

Version intégrale de l'entretien intitulé

« La Cedeao, un acteur de poids dans la négociation des APE »

Grain de sel n°32 Septembre 2005

<http://graindesel.inter-reseaux.org/>

Entretien avec Yaya Sow. Représentant de la Cedeao à Bruxelles.

Représentant de la Cedeao à Bruxelles depuis un an et demi, Yaya Sow est l'un de ses « pionniers » : Il y travaille depuis plus de 25 ans. Avant de s'installer en Belgique, il était au département des Politiques économiques de cette institution à Abuja (Nigeria, siège de la Cedeao). M. Sow nous reçoit dans les locaux qu'il occupe à Bruxelles, un bureau partagé avec d'autres organismes, non loin du centre de la « capitale de l'Europe ».

Le rôle de la représentation de la Cedeao à Bruxelles est de renforcer le partenariat Cedeao - Union européenne et de faciliter la conduite des négociations de l'APE.

ayasowe@hotmail.com

www.ecowas.int

Grain de sel : Qu'attend la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) de la réforme du régime commercial UE-ACP¹ et quelle est sa position actuelle dans la négociation des accords de partenariat économique (APE) ?

Yaya Sow : Les accords de Cotonou ont consacré la création d'un nouveau régime commercial qui sera basé sur des APE et qui vont remplacer les « préférences commerciales unilatérales » de Lomé. L'Afrique de l'Ouest s'attend à ce que ce nouveau régime commercial soit un vrai outil de développement qui permette aux pays de renforcer leur politique de lutte contre la pauvreté.

Ce régime doit apporter des réponses optimales aux questions posées. La position actuelle de l'Afrique de l'Ouest est fondée sur cette approche là, compte tenu du fait que dans une région qui compte 230 millions d'habitants, près de la moitié de la population vit avec moins de 1 dollar US par jour.

GDS : Comment la Cedeao a-t-elle défini cette position ?

YS : Les chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao ont défini une configuration géographique qui comprend les 15 pays de la Cedeao² plus la Mauritanie puis ils ont donné des directives et un mandat de négociation à la Cedeao.

Cette dernière traite - en collaboration avec la commission de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (Uemoa³) - à partir d'une structure de négociation mise en place et de thèmes définis. Les négociations ont été lancées à Cotonou en octobre 2003 et en août 2004 une « feuille de route » a été adoptée par les ministres du commerce et des Finances des États de l'Afrique de l'Ouest.

Cette feuille de route comprend trois volets :

- l'approfondissement du processus d'intégration régionale ;
- la mise à niveau des économies et l'amélioration de la compétitivité ;

¹ ACP : Afrique Caraïbes Pacifique

² Pour plus d'information sur les différents regroupements régionaux africains, cf. Grain de sel n° 25, décembre 2003, Le régionalisme en Afrique.

³ www.uemoa.int

- les activités liées à la mise en œuvre de la feuille de route.

Bien que laissant une certaine marge de manœuvre car suffisamment flexible, la feuille de route définit le cadre des négociations. Elle reflète fondamentalement notre vision de l'APE en tant que région.

GDS : Quels sont les principaux éléments de débat dans la mise au point de la position de la Cedeao sur les APE ?

YS : Il y a un consensus très fort au sein de la Cedeao en ce moment sur les éléments à négocier. Tous les pays insistent sur la prise en compte de la dimension « développement ». C'est-à-dire : réduction de la pauvreté et négociations sectorielles (sur l'agriculture par exemple). L'Afrique de l'Ouest est plus favorable à la négociation de certains thèmes sectoriels relatifs à la production comme l'agriculture que l'Union européenne (UE)⁴.

Parmi les thèmes traités, on peut citer : création d'une union douanière, facilitation du commerce et des échanges, mesures SPS (obstacles techniques au commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires), commerce des services, droits de propriété intellectuelle. Avant il y avait aussi la concurrence et les investissements mais tout récemment, à la dernière réunion des ministres du Commerce et des Finances, ces derniers ont donné des instructions pour que l'Afrique de l'Ouest ne négocie pas la concurrence et les investissements contrairement à ce qui est inscrit sur la feuille de route. En effet, ces questions font partie des « matières de Singapour » au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁵. Les ministres ont recommandé de s'en tenir à la création d'un cadre régional au niveau de l'Afrique de l'Ouest dans les domaines aussi bien de la concurrence que des investissements. Ils disent attendre les résultats des négociations de l'OMC prévue à Hong Kong en décembre. Mais beaucoup de gens ne sont pas optimistes sur l'issue de ces négociations d'ici décembre. Entre les États de la Cedeao, on ne rencontre aujourd'hui pas de friction majeure. Le consensus sur la prise en compte des questions de développement se retrouve à tous les niveaux au sein de la Cedeao, mais butte au niveau de l'UE. L'Afrique de l'Ouest dit qu'il faut accompagner les pays dans l'APE. Les Européens disent qu'il y a déjà des ressources pour cela dans le cadre du Fonds européen de développement (Fed). Dans la mesure où les pays d'Afrique de l'Ouest n'arrivent pas à consommer toutes ces ressources, les Européens disent qu'il ne faudrait pas leur en donner plus. Les négociateurs Ouest-africains quant à eux argumentent que les ressources du Fed ne sont pas flexibles. Il y a des lourdeurs bureaucratiques énormes pour y avoir accès. Et ils ont peur qu'en utilisant ces ressources-là il ne reste plus rien pour les projets de développement. Des ressources additionnelles sont nécessaires pour faire face aux coûts d'ajustement des économies et au renforcement des capacités d'offre.

⁴ Dans leur approche des négociations des APE les pays ACP avaient retenu six groupes de questions (accès au marché ; agriculture et produits de la pêche ; développement ; commerce des services ; secteurs liés au commerce, questions juridiques). La Commission européenne s'est montrée réticente à l'idée de discuter des questions agricoles distinctement, préférant inclure ces questions dans des négociations générales sur l'accès au marché (évitant toute discussion sur la réforme de la politique agricole commune). Finalement les discussions ont été menées sur : l'accès au marché ; les questions réglementaires ; la boîte à outils nécessaire à la promotion de l'intégration régionale ; l'insertion harmonieuse des pays ACP dans l'économie mondiale.

⁵ NDLR : Les « matières de Singapour » sont l'investissement, les marchés publics, la concurrence, la facilitation des échanges. Quatre sujets qui, faute d'avoir fait l'objet d'un consensus lors de la rencontre de l'OMC de Singapour en 1996, avaient été au centre d'accords spécifiques entre certains pays, dans le cadre de l'OCDE (accord multilatéral sur l'investissement). Ces accords ont été dénoncés par les pays africains notamment auprès de l'OMC et abandonnés en 2004 sur demande de cette dernière.

GDS : Comment les négociations sont-elles menées, concrètement ?

YS : La structure des négociations comprend un comité technique d'appui qui est un comité d'experts, un comité des hauts fonctionnaires d'Afrique de l'Ouest et les négociateurs en chef, trois hauts fonctionnaires. Du côté de l'Afrique de l'Ouest : le Secrétariat exécutif de la Cedeao, la commission de l'Uemoa, les États membres, la société civile et le secteur privé sont représentés, à des degrés divers, dans ces structures. Du côté de l'Union européenne : la Commission européenne. Ces différentes structures se réunissent à chaque fois en fonction des sujets à débattre. La périodicité des rencontres est d'environ tous les deux mois, à Bruxelles ou en Afrique de l'Ouest alternativement. Des comptes rendus sont produits à chaque rencontre. Nous faisons surtout beaucoup d'études car nous avons besoin d'avoir un bon état des lieux (par exemple sur les normes). Des bureaux d'études et des experts de la Cedeao sont sollicités pour réaliser ces études qui sont financées sur le budget propre de la Communauté et sur des ressources mises en place par la Commission européenne.

GDS : La Mauritanie est normalement partie prenante de la négociation, aux côtés de la Cedeao. Or, l'APE implique une union douanière avec un tarif extérieur commun aux frontières de l'espace régional. Or, ceci ne semble pas envisagé puisque la Mauritanie a quitté la Cedeao. Qu'en est-il exactement ?

YS : Cette question est pertinente, parce que la configuration géographique des négociations, c'est bien 16 pays, autrement dit la Cedeao + la Mauritanie. Pour négocier avec les Européens il faut avoir un marché régional organisé et donc être dans une union douanière (avec un tarif extérieur commun). C'est cette région-là qui négocie avec la partie européenne. Or la Mauritanie n'est pas membre de la Cedeao. La Mauritanie et la Cedeao vont devoir s'asseoir pour voir quel type de coopération avoir pour pouvoir corriger cette situation. Pour le moment, aucune négociation n'a encore été entamée. La question a été soulevée, surtout par les Européens qui voudraient savoir quel type de relations commerciales et douanières doit être définit pour prendre en compte cette situation. Mais des solutions techniques sont possible : la Mauritanie peut signer des accords de coopération commerciale avec la Cedeao par exemple.

GDS : Dans l'état actuel de la négociation, quels sont les grands points d'accord et de désaccords entre l'UE, les ACP en général et la Cedeao en particulier ?

La négociation APE comprenait deux phases : phase 1 au niveau « tous ACP ». Le groupe ACP ne s'est pas très bien entendu avec les Européens à ce niveau là. Les ACP voulaient que la phase 1 soit consacrée par un accord formel, avant d'aller à la phase 2 : les négociations régionales. Les européens n'ont pas voulu, car pour eux cette phase 1 représentait, tout simplement, un cadre de références, à ne pas formaliser.

L'autre désaccord comme je vous l'ai signalé précédemment porte sur la mise à disposition de ressources additionnelles. En fin de compte, les discussions sont prolongées, mais aucun accord n'a été décidé. La phase deux a commencé sans que la phase 1 soit finalisée en tant que telle.

En ce qui concerne la phase 2, comme je l'ai déjà souligné plus haut, l'Afrique de l'Ouest a exprimé des préoccupations sur la prise en compte de la question de développement dans l'APE. Il y a de grandes différences en termes de développement entre l'UE et les ACP. L'Afrique de l'Ouest souffre entre autre du manque ou du coût élevé des facteurs de production (pas d'électricité ou électricité très chère, pas de route ou routes en mauvais état, pas de services d'utilité publique comme l'eau, etc.). Le coût élevé des facteurs affecte négativement la compétitivité des produits africains sur le marché international. Il faut produire avant de pouvoir exporter. Si vous ne produisez pas vous ne pouvez pas exporter. Les Européens ont beau démanteler les barrières tarifaires sur leurs marchés, l'Afrique fait

face à des problèmes de capacités d'offre. Nous avons donc dit aux Européens « permettez-nous de produire, en quantité, à bas prix et des produits de qualité. Pour que nous puissions avoir accès à votre marché ».

L'UE n'a pas dit non, pas encore. Elle est d'accord avec cette analyse de la situation, mais souligne toutefois qu'il faut utiliser les instruments du Fed dans l'accord de Cotonou. Or il se trouve que certains pays, sous sanction, ne peuvent pas accéder à ces fonds. Pour les autres, les lourdeurs administratives liées à l'accès aux fonds du Fed en rendent l'accès difficile. Ces fonds représentent beaucoup d'argent, autour de 13 milliards d'euros. Je tiens à rappeler que l'UE est le principal bailleur de fonds de l'Afrique. Malgré les critiques, il faut le reconnaître : l'Union européenne est le premier bailleur de fonds de l'Afrique de l'Ouest et aussi son premier partenaire commercial. 46% du commerce extérieur de l'Afrique de l'Ouest est fait avec les Européens. Le commissaire européen au Développement et à l'Aide humanitaire, Louis Michel, en tous les cas dans son discours, insiste pour que les APE soient utilisés pour favoriser le développement et lutter contre la pauvreté (idem pour le commissaire pour le Commerce extérieur, Peter Mandelson). Leur discours est séduisant. Nous devons prendre appui sur ces différentes déclarations pour faire avancer la cause de nos pays. En tout cas c'est une démarche encouragée par le Secrétaire exécutif de la Cedeao, Dr. Mohamed Ibn Chambas, qui insiste beaucoup sur la dimension de développement de l'APE afin que les intérêts des États de l'Afrique de l'Ouest ne soient pas lésés. Il a instruit les cadres de la Cedeao qui participent aux négociations à agir dans ce sens.

GDS : Des études d'impact ont été réalisées au niveau de la Cedeao, tant au niveau régional que national. Quelles en sont les principales conclusions ?

YS : Il y a eu plusieurs études d'impact, menées par plusieurs acteurs : les États, la Cedeao, certains bailleurs (à l'instar de la fondation Friedrich Ebert ou de l'UE qui a fait une étude d'impact sur le développement durable), des organisations internationales (étude de la Commission économique pour l'Afrique, CEA). Fondamentalement, les résultats des études se recourent.

Au niveau de la Cedeao, nous les centralisons et en tirons des conclusions. La mise en place de financement pour les coûts d'ajustement budgétaire est préconisée. Beaucoup d'études concluent qu'à court terme certains pays vont subir des pertes budgétaires qu'il faudra compenser. Il y aura des pertes de recettes douanières qui vont se répercuter sur les budgets. Il y aura également des coûts d'ajustement économique. Des usines vont fermer, des emplois vont être supprimés. Il faudra voir comment corriger cela. Mais à moyen/long terme, l'APE va générer une croissance. En fin de compte ceci va se répercuter sur les économies, d'ici 5 à 10 ans. Mais vous savez que les études sont basées sur des modèles qui sont eux même basés sur des hypothèses avec des statistiques pas toujours fiables. Donc, il ne faut pas tirer des conclusions hâtives.

GDS : On parle peu des pertes de recettes douanières, qui constituent pourtant une des principales sources de financement des politiques publiques. Pensez-vous que les budgets nationaux puissent se passer de cette ressource ?

Si on libéralise de façon symétrique il va y avoir des pertes de recettes douanières. Et des pertes d'emploi. Mais on pense qu'à long terme cela devrait déboucher sur des créations d'emplois et une croissance.

Comment compenser ? Les budgets nationaux ne peuvent compenser les pertes de recettes douanières. Il va falloir que les Européens mettent la main à la poche. Les négociations viennent de commencer, les jeux sont encore à somme nulle. Mais l'équipe des négociateurs d'Afrique de l'Ouest a bien à l'esprit les enjeux sur la lutte contre la pauvreté et insiste sur ces questions. On ne va pas libéraliser au même rythme que les Européens, aussi bien en termes

de rapidité (taux de libéralisation) qu'en terme de délais. La libéralisation doit être asymétrique et les Européens sont d'accord là-dessus. Ce qui est très encourageant.

Les ACP sont conscients de cela, et une requête a été introduite à ce titre pour voir comment rendre l'article 24 du Gatt plus flexible. Dans les accords de Cotonou, il est dit que les APE doivent être compatibles avec les règles de l'OMC. L'article 24 du Gatt⁶ sur les accords commerciaux régionaux déroge au principe de la clause de la nation la plus favorisée. Il dit que « l'essentiel » des échanges dans le cadre d'unions douanières, d'accords commerciaux régionaux doit être libéralisé. On interprète « essentiel » par au moins 80%. Comme nous allons à un accord de libre échange entre la Cedeao et l'Union européenne, si l'on doit respecter ce principe, 80 % des échanges entre les ACP et l'UE doivent être libéralisés !

Nous disons que nos pays, compte tenu de leurs capacités de production, ne peuvent pas libéraliser 80 % de leur production. Ce serait un suicide. L'Afrique de l'Ouest a plaidé au niveau des ACP, pour qu'une modification soit introduite au niveau de l'OMC : la prise en compte du traitement spécial et différencié dans l'article 24. Nous avons, en 2004, approché l'UE pour qu'elle appuie cette demande là (la flexibilité de l'article 24 du Gatt).

GDS : Selon vous, une libéralisation complète des échanges commerciaux entre l'UE et la Cedeao est-elle réaliste compte tenu des différences de productivité et de compétitivité ?

YS : Une libéralisation complète des échanges est exclue, je suis catégorique là-dessus.

L'UE verse près de 40 milliards de subventions agricoles à ses producteurs et il est évident qu'on ne peut pas libéraliser l'agriculture. Les paysans d'Afrique de l'Ouest ne peuvent pas faire face à cette concurrence de produits subventionnés. Mais nous tenons à ce que l'agriculture fasse partie des thèmes de négociation. Les européens ne sont pas entièrement d'accord, ils parlent d'analyse sectorielle mais nous insistons.

Presque toutes les filières sont menacées, en dehors de l'agriculture d'exportation, où l'Europe n'a pas d'avantage comparatif, l'Europe ne produit pas de café, de cacao ou de palmiste. Dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest, des filières ont disparu du fait de la libéralisation.

GDS : Quels sont les secteurs économiques ou les produits pour lesquels une libéralisation des échanges vous semble profitable pour l'Afrique de l'Ouest ?

YS : La libéralisation des services est un plus. La téléphonie a été libéralisée, cela a été une bonne chose. Beaucoup de gens disposent du téléphone cellulaire, cela leur permet d'entrer en contact avec le monde extérieur. Cela a surtout été un succès au Sénégal. Il y a aussi eu des privatisations réussies dans certains secteurs comme l'eau ou l'électricité en Côte d'Ivoire, ou dans certains pays. La libéralisation du secteur des services pourrait apporter un plus. Je pense aussi à la libéralisation du secteur aérien. Vous savez qu'en Afrique de l'Ouest l'avion coûte trop cher. Ce secteur a besoin d'être libéralisé. Cela fait partie des thèmes de négociation avec les Européens. Ceux-ci risquent de ne pas libéraliser les conditions de service offertes aux travailleurs car ils ont des préoccupations liées aux problèmes d'immigration.

GDS : La « protection différenciée » est un des piliers de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap⁷). Comment la protection différenciée pourra-t-elle s'appliquer dans le cadre des APE ?

YS : La protection différenciée c'est par rapport au tarif extérieur commun (Tec) de la Cedeao, qui est basé sur le Tec de l'Uemoa. Il y a un droit de douane composé de 4 taux :

⁶ Cf. encadré « Qu'est-ce que le Gatt ? » ci-après.

⁷ Cf. GDS n°30 (mars 2005) : Une politique agricole commune pour l'Afrique de l'Ouest (p.5-6).

0% ; 5% ; 10% et 20% pour les produits finis. C'est ce tarif de l'Uemoa qui a été élargi aux autres pays de la Cedeao, suite à une décision de la conférence des chefs d'État et de gouvernement. Les organisations paysannes ouest africaines pensent que ce Tec n'est pas optimal, qu'il ne protège pas suffisamment la production locale. Elles réclament une protection différenciée ou une bande spéciale pour les produits de l'agriculture afin que ce secteur ne soit pas soumis aux taux du Tec de la Cedeao.

GDS : Au stade actuel, comment percevez-vous la position de l'Union européenne concernant la spécificité des échanges agricoles et de la sécurité alimentaire ?

YS : L'agriculture en tant que telle ne figure pas dans les secteurs de concentration⁸ de la coopération entre l'Union européenne et les organisations régionales. Cela ne veut pas dire que l'Union européenne ne se préoccupe pas du développement de l'agriculture. M. Louis Michel prépare une nouvelle stratégie de partenariat pour l'Afrique où il est question des problèmes d'agriculture et de sécurité alimentaire. Une réunion à Bruxelles est prévue le 29 septembre 2005, en présence des organisations régionales. M. Louis Michel m'a l'air d'être sincère, c'est quelqu'un qui aime l'Afrique. Nous pensons qu'avec lui – c'est le commissaire au développement il ne faut pas l'oublier – les choses vont bouger. Un processus participatif est lancé, les organisations régionales africaines vont avoir leur input dans la vision de cette stratégie européenne pour l'Afrique.

GDS : Un dernier mot ? pour conclure ...

Le monde rural c'est le miroir de nos sociétés, les sociétés africaines. Le travail de sensibilisation sur le sort des paysans et l'impact économique des politiques sur le monde rural sont cruciaux. *Grain de sel* a un rôle très important à jouer là. Nous allons utiliser GDS comme outil pour mieux négocier, ne pas oublier le sort des paysans, voir tout cela dans une perspective de développement, et prendre en compte la spécificité des questions agricoles sur le développement. Je vous remercie.

⁸ NDLR : Les « secteurs de concentration » de l'Union européenne sont : les infrastructures, l'appui institutionnel, l'appui budgétaire, la décentralisation.

Encadrés :

Qu'est-ce que le Gatt ?

Après la deuxième guerre mondiale, une série d'organismes - connus généralement sous l'appellation d'institutions de *Bretton Woods* (Banque mondiale, Fonds monétaire international, etc.) - destinés à coordonner et à réglementer la coopération économique internationale ont vu le jour. Dans ce contexte, la création d'une institution destinée à réglementer le commerce : l'Organisation internationale du commerce (OIC) a été envisagée. En dépit du fait que cette institution n'a jamais vu le jour, un groupe de pays a entamé durant la même période des négociations sur les tarifs douaniers, parvenant à s'entendre sur un ensemble de normes destinées à libéraliser leurs échanges commerciaux. Ces normes et ces concessions relatives aux tarifs douaniers, adoptées « provisoirement », ont donné lieu à « l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce » (Gatt) - entré en vigueur en janvier 1948.

Malgré son caractère provisoire le Gatt est resté le seul instrument multilatéral régissant le commerce international jusqu'à la fin de 1994, moment auquel a été constituée l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Tout au long de ses 47 premières années, le Gatt s'est vu complété par d'autres accords « multilatéraux » et « plurilatéraux » (c'est-à-dire fondés sur l'adhésion volontaire et non pas automatique de tous ses membres) s'ajoutant à l'accord initial, dans le but de réduire de plus en plus les tarifs douaniers et autres obstacles au commerce. Ces nouveaux accords ont été obtenus grâce à une série de « Rounds » ou cycles de négociation commerciale - huit en tout - le dernier étant le Cycle de l'Uruguay. Le Gatt en tant qu'organisation ad hoc n'existe plus depuis la naissance de l'OMC, mais le Gatt en tant qu'accord – enrichi pendant près d'un demi-siècle – existe toujours, incorporé à l'OMC. On parle ainsi désormais du « GATT de 1994 ».

Source : http://www.unesco.org/culture/industries/trade/html_fr/question7.shtml

Clause de la nation la plus favorisée

La clause de la nation la plus favorisée est une provision fréquente des traités de commerce international. La nation A offrant la clause de la nation la plus favorisée à la nation B s'engage, sur la gamme de marchandises concernées par le traité, à ne pas imposer de droit de douane plus élevés sur les exportations de B qu'elle n'en impose à tout autre partenaire commercial. Elle garantit ainsi à B qu'aucune de ses marchandises exportées ne sera défavorisée par rapport aux exportations d'une autre nation par un droit de douane plus élevé. Cette clause est ancienne, et souvent au cœur des négociations commerciales de grande ampleur. De nos jours, elle est le plus souvent réciproque, mais elle a historiquement été utilisée comme un moyen de domination économique. Ainsi, le Royaume-Uni a-t-il imposé une telle clause à la Chine après la guerre des Boxers.

Source : Wikipedia, l'encyclopédie en ligne <http://fr.wikipedia.org/>