

Mesurer l'impact des APE sur les produits sensibles

Bio Goura Soulé, soule_goura@yahoo.fr

► Bio Goura Soulé est consultant au sein du Laboratoire de recherche et d'expertise sociale (Lares), au Bénin. Il appuie la Cedeao dans la négociation de l'APE.

LA QUASI-TOTALITÉ des études d'impact¹ des Accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays ACP ont cherché à déterminer les produits qui, soit sont les plus exposés aux chocs de la libéralisation, soit offrent des opportunités d'expansion du fait de l'ouverture des marchés. L'objectif est d'identifier les secteurs ou produits dits « sensibles » pour lesquels il convient de différer l'ouverture des marchés, de la faire progressivement, ou bien de les exclure de la libéralisation.

Un risque pour des productions clés.

Les études d'impact montrent que les productions locales ou régionales risquent réellement de se faire remplacer par des importations d'origine européenne, si celles-ci accèdent librement aux marchés des pays ACP. Ces secteurs productifs et ces entreprises sont justement les principaux pourvoyeurs de richesse et d'emplois (70 % de Pib et 80 % des emplois) ainsi que de ressources alimentaires. Leur éviction aurait de graves conséquences socio-économiques. À cela s'ajoutent d'importantes pertes de recettes fiscales venant des droits de douane, ce qui peut nuire au financement de l'État.

Les méthodes employées et les types de sensibilité.

Des méthodes et démarches très différentes ont été utilisées pour les études d'impact, liées aux produits sensibles, utilisant des modèles économétriques. On a retenu trois types de critères de sensibilité : i) effets commerciaux, budgétaires et fiscaux ; ii) effets de la concurrence des produits d'origine européenne ;

iii) effets sociaux : sécurité alimentaire et emplois.

Les critères liés aux effets commerciaux, budgétaires et fiscaux. Plus un produit est protégé, plus il contribue aux recettes fiscales d'un État (droits de douane) et plus il a de chance d'être affecté par l'instauration de la zone de libre-échange, plus il est déclaré « sensible ». Mais des seuils de sensibilité très différents sont retenus selon les pays. On distingue quatre catégories de produits : i) les produits stratégiques à exclure de la libéralisation, comme les véhicules routiers et les produits pétroliers, mais aussi le lait et les crèmes, le sucre de canne ou de betterave ; ii) les produits sensibles, mais qui ne le seront plus s'ils sont protégés ; iii) les produits affectés, mais qui ne seront plus touchés s'ils sont protégés ; iv) les produits peu sensibles.

Les effets de concurrence des produits d'origine européenne. Les effets de concurrence des produits d'origine européenne sont analysés sous trois angles : i) concurrence directe des produits d'origine européenne vis-à-vis des productions nationales, sur les marchés intérieurs des États : cas des abats, de la viande de bœuf et de volaille, du lait, du sucre ; ii) concurrence indirecte des produits d'origine européenne, par des effets de substitution : cas des céréales locales remplacées par les importations de blé ou de farine de blé ; iii) concurrence de certains produits d'origine européenne vis-à-vis des exportations de certains pays sur le marché régional. La concurrence pourrait concerner l'ensemble des pays sahéliers dont la viande de bœuf et les produits maraîchers (notamment l'oignon et la tomate) trouvent des débouchés naturels dans les pays côtiers.

Les critères sociaux. On s'est aussi intéressé aux effets des APE sur la compétitivité des entreprises, en in-

cluant les impacts sur l'emploi, les revenus, etc. Cette approche se fait branche par branche, en s'intéressant aux comptes d'exploitation des entreprises concernées.

Deux types de produits sensibles.

Au total les méthodologies adoptées permettent de distinguer :

- Les secteurs sensibles pour lesquels une protection est nécessaire plus ou moins longtemps pour permettre leur développement à un bon niveau de compétitivité. Il s'agit des viandes de bœuf et de volaille, des œufs, du lait, du maïs, du riz et des pâtes alimentaires, des huiles végétales, des sucres, des textiles et des produits maraîchers (oignon et tomate). Tous ces produits ont été identifiés selon des critères de sécurité alimentaire, d'emploi, de promotion du commerce régional.
- Les produits sensibles à cause de leur contribution aux ressources financières des États, *via* les recettes fiscales de douane. Dans l'impossibilité d'obtenir l'exclusion de ces produits de la libéralisation, les pays demandent des compensations financières permettant de combler les pertes de recettes.

Un bilan incomplet. Au total, les méthodes et approches utilisées pour déterminer les produits sensibles ne permettent pas de couvrir tous les aspects de la sensibilité des productions et secteurs de production en Afrique de l'Ouest. Les impacts économiques et sociaux ont été insuffisamment étudiés, d'autres ne le sont pas encore, à l'instar des critères environnementaux. Enfin les méthodes et critères de sensibilité utilisés dans les études ne permettent pas d'identifier l'impact sur la construction d'un marché régional intégré au sein duquel s'exerce pleinement une préférence communautaire. ■

1. Dans le cadre de la préparation des négociations des APE, de nombreuses études d'impact ont été réalisées. Celles qui concernent l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale sont pour la plupart disponibles sur le site de l'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org

Produits spéciaux, produits sensibles et mécanismes de sauvegarde

Anne Wagner, wagner@gret.org

L'OMC DEVRAIT AUTORISER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT à choisir une liste de produits spéciaux. Les engagements de libéralisation seraient moindres et des mécanismes de sauvegarde s'appliqueraient. C'est l'équivalent des produits sensibles dans l'APE. Où en est le débat à l'OMC et quels sont les liens entre les deux négociations ?

► Anne Wagner est chargée de mission au sein du pôle politiques publiques et régulations internationales du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret). Économiste de formation, elle suit les négociations commerciales agricoles à l'OMC et dans le cadre des APE. Elle a participé à plusieurs travaux d'expertise sur les APE et a conduit plusieurs formations sur ce sujet à l'attention des négociateurs et de la société civile africaine.

L'OMC DISTINGUE les produits spéciaux et les produits sensibles. Ces deux outils ont été conçus pour permettre aux pays membres de l'OMC de continuer à protéger certaines de leurs productions agricoles nationales en limitant la concurrence des importations. Les produits sensibles concernent l'ensemble des pays membres de l'OMC, développés et en développement. Les produits spéciaux, en revanche, sont réservés aux pays en développement, et renvoient à des enjeux de développement : la sécurité alimentaire, les moyens d'existence des populations rurales et le développement rural. Ils concernent surtout aussi les pays développés. Dans l'APE, on a coutume de combiner les différents types de sensibilité : sensibilité liée à des enjeux de développement et à des dimensions commerciales. On y ajoute aussi la sensibilité fiscale.

Importance, sélection et traitement des produits spéciaux. Dans le document de synthèse du 30 avril 2007, le président du Comité sur l'agriculture de l'OMC, l'ambassadeur Crawford Falconer, annonce une remise à plat des débats sur les produits spéciaux. Tout d'abord, il constate que les membres ont échoué à se mettre d'accord sur la question du nombre de produits sus-

ceptibles d'être désignés comme « spéciaux ». Il estime que la demande du G33 de pouvoir désigner au minimum 20 % des lignes tarifaires de produits spéciaux n'aboutira pas, de même que la position opposée défendue notamment par le Groupe de Cairns et qui propose de limiter à « trois ou quatre » produits. Crawford Falconer estime que le nombre de produits susceptibles d'être désignés « spéciaux » se situera plutôt entre 5 % et 8 % des lignes tarifaires. Sans entrer dans le détail, il précise que pour certains membres ce nombre pourrait être plus élevé.

S'agissant de la désignation des produits spéciaux, C. Falconer cite le texte de Hong-Kong qui indique qu'elle sera « guidée par des indicateurs basés sur les critères de sécurité alimentaire, de développement durable et de garantie des moyens d'existence ». Selon lui, ces indicateurs doivent être transparents, objectifs et intelligibles. Cela implique qu'ils puissent être renseignés et vérifiés par des données provenant d'une source internationalement reconnue. Si de telles données n'existent pas, le membre pourra recourir à des données nationales, tout en les rendant publiques et vérifiables.

Sur le traitement des produits spéciaux, C. Falconer estime qu'il porte sur la réduction tarifaire et sur la période de mise en œuvre. L'Accord de Hong-Kong dit que ce traitement doit être « davantage flexible » : aussi C. Falconer estime-t-il que cette flexibilité doit être mesurée par rapport à la formule de réduction générale des droits de douane appliquée aux Pays en développement (PED). Tout en affirmant avancer avec prudence, il indique que ce minimum pourrait être autour de 10-20 % de la réduction au titre de la formule générale.

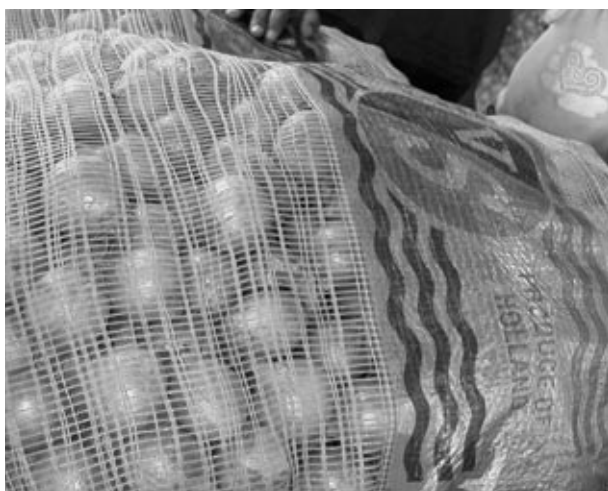
S'agissant du mécanisme de sauvegarde spécial à l'attention des pays en développement, il a été abordé dans la seconde partie du document de synthèse du président Falconer, diffusé le 25 mai 2007. Ce document apporte

peu de précisions par rapport à l'Accord cadre de Hong-Kong quant aux modalités de mise en œuvre de ce mécanisme. Il serait en priorité réservé aux produits spéciaux mais pourrait être d'application plus large. Peu d'avancées ont été constatées sur les autres points en négociation, notamment sur le montant de la protection supplémentaire et la durée d'application de la sauvegarde.

Les conséquences des débats à l'OMC sur les négociations des APE.

Au démarrage de la négociation APE, il y avait un décalage dans le temps entre les deux négociations. La négociation OMC devait se terminer deux ans avant celle des APE (décembre 2005 versus décembre 2007). L'enjeu pour les ACP était de négocier à l'OMC le maximum de marges de manœuvre pour disposer d'un cadre favorable aux APE et de tirer partie des avancées à l'OMC pour les guider dans les négociations APE. C'est notamment ce qu'a fait le Sénégal en utilisant les indicateurs proposés par le G33 dans le cadre des négociations sur les produits spéciaux à l'OMC pour guider le choix de sa liste de produits sensibles dans le cadre des APE. Il a fait de même pour réfléchir à des propositions de mécanisme de sauvegarde.

Le glissement du calendrier des négociations OMC et les propositions trop peu ambitieuses concernant les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial devraient inciter les ACP à soumettre des propositions plus proches de leurs intérêts dans le cadre des APE. L'espace bilatéral, s'il a parfois tendance à exacerber les rapports de force, offre de réelles marges de manœuvre pour aller au-delà du cadre multilatéral. Si les régions ACP sont capables de défendre d'une seule voix des choix ambitieux dans les négociations APE, elles n'en sortiront que renforcées dans leur capacité à être force de proposition dans la négociation à l'OMC. ■



Guinée