

Coopération ACP-UE : le temps des réformes est-il réellement arrivé ?

Kalilou Sylla, kalsyl1a@yahoo.fr

► Kalilou Sylla est enseignant-chercheur à l'université d'Abidjan Cocody.

APRÈS UNE SÉRIE D'ACCORDS de partenariat, les pays ACP et l'UE ont signé l'Accord de Cotonou en juin 2000. Cet accord envisage un changement radical de la nature des relations entre l'UE et les ACP. L'article 34.1 de cet accord précise, entre autres, qu'il contribue, à travers une coopération économique et commerciale, à « mieux insérer les pays ACP dans le commerce mondial tout en contribuant à l'éradication de la pauvreté ». Globalement, l'accord de Cotonou explique la réforme de la coopération entre l'UE et les ACP par une mise en conformité avec l'OMC tout en prenant en compte le niveau de développement des partenaires. Au-delà de ces explications classiques, il conviendrait de mettre en lumière l'intérêt des deux régions à long terme, pour mieux comprendre les raisons souterraines de la réforme.

Raisons évoquées pour les réformes.

Plusieurs études ont montré que la coopération ACP-UE n'a pas donné les résultats escomptés. En effet, la part du commerce de l'Asie s'est accrue sur le marché européen alors que celle des ACP se réduisait. Certains analystes pensent que la coopération ACP-UE a plutôt infantilisé les pays ACP, qui seraient devenus des « enfants gâtés » ne faisant pas d'efforts pour profiter de l'accès au marché européen. Alors que l'aide était déconnectée de la performance des économies, les États n'essayaient pas d'aller dans le sens de la performance.

Autre critique : les accords instituaient une division internationale du travail selon laquelle les pays africains étaient confinés à la production de matières premières tout en laissant leurs marchés entièrement ouverts pour les produits transformés européens.

La principale raison évoquée pour la

réforme est la non-conformité du système existant avec les règles de l'OMC. Après plusieurs attaques devant l'organe de règlement des différends de l'OMC (attaques émanant de la part des pays d'Amérique latine sur les privilèges faits par l'Europe aux pays ACP), la réforme était inévitable.

Au-delà des raisons officielles. Mise à part la conformité avec l'OMC, il y a aussi une absence de compétitivité du secteur agricole liée à une politique agricole européenne déconnectée du marché. À titre d'exemple, les bœufs européens reçoivent plus de 2 USD/jour quand des millions de personnes n'ont pas 1 USD/jour. La réforme de la Politique agricole commune de l'Union européenne (Pac) a accéléré la volonté de réforme de l'UE de sa coopération avec les ACP, l'UE étant dans une très mauvaise posture et au rang des accusés au niveau du commerce mondial.

Au-delà des raisons officielles évoquées, la réforme obéit à une option stratégique des pays européens. Sans la réforme de sa politique agricole, l'UE aurait du mal à peser sur les négociations internationales en mettant en avant ses intérêts offensifs. On le voit bien dans l'argumentaire principal défensif de l'UE qui consiste à dire qu'elle a fait des réformes axées

sur le marché. Un tel argument lui permet d'atténuer les attaques des pays émergents et de faire une offre offensive sur le marché de ces pays. Des pays comme l'Inde

et le Brésil demandent une plus grande ouverture sur le marché agricole en contrepartie d'une ouverture de leur marché des produits non agricoles et des services. Donc, l'agriculture est bien au centre du blocage du programme de Doha pour le développement. La réforme de la politique agricole de

l'UE obéit à cette logique. Elle permet aux pays européens d'être à l'aise dans les négociations pour défendre leurs intérêts offensifs sur les marchés émergents que sont la Chine et le Brésil. En l'absence d'une réforme de sa politique agricole, elle laisse trop de marge à ses concurrents : États-Unis et Chine (marché émergent déjà concurrent des pays développés).

À part ces raisons, l'APE sécurise le marché ACP pour l'Europe. Dans les années 2020, l'Afrique sera le second marché le plus important au monde après le marché asiatique. À l'horizon 2050, l'Europe sera globalement confrontée à la vieillesse de sa population. Les obstacles techniques au commerce seront des contraintes majeures à l'accès au marché. La création d'une zone de libre-échange avec la région du monde qui a le plus grand potentiel démographique est un avantage notamment lorsqu'on a — ce qui est le cas de l'Europe — une population très vieillissante.

Quels leçons pour les pays ACP dans le futur ?

Si l'Europe comprend bien cette alliance stratégique, cela n'est pas le cas pour les pays africains. Au-delà des intérêts européens, les ACP ont intérêt à coopérer avec le marché le plus porteur du moment compte tenu du niveau de revenu par habitant. Malheureusement, les pays ACP, dans le cadre des APE, ne posent pas toujours les questions relatives à leurs préoccupations de long terme. Ces préoccupations ont trait au rattrapage d'un retard technologique important, au renforcement du capital humain qui prenne en compte la fuite des cerveaux et l'attrait des capitaux européens. L'environnement des affaires doit être amélioré pour attirer les délocalisations des entreprises européennes. ■

« IL CONVIENT DE MIEUX COMPRENDRE

LES RAISONS SOUTERRAINES DE LA

RÉFORME »

Définitions

POUR ÊTRE COMPATIBLE, IL FAUT CHOISIR ENTRE DEUX PRINCIPES : NON DISCRIMINATION OU RÉCIPROCITÉ

Les concessions commerciales faites à un PED non-PMA doivent être étendues à tous les PED (clause NPF), qu'ils soient membres du groupe ACP ou non. C'est le principe de non discrimination. Ceci reviendrait à supprimer les préférences actuelles accordées de façon discriminatoire aux ACP par rapport aux PED. Pour éviter cela, la seule alternative est la réciprocité des concessions commerciales dans le cadre de zones de libre-échange (ZLE). L'UE offre un accès privilégié à son marché à des pays qui, en contrepartie, offrent aussi un accès privilégié à leurs marchés. Ces accords de libre-échange sont régis par l'article XXIV du Gatt. En optant pour des ZLE, les ACP et l'UE ont opté pour le principe de réciprocité afin de ne pas octroyer les mêmes concessions tarifaires aux pays non-ACP. Mais seuls les pays non-PMA sont confrontés à ces problèmes.

NATION LA PLUS FAVORISÉE (NPF)

La clause de la nation la plus favorisée prévoit que lorsqu'un État membre de l'OMC concède à un autre État des avantages commerciaux particuliers, il doit l'étendre à tous les autres États membres. Il ne peut donc faire de différences entre ses partenaires commerciaux, et le meilleur avantage qu'il octroie (à la « nation la plus favorisée ») devient celui qui s'applique à tous les États. Ce traitement similaire s'applique aux biens et aux services. Quelques exceptions sont autorisées, dans des conditions strictement définies, notamment dans le cas d'accords de libre-échange régionaux. Ce principe de la nation la plus favorisée constitue l'article premier du Gatt. Il est repris dans d'autres accords multilatéraux et constitue la « règle d'or » du commerce international. Son but est de décloisonner les échanges, sans discrimination faussant la concurrence. Seuls les PMA peuvent bénéficier d'un avantage non étendu à l'ensemble des autres pays. En privilégiant un groupe de pays en développement par rapport à un autre, l'UE transgresse ce principe, car le groupe ACP comprend des pays qui ne sont pas des PMA (d'où la nécessité d'une dérogation à l'OMC).

TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ (TSD)

Notion qui émerge dans les années 1960, notamment à la Cnuced et dans les négociations du Gatt, permettant d'assouplir les règles commerciales libérales en les adaptant aux pays en développement. Une clause dite « d'habilitation » est adoptée pour le Gatt en 1979. D'une part, le TSD a concédé aux PED des dérogations par rapport aux règles multilatérales, puis leur a octroyé des périodes de transition plus longues. D'autre part, il permet de prendre des « engagements commerciaux non-réciproques » des pays développés en faveur des pays en développement (PED). Ainsi, ce principe est un type de « discrimination positive » dérogeant à la clause de la NPF. Le TSD s'incarne notamment dans les SPG.

SYSTÈME DE PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES (SPG)

Possibilité pour les pays développés de favoriser les importations de certains produits agricoles ou industriels en provenance des PED, sans que cela s'applique aux autres pays. Il constitue donc une exception à la clause NPF : les droits de douane sont moins élevés pour les produits en provenance des PED bénéficiant d'un SPG, par rapport aux mêmes produits en provenance d'autres pays. Le premier SPG est mis en place par l'Union européenne en 1971, à la suite de la Cnuced de 1968.

Les SPG constituent un autre moyen de rendre conformes aux règles de l'OMC les accords préférentiels accordés par l'UE aux pays africains. Ils sont souvent mis en avant par les opposants aux APE, notamment dans leur version « SPG+ ». Ces « SPG+ », en vigueur depuis juillet 2005, sont des préférences commerciales supérieures, qui favorisent les pays respectant les Conventions internationales relatives au développement durable et les principes de bonne gestion des affaires publiques. Ils remplacent plusieurs régimes spéciaux notamment le régime encourageant les cultures de substitution à la drogue.

Une forme particulière de SPG mise en place par l'UE est l'initiative TSA.

« TOUT SAUF LES ARMES » (TSA)

Initiative européenne datant de février 2001, qui concède à tous les pays les moins avancés (PMA), soit 49 pays, un libre accès au marché européen. Cet accès libre de droits et de quotas concerne toutes les marchandises, sauf les armes. Pour trois produits sensibles (riz, sucre et banane), l'ouverture s'effectue progressivement, de 2005 à 2009. Ce programme concerne de nombreux pays africains (classés parmi les PMA). Dans ce cadre, les PMA du groupe ACP bénéficient déjà de l'accès au marché européen que prétend leur offrir l'APE, sans avoir besoin d'offrir la réciprocité.

