

Les APE en Afrique de l'Ouest: panorama des alternatives

Sanoussi Bilal, sb@ecdpm.org; Éric Hazard, ehazard@oxfam.org.uk; Imma de Miguel, idemiguel@intermonoxfam.org

► Sanoussi Bilal est le coordinateur du programme Coopération économique et commerciale au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).

► Éric Hazard est le responsable de la campagne Justice économique pour Oxfam International en Afrique de l'Ouest.

► Imma de Miguel est chargée de campagne Commerce/Justice économique pour Oxfam International en Afrique de l'Ouest.

SELON LES ENGAGEMENTS pris par l'UE et les pays ACP à l'OMC, le système actuel de « préférences de Cotonou » devra être remplacé par un accord de libre-échange (ALE) entre les deux parties compatible avec les règles de l'OMC, au 1^{er} janvier 2008. Cet ALE, appelé Accord de partenariat économique (APE) car il prétend aussi couvrir de nombreuses questions liées au commerce, permettra de libéraliser « l'essentiel » des échanges commerciaux ACP-UE dans un délai « raisonnable ». Dans les négociations APE, la Commission européenne a interprété cette règle comme signifiant que les pays ACP pourraient libéraliser environ 80 % de leurs échanges avec l'UE, dans un délai de 12 à 15 ans, avec une prorogation possible pouvant aller jusqu'à 25 ans pour certains produits sensibles.

Les conséquences d'une non-signature au 31 décembre 2007. La Commission européenne soutient que si les six régions en négociation ne signent pas les APE d'ici fin décembre 2007, elle ne poursuivra pas l'octroi des préférences au titre de Cotonou. Ce faisant, dès le 1^{er} janvier 2008, les pays les moins avancés (PMA) de l'espace Cedeao auraient à compter sur l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA), qui fournit un accès en franchise de droits de douane et sans quota. Tous les autres (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria) utiliseraient le Système de préférences généralisées (SPG) normal, que l'UE prévoit pour tous les pays en développement. Mais le SPG offre des préférences bien inférieures à celles de Cotonou. Cette perte de préférences aurait un impact très important sur les flux commerciaux.

La Commission européenne chiffre les pertes pour la région de l'Afrique de l'Ouest (AO) à plus d'un milliard d'euros car le droit tarifaire moyen à verser dans le cadre du SPG est en moyenne de 20 % à 36 % des exportations en provenance de la Côte

d'Ivoire (700 millions d'euros). Ce pays se verrait imposer un droit tarifaire de 27 %, contre 0 % dans l'Accord de Cotonou ou les APE; pour le Ghana, ce serait sur 25 % des exportations (240 millions d'euros). Au Ghana et en Côte d'Ivoire, plus des deux tiers des coûts additionnels concernent les secteurs de l'horticulture, de la pêche et du bois¹. Pour l'Afrique centrale, il pourrait y avoir une perte d'environ 360 millions d'euros en exportations. Cette option est donc politiquement peu crédible.

Y a-t-il des alternatives ? L'absence d'un APE entre les deux parties ne signifie pas nécessairement l'absence d'accord. Ce scénario pessimiste pourrait être remplacé par un scénario plus équilibré — permettant à l'UE de respecter les obligations auxquelles elle est juridiquement tenue par l'Accord de Cotonou — de ne laisser aucun pays ACP voir sa situation se détériorer après l'expiration des préférences de Cotonou, tout en restant compatible avec les règles de l'OMC². Comme le souligne une récente étude de ECDPM³, deux scénarios différenciés pourraient être envisagés, avec deux options pour chacun.

Scénario 1 : Mise en place d'un APE au 1^{er} janvier 2008.

Option 1 : APE complet, envisageable

1. TWN Africa, Oxfam International, « Une question de volonté politique », *Briefing Paper*, avril 2007, 31 p., www.oxfam.org.uk. Pour une analyse plus complète, lire « *The Costs to the ACP of exporting to the EU under the GSP* ». Final Report, March 2007. London : Overseas Development Institute. www.odi.org.uk.

2. Secrétariat du Commonwealth, « *Opinion on the General Preferential Regime Applicable to Imports of Goods Originating in ACP Non-LDC Failing the Conclusion and Entry into Force of EPAs by 1 January 2008* », mars 2007.

en l'état actuel des négociations seulement si la région se contente d'adopter les propositions de l'UE.

Option 2 : APE restreint, qui ne comprend que la libéralisation des biens et des marchandises et les clauses clés relatives au développement durable et à la coopération au développement.

Scénario 2 : Pas d'APE au 1^{er} janvier 2008.

Option 3 : Passage au régime SPG ou SPG+. L'absence d'accord entre les deux parties nécessite pour les pays ACP d'accéder au marché européen sous les autres régimes de préférences (SPG ou SPG+).

Option 4 : Prolongation du régime actuel. En l'absence d'accord, les deux régions maintiennent le régime commercial de l'Accord de Cotonou, accepté par l'OMC ou non.

Option 1 (scénario 1) : APE complet

Cette configuration ressemble à la voie poursuivie par l'UE dans les négociations actuelles. Au regard de l'état d'avancement des négociations, elle ne permettrait toutefois pas de garantir l'appropriation par l'AO d'un APE équitable au service du développement et de l'intégration régionale. En effet, le calendrier des négociations est actuellement dicté par l'UE et non par l'état de préparation des pays de la région. Ce faisant, le contenu de l'APE suit l'agenda proposé par la Commission européenne, situation critiquée par de nombreux acteurs. Le Réseau

3. Cf. « *Conclure les négociations des APE : Aspects juridiques et institutionnels* », Bilal, S., Rapport ECDPM 12, août 2007, Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), www.ecdpm.org/pmr12fr. Lire aussi Stevens, C. « APE : entrée en zone dangereuse », *Éclairage sur les négociations*, Vol.6 No.4, juillet-août 2007, ECDPM-ICTSD, www.acp-eu-trade.org/eclairage.

des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (Roppa) note par exemple que « Ce projet d'APE calé sur l'accord signé entre l'UE et l'Afrique du Sud, qui ne tient pas compte de la présence majoritaire de PMA, fait peser un risque trop important sur l'intégration régionale et surtout sur une augmentation de la pauvreté⁴. Les études d'impact laissent entrevoir des conséquences néfastes sur les économies des États les plus vulnérables de la région (13 PMA parmi les 16 États de la région). Ce type d'accord n'est possible que s'il est accompagné d'un volet développement qui prend en compte les principales préoccupations de la région : approfondissement de l'intégration régionale, amélioration de la productivité et de la compétitivité des secteurs productifs et réalisation de la souveraineté alimentaire. Sur tous ces aspects, l'Afrique de l'Ouest accuse un retard qui ne risque pas d'être comblé à l'horizon 2020 pour autoriser une ouverture de 80 % de son marché aux exportations européennes. En effet, aucune politique sectorielle régionale n'est véritablement encore en application en Afrique de l'Ouest »⁵.

Option 2 (scénario 1) : APE restreint⁶

Dans ce scénario, les parties concluent un accord sur l'accès réciproque aux marchés des biens, afin de satisfaire les règles de l'OMC relatives à la formation d'un ALE (article XXIV du Gatt⁷), ainsi que sur quelques domaines clés pour lesquels un accord peut être trouvé d'ici à la fin

4. Ainsi, le déclassement d'actifs agricoles (65 % des actifs) lié à ce scénario d'ouverture du marché d'Afrique de l'Ouest aux exportations européennes aurait pour conséquence probable d'augmenter la migration et la pauvreté urbaine.

5. Extrait de l'étude des alternatives aux APE, commanditée par le Roppa, Oxfam International et le Hub Rural : *Étude des alternatives aux APE*.

Décembre 2006. Jacques Gallezot, Christophe Lesueur, Bio Goura Soule.

6. Lire aussi Bilal, S et F. Rampa. 2006. *APE alternatifs et alternatives aux APE. Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*. Rapport ECDPM 11. Maastricht : ECDPM. www.ecdpm.org/pmr11fr

7. Cf. encadré p. 20.

2007. Les autres questions (accord sur les services, certains domaines liés au commerce) pour lesquels l'AO n'est pas encore prête, pourront être négociées plus tard à partir de 2008. L'agenda des négociations (et donc la préparation nécessaire à un APE d'ici fin 2007) s'en trouve ainsi allégé et correspond mieux aux capacités de la région. Certains y voient aussi l'opportunité de définir un accord cadre moins contraignant quant à l'ouverture du marché de l'AO aux produits européens et aux autres règles liées au commerce. Ainsi, l'étude sur les alternatives en Afrique de l'Ouest commanditée par le Roppa, le Hub rural et Oxfam explore différents scénarios. Même s'il s'inscrit dans une logique de libéralisation des échanges entre les deux zones, l'APE allégé est jugé moins contraignant, plus adapté à la situation de l'Afrique de l'Ouest et moins pénalisant pour les objectifs de l'intégration régionale qu'un APE complet. L'ouverture du marché proposée pour les pays ACP se ferait à hauteur de 50 à 60 % contre 100 % pour la partie européenne. En tenant compte de l'importance des PMA qui représentent en Afrique de l'Ouest plus de 30 % du commerce bilatéral avec l'UE, un tel scénario paraît assez réaliste. Ce scénario mériterait d'être approfondi. De plus, ces arrangements commerciaux devraient être accompagnés de mesures de développement, pour accélérer la mise à niveau et la restructuration des secteurs de production et la mise en œuvre des politiques sectorielles, agricoles et industrielles. Dans tous les cas, et quel que soit son contenu exact, un APE allégé représente un scénario minimal qui devra respecter à la fois les règles de l'OMC (article XXIV du Gatt) et les objectifs de développement de l'Accord de Cotonou.

Option 3 (scénario 2) : SPG ou SPG+

Ce scénario aurait pour conséquence directe de limiter l'accès des pays de l'AO au marché européen puisque le SPG est moins favorable que les préférences de Cotonou. Les produits des pays ouest africains non-PMA exportés en Europe seraient frappés de droits



© Manifestation contre les APE (Cotonou) © Grapad

tarifaires additionnels, fortement pénalisant pour au moins trois pays que sont la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria. Les 13 PMA de la région pourraient être pénalisés en raison des règles d'origine plus restrictives dans le cadre du système « Tout sauf les armes » que dans l'Accord de Cotonou ou l'APE. Ce scénario pourrait aussi affecter le processus d'intégration régionale, notamment en dotant les pays PMA et non-PMA de la région de régimes commerciaux différents et inéquitables, sources de possibles tensions, voire de détournement de trafic.

Afin de limiter la perte de préférences pour les pays non-PMA, l'UE pourrait offrir un système de préférences SPG+ (cf. encadré p. 38), qui assurerait à tous les pays ACP non-PMA un niveau élevé d'accès aux marchés pour leurs exportations, au-delà de l'expiration des préférences de Cotonou. Le SPG+ est actuellement limité aux pays en développement non-PMA qui satisfont des critères précis de développement et de gouvernance (notamment en matière de développement durable). Ces critères devront être revus afin de permettre aux pays ACP de bénéficier du SPG+ d'ici 2008. Toutefois, ces critères doivent demeurer transparents et basés sur des objectifs de développement pour satisfaire aux règles de l'OMC. De fait, d'autres pays non-PMA au-delà des ACP pourraient aussi bénéficier de ce nouveau SPG+. Cela contribuerait à accélérer l'érosion de la marge préférentielle dont jouissent les produits ACP sur le marché européen. Une telle réforme peut sembler ➔

« L'ABSENCE D'UN APE ENTRE
LES DEUX PARTIES NE SIGNIFIE
PAS NÉCESSAIREMENT L'ABSENCE
D'ACCORD »

La force du SPG+ : éviter la perturbation des échanges commerciaux

EN AYANT RECOURS au SPG+, l'UE pourrait aisément offrir encore à tous les pays ACP un bon accès aux marchés pour leurs exportations à des niveaux très similaires à l'accès offert dans le cadre de l'Accord de Cotonou, tout en restant compatible avec les règles de l'OMC, pour autant que le régime reste ouvert aux autres pays en développement sur la base de critères de développement objectifs et transparents.

Le programme SPG+ ou « Arrangement incitatif spécial pour le développement durable et la bonne gouvernance » fournit un accès préférentiel nettement supérieur à celui prévu par le SPG aux pays qui mettent en œuvre certaines normes internationales en matière de droits humains, de protection de l'environnement, de lutte contre les stupéfiants et de bonne gouvernance. Quinze pays en développement, essentiellement en Amérique latine, bénéficient actuellement d'un accès préférentiel au marché européen dans le cadre de ce programme.

Le SPG+ fournirait un très haut ni-

veau de couverture pour les exportations ACP qui utilisent actuellement les préférences de Cotonou. Dans 88 % des cas où le SPG standard applique des tarifs plus élevés que ceux de Cotonou, l'accès en franchise de droits de douane est prévu au titre du SPG+. En effet, chaque exportation ACP qui serait soumise à une hausse de tarif de 20 % ou plus de son droit *ad valorem*, au titre du SPG standard, bénéficierait d'un traitement en franchise de droits de douane au titre du SPG+. Dans la majeure partie des cas où le SPG+ n'est pas en franchise de droits de douane, il offre le même niveau d'accès que dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

La pertinence du SPG+ ne peut être analysée que par l'examen détaillé, par pays, de chaque produit d'exportation. Cette étude a analysé en détail les produits ciblés par le SPG+ pour tous les pays en développement des blocs en négociation, de l'Afrique orientale et australe, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao).

(...)

De manière plus significative, les secteurs d'exportation clés de l'horticulture, de la pêche et du bois, secteurs qui intéressent particulièrement nombre de pays ACP, bénéficieraient d'un accès en franchise de droits de douane au marché de l'UE, au titre du SPG+. Admettre les pays ACP dans le SPG+ d'ici 2008 garantirait aux exportateurs et aux investisseurs, dans ces secteurs clés d'exportation, la certitude dont ils ont besoin pour la poursuite de leurs exportations. Ceci soulagerait les négociations APE de la pression excessive et inutile concernant le délai et permettrait aux pays ACP de poursuivre les négociations au-delà de 2007, sans interruption ou avec des interruptions négligeables des échanges commerciaux en cours.

Source: TWN Africa, Oxfam International, *Une question de volonté politique*, Briefing Paper, avril 2007, 31 p., www.oxfam.org.uk.

peu justifiée si la période nécessaire au-delà de 2007 pour conclure un APE reste relativement courte. Mais quelle que soit la complexité politique et administrative de sa mise en œuvre, d'ici à la fin 2007, ce scénario demeure possible. Il requiert d'abord une volonté politique suffisante de la part de l'UE pour permettre aux pays de la Cedeao et aux pays ACP en général d'en bénéficier.

Option 4 (scénario 2) : Continuation du régime de Cotonou

Dans ce cadre, les deux parties conviendraient de prolonger le régime préférentiel transitoire en vigueur dans l'Accord de Cotonou afin d'achever les

négociations dans un délai raisonnable. Cela permettrait de gagner un temps précieux, mais nécessite une extension au-delà de 2007 de la dérogation relative au régime commercial préférentiel obtenue à l'OMC en novembre 2001. Ceci est peu probable et pourrait donc déboucher sur des conflits juridiques devant l'organe de règlement des différends de l'OMC avec d'autres pays membres de l'organisation. Ces conflits sont potentiellement coûteux en termes politiques, de stratégie commerciale, et de crédibilité. L'UE s'étant engagée à respecter ses obligations à l'OMC (ainsi que les pays ACP d'ailleurs), elle ne désire pas s'engager sur une telle voie. La continuation temporaire

des préférences de Cotonou après 2007 reste toutefois l'option la plus pratique, puisqu'elle permettrait la poursuite de la négociation d'un APE le temps nécessaire sans affecter le régime actuel de préférences et donc les flux commerciaux. De plus, au vu des procédures de l'OMC, il n'y a pas de risque d'éventuelles sanctions commerciales si un APE est effectivement conclu dans un délai raisonnable.

Au-delà de ces alternatives, d'autres options pourraient être envisagées, qui s'écarteraient de la philosophie générale des accords de libre-échange. ■