérêt individuel à signer l'APE. Ils peuvent, en toute conformité avec les règles de l'OMC, continuer à bénéficier de l'initiative « Tout sauf les armes » et donc d'un accès libre au marché de l'UE. Ils pourraient même revendiquer, si on accorde aux Pays en développement les mêmes bénéfices que ceux qu'ils ont, une compensation au titre de la réduction du « différentiel d'avantage ». Certains pays pourraient aussi être tentés de jouer une carte individuelle pour faire valoir des intérêts spécifiques (Cap-Vert, Afrique du Sud et pourquoi pas Côte d'Ivoire), et il n'est pas impossible que l'entité régionale à laquelle ils appartiennent se montre plus attentive à inclure leurs préoccupations, ne serait-ce que dans la prise en compte de leur liste de produits sensibles.

La fragilisation des consensus atteints. Le principe de libéralisation commerciale qui caractérisait la mise en place

du Tarif extérieur commun (Tec) de l'Uemoa avait le mérite de simplifier les règles par son caractère « uniformisateur ». Avec la négociation sur le degré d'ouverture, la définition de produits sensibles et avec l'extension du Tec aux autres pays de la Cedeao, on court le risque que le compromis interne à l'Uemoa vole en éclat. Lorsqu'il s'agit d'octroyer des dérogations, on doit se rendre à l'évidence que le rapport de force entre pays agira sur la défense de la protection d'un produit plutôt qu'un autre. Les dérogations risquent alors de constituer un coin dans la fissure déjà prête à apparaître entre les pays. Le risque persiste que les pays appliquent alors des mesures spécifiques, en marge des dispositions prévues par le Tec Cedeao, de la même manière que les pays de l'Uemoa l'avaient fait suite à l'introduction du Tec sur leur zone.

Le réveil paradoxal d'une conscience régionale. La négociation a mis l'accent sur le commerce, reléguant au

second plan les considérations sociales. En focalisant la discussion sur la libéralisation, on évite de débattre de l'incapacité du marché à répondre aux défis du développement. Il est plus facile d'atteindre un accord en haut, entre gouvernements, que de résoudre les problèmes posés par la multitude des jeux d'acteurs sur le fonctionnement des marchés. L'APE recherche l'efficacité économique maximale mais ignore les enjeux de redistribution et l'inéquité qu'il pourrait générer. En abordant l'intégration régionale sur un plan instrumental, motivée par des négociations commerciales, on prend un risque majeur de rejet par les citoyens à la fois de l'APE et de l'initiative de l'UE. Ce ne serait pas le moindre des paradoxes que le processus de négociation renforce le sentiment régional, en fédérant les mécontentements. On doit d'ailleurs reconnaître à l'APE le mérite d'avoir dynamisé les processus sociaux et relancé le débat et l'action en faveur des intégrations régionales. ■

Les différents niveaux d'intégration économique dans la région Cariforum

LE CARIFORUM est un accord de Libre-échange (ALE) incomplet entre le Caricom* et la République dominicaine. Cet ALE ne couvre pour l'instant que le commerce de biens, tandis que d'autres négociations sont prévues (notamment pour y inclure les services, la propriété intellectuelle et les investissements).

Le Caricom quant à lui est une union douanière totalement intégrée et l'OMC l'a déclarée conforme à l'article XXIV du Gatt. Il possède un Tarif extérieur commun (Tec), avec des exceptions pour un nombre limité de lignes tarifaires, pour certains États membres. Le Caricom se dirige vers un niveau d'intégration plus poussé, appelé « Marché et économie uniques du Caricom » (« *Caricom Single Market and Economy* », CSME), dans lequel seront intégrés, outre la libre circulation des biens, celle des services, des travailleurs, du capital, ainsi que le droit d'installation. Deux sous-groupes co-existent au sein du

Caricom : les pays plus développés et les pays moins développés. Six d'entre ces derniers forment ensemble une union économique : l'Organisation des États des Caraïbes orientales.

Ainsi, le fait que les APE soient négociés entre l'Union européenne et le Cariforum est plus compliqué qu'il n'y paraît puisque l'intégration en son sein n'est pas aboutie. Certains domaines de négociation ou politiques que l'Union européenne souhaite intégrer dans l'APE ne sont pas encore harmonisés au sein de l'espace Cariforum.

Dr. Claudius Prévaille, cprevaille@gmail.com

* La « Communauté caribéenne » (*Caribbean Community*, Caricom) est née en 1973, regroupant au départ 4 pays : la Barbade, le Guyana, la Jamaïque et Trinidad et Tobago. Elle comprend actuellement 15 États membres.