

Repères

Comprendre les enjeux des APE pour l'Afrique de l'Ouest

► Jean-René Cuzon, expert Marché, Plate-forme pour le développement rural en Afrique de l'Ouest et du Centre
jean-rene@unops.org

1. Qu'est-ce que les APE? Les accords de partenariat économique (APE) constituent le volet commercial de l'accord de Cotonou, signé en 2000 par les 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les 15 pays de l'Union européenne (UE). Les précédents accords UE-ACP (conventions de Yaoundé, puis de Lomé), qui accordaient un régime préférentiel d'accès aux marchés européens aux produits originaires des ACP, ont eu un bilan mitigé : ils n'ont notamment pas permis d'enrayer la marginalisation des pays ACP dans le commerce international. De plus, le régime préférentiel de l'accord de Lomé a été l'objet d'attaques répétées à l'organisation mondiale du commerce (OMC) du fait de problèmes de compatibilité (cf. page suivante) poussant l'UE à proposer à ses partenaires ACP un nouveau mode de relations.

Les accords de partenariat économique (APE) vont ainsi profondément modifier les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP. Ils prévoient l'établissement, à partir du 1er janvier 2008, de zones de libre échange (ZLE) entre l'UE, d'une part, et un bloc régional ACP d'autre part (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Cedeao + Mauritanie pour l'Afrique de l'Ouest ; Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, Cemac + Sao Tomé et Príncipe pour l'Afrique centrale).

Après une première phase de négociation d'un an à un niveau « tous-ACP », la deuxième phase des négociations APE, concernant la négociation commerciale proprement dite, a commencé fin 2003. Les « feuilles de route de négociation » ont été adoptées mi-2004 et les premières études d'impact, tant régionales que nationales, sont en cours ou sur le point d'être lancées.

2. Quels sont les principaux enjeux des APE pour l'espace Cedeao? Et à moyen terme? Les APE auront un impact plus important que les accords de l'OMC en cours de renégociation¹, car les pays de la région

vont négocier un accord de libre-échange avec leur principal partenaire commercial : l'Union européenne². La négociation des APE, qui vise la mise en place d'une ZLE pour 2020, porte sur de nombreux sujets : les droits de douane bien sûr, mais aussi les normes, les règles d'origine, etc. Il s'agira notamment de savoir quel produit est inclus ou non dans l'accord de libre-échange, et quels seront l'ampleur et le rythme de la libéralisation.

L'APE exige aussi la création d'une union douanière des pays de la Cedeao, à l'échéance du 1er janvier 2008. Les produits ACP bénéficiant déjà d'un accès préférentiel sur le marché européen, l'enjeu principal des APE réside, pour les pays ACP, dans l'ouverture de leurs marchés aux importations européennes. Malheureusement, les contraintes internes de production de ces pays (infrastructures, taille des marchés nationaux, sous-développement de l'industrie de transformation, instabilité économique et politique, système financier, etc.) limitent les capacités de réaction de leurs économies à la concurrence accrue des importations européennes. De nombreux secteurs peu compétitifs pourraient à terme être menacés, y compris les productions agricoles.

Les partisans de l'accord de Cotonou mettent au contraire l'accent sur les opportunités de tels accords : renforcement de l'intégration régionale et des marchés régionaux, consolidation des blocs régionaux dans les négociations commerciales, contexte plus favorable pour les investissements directs étrangers, amélioration de la compétitivité des économies ACP par un processus de mise à niveau, aide au développement pour accompagner le processus de libéralisation, etc.

3. L'agriculture tient-elle une place spécifique dans ces accords? Laquelle? L'agriculture n'occupe malheureusement pas de place spécifique dans ces accords, elle est considérée comme un secteur parmi d'autres. L'examen des termes de référen-

1. Même si elle cherche à les réduire, l'OMC autorise les droits de douane ; les PED bénéficient de réductions plus faibles, à mettre en œuvre sur de plus longues périodes et les PMA sont exemptés de réduction, dans le cadre du « Traitement spécial et différencié » de l'OMC.

2. 46 % des exportations africaines ont pour destination l'UE, qui est aussi le principal fournisseur des pays de la région en produits manufacturés.

ce des premières études montre en effet que l'analyse de l'impact des APE sur le secteur agricole est insuffisamment pris en compte, alors que l'agriculture est le principal secteur d'activité des pays de la sous-région. Les feuilles de route de négociation insistent davantage sur les problèmes de mise aux normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) (pour faciliter l'accès des produits ACP aux marchés européens), que sur les problèmes résultant d'une concurrence accrue des importations alimentaires européennes sur les marchés ACP. Enfin, les responsables agricoles, tant publics que professionnels, sont insuffisamment impliqués dans les dispositifs de négociation qui sont mis en place au niveau des blocs régionaux ACP.

Un des principaux enjeux est la définition d'une liste de produits sensibles, commune à l'ensemble des pays de la sous-région, pour lesquels la Cedeao devra négocier avec l'UE, soit une exclusion pure et simple, soit une libéralisation très progressive ; des résultats de cette négociation dépendront les impacts sur l'agriculture ouest-africaine.

4. Quelles sont les conséquences concrètes de la signature des APE pour les producteurs d'Afrique de l'Ouest? L'entrée sans droit de douane des importations européennes sur le marché régional devrait bénéficier aux consommateurs, notamment urbains, car elle devrait entraîner une baisse des prix des produits alimentaires importés (dès 2008³ pour ceux concernés par les APE), mais au détriment des productions agricoles locales.

Plusieurs cas de figure sont à distinguer, en fonction du type de produits agricoles :

- produits concurrents avec les productions UE : lait, viandes, blé, huiles, légumes, etc. ;
- produits non concurrents : produits tropicaux pour l'essentiel ;
- produits destinés à l'exportation comme le coton (dans ce dernier cas par exemple, la libéralisation du commerce des intrants pourrait permettre de réduire les coûts de production et d'améliorer ainsi la compétitivité).

D'une façon générale, la baisse des droits de douane sur les biens d'équipe-

3. 2008 est la date d'entrée en vigueur du nouveau régime commercial, mais la mise en œuvre de l'accord de libre-échange s'étalera jusqu'à 2020 (libéralisation progressive selon le type de produits).

Les APE en Afrique de l'Ouest et les exportations avec l'Union européenne.

ment et les intrants pose des problèmes de recettes douanières, mais peut aussi être une opportunité pour améliorer la compétitivité de l'économie régionale, et notamment de l'agriculture.

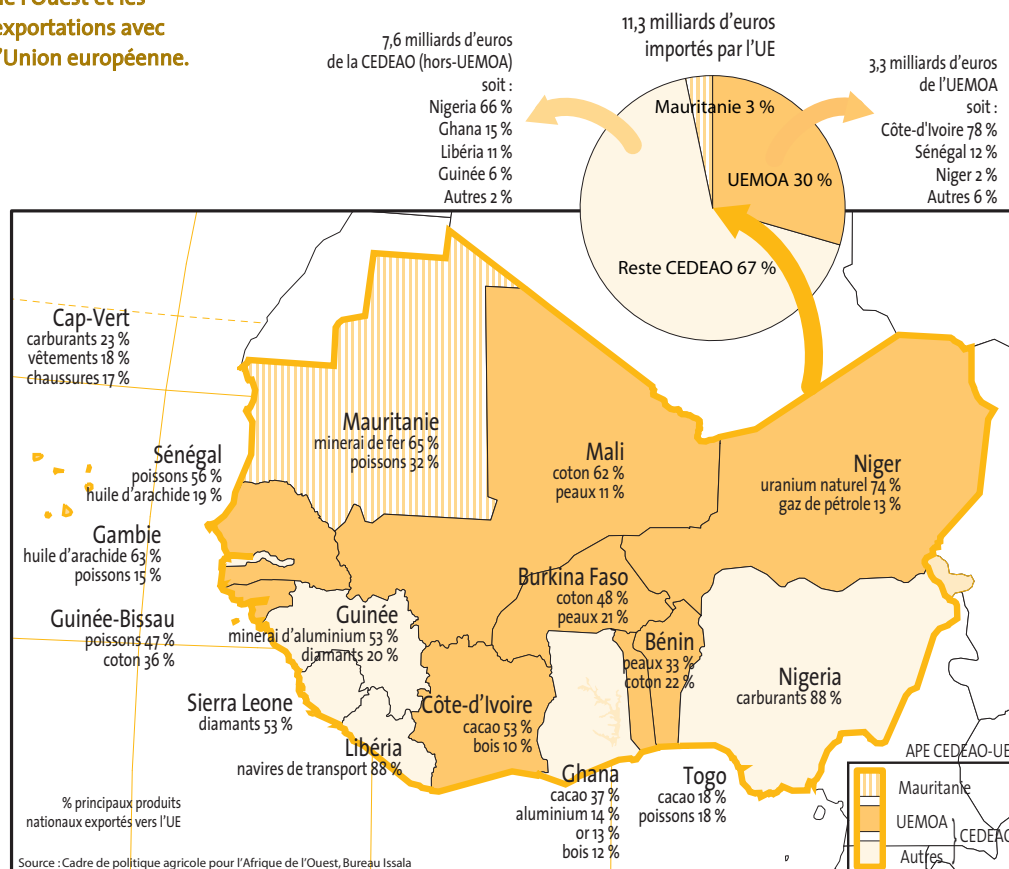
On a donc des impacts variables selon les filières et le degré de compétition avec l'UE.

Les responsables du secteur agricole doivent d'ores et déjà se préparer à la concurrence accrue des importations agricoles européennes et rapidement identifier les gains de compétitivité réalisables au sein de chaque filière, afin de prendre les dispositions adéquates pour une mise à niveau du secteur agricole. L'appui à cette mise à niveau du secteur agricole et agro-alimentaire ouest-africain doit faire partie des points à négocier avec l'Union européenne et ses États-membres, lors de la négociation des APE.

5. Quelle est la place de la société civile dans la préparation de ces accords ?

L'accord de Cotonou prévoit explicitement l'implication des « acteurs non étatiques » et du secteur privé dans les processus de négociations. Alors que le secteur privé et les ONG semblent être relativement bien informés sur les enjeux des APE et sont impliqués dans les processus de négociations, ce n'est malheureusement pas le cas des responsables professionnels agricoles de la sous-région (ni d'ailleurs des agents des ministères chargés du Développement rural...). Dans ces conditions, ces derniers risquent de voir leurs intérêts négligés dans la préparation des APE, notamment lorsqu'il s'agira de définir les produits couverts ou non par l'accord de libre-échange, et de négocier l'éventuelle exclusion de certains produits agricoles et/ou agro-alimentaires.

Les ONG commencent à se mobiliser autour de la question des APE : On peut à ce titre signaler la campagne qui vient d'être lancée par un collectif d'ONG du Nord et du Sud, contre les APE sous leur forme actuelle... Les partenariats entre organisations de producteurs et ONG mis en œuvre sur le dossier des subventions au coton démontrent que ces dernières peuvent être des alliés efficaces pour les OP sur ce dossier. ■



Compatibilité des régimes commerciaux

Dans le précédent régime commercial (Lomé), l'Union européenne offrait des concessions commerciales non réciproques à tous les pays ACP, qu'ils soient classés parmi les pays les moins avancés (PMA) ou non. Ce régime était en contradiction avec les règles suivantes de l'OMC : les concessions commerciales non réciproques peuvent être accordées soit à l'ensemble des pays en développement (PED) sans discrimination, soit aux seuls PMA. Des concessions ne peuvent être accordées à une partie des PED que sur le principe de la réciprocité. Le groupe ACP réunissant des PMA et des non PMA, l'option a été prise de généraliser l'accord commercial et de négocier la création d'accords de libre échange fondés sur le principe de la réciprocité à terme de l'accord, en 2020. Sinon, les non PMA allaient devoir rejoindre le régime accordé par l'UE aux PED qui ne sont pas dans le groupe ACP, moins favorable que le régime actuel. En Afrique de l'Ouest, seuls les trois pays non PMA (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria) doivent s'engager dans un accord de libre échange pour conserver un accès préférentiel au régime européen. Ces trois pays représentent, à eux seuls, 79 % des exportations agricoles de la région vers l'UE. Mais la coexistence en Afrique de l'Ouest de plusieurs régimes commerciaux (certains pays taxant les importations en provenance de la région et d'autres non) amplifierait le commerce de ré-exportation (commerce illicite) : les produits sont importés dans les pays sans droits de douane et réexpédiés frauduleusement vers les pays qui se protègent mais ne sont pas en mesure de contrôler les milliers de kilomètres de frontières et la corruption des services des douanes, de la police, etc. Par Roger Blein ■

Pour en savoir plus...

Quelques documents de synthèse :

Infokit Cotonou – Le nouvel accord de partenariat ACP-UE. ECDPM, 2001.
Cotonou, OMC : enjeux agricoles pour les pays ACP. 6 fiches pour comprendre, anticiper et débattre. CTA-Solagral, 2001.

Pour suivre l'actualité des négociations sur internet :

La page ACP du site de la DG commerce de la Commission européenne : http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm
International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) : <http://www.ictsd.org/>
Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) : http://www.ecdpm.org/web_ECDPM/web/Fr_Content/Navigation.nsf/index.htm
Sustainability Impact Assessment (SIA) ACP : http://www.sia-acp.org/index_fr.html
Secrétariat du groupe des États ACP : <http://www.acpsec.org/>
Eurostep : <http://www.eurostep.org/>
Epawatch : <http://www.epawatch.net/general/start.php>
ACP-EU Trade : <http://www.acp-eu-trade.org/>
Forum UE-ACP : <http://www.ue-acp.org/fr/index.html>