

► NÉGOCIATIONS
INTERNATIONALESRoger Blein, consultant, Bureau Issala.
roger.blein@bureau-issala.com

L'APE est-il soluble dans le développement ?

LES PAYS ACP ET L'UE RÉFORMENT le régime de leurs échanges commerciaux. Finies les préférences accordées sans contrepartie aux importations ACP en Europe. Le sort des produits agro-alimentaires est au centre des inquiétudes sur ces nouveaux accords de partenariat économique. Rappels, analyses de la Cedeao, et points de vue côtés Commission européenne et société civile ouest-africaine.

LE VOLET COMMERCIAL des conventions de Lomé était le même pour tous les membres. Au contraire, l'accord de Cotonou régionalise les règles commerciales. Celles-ci sont négociées entre l'Union européenne (UE) et les Communautés économiques régionales de chaque sous-région Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP). En Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao), assistée de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa), conduit la négociation pour les quinze pays membres et pour la Mauritanie.

Le régime commercial de Lomé n'était pas la panacée. Pour la région ouest-africaine, l'Union européenne est le principal partenaire commercial (32 % des échanges commerciaux), devant les États-Unis. Mais le bilan du système des préférences de Lomé n'est pas brillant. Il a contribué à spécialiser les pays ACP dans l'exportation de matières premières pas ou peu transformées (le cacao et ses dérivés constituent 63 % des exportations de la région vers l'UE) et a favorisé une dépendance des ACP à l'égard du marché européen, sans réussir à enrayer la marginalisation des pays ACP dans le commerce mondial. Alors que les pays membres de l'UE

réalisent plus de 70 % de leurs échanges extérieurs au sein de l'espace européen, on estime à seulement 8 à 15 % les échanges entre pays à l'intérieur de la zone Cedeao. Plusieurs facteurs l'expliquent: les pays ouest-africains ont privilégié les exportations « au loin », en cherchant à profiter des préférences commerciales et en poursuivant la logique de spécialisation coloniale, plutôt que de développer les échanges régionaux de proximité; les complémentarités entre les bassins de production en Afrique de l'Ouest sont insuffisamment mises en valeur sur le plan des spécialisations entre pays et, enfin, les disparités de politique et les multiples fragmentations de l'espace entravent le commerce régional: neuf monnaies circulent dans la région, trois langues officielles y sont pratiquées, plusieurs pays sont en situation de crise (Côte d'Ivoire) ou de post-crise (Liberia, Sierra Leone, Guinée-Bissau), etc. Sans compter les disparités des politiques commerciales, avec des pays très ouverts comme la Gambie, ou l'espace régional de l'Uemoa, et, à l'opposé, le Nigeria jusqu'alors très protectionniste. Ceci a constitué un terrain très favorable pour un « commerce opportuniste », fait de réexportations de produits achetés sur les marchés internationaux et revendus dans les pays protectionnistes. Ce commerce

se développe à la faveur d'un contournement des règles et d'une corruption des services publics (douane, police) qui gangrène l'économie et s'oppose à des dynamiques d'intégration régionale fondées sur les secteurs de production.

Avec l'APE, la coexistence de PMA¹ et non-PMA est la principale difficulté.

Les règles commerciales en vigueur jusque-là étaient fondées sur des préférences commerciales non réciproques. Les pays ACP avaient un meilleur accès que les autres pays en développement au marché européen². Mais, en contrepartie, ils n'étaient pas tenus d'ouvrir leurs marchés aux importations d'origine européenne. Cette approche n'est plus compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce, sauf dans le cas des PMA. Dès lors, il y a deux possibilités pour l'UE: soit elle accorde les préférences les plus favorables à l'ensemble des pays en développement (selon le principe de non-discrimination), soit elle maintient une préférence à un groupe de pays en développement, mais seulement si cela s'accompagne de la réciprocité, autrement dit si les deux régions s'engagent dans une zone de libre-échange.

L'Union européenne a mis en place un régime favorable pour tous les PMA. C'est l'initiative « tout sauf les armes » (TSA), qui garantit aux produits de ces pays un libre accès au marché européen, sauf pour les armes, et selon un certain calendrier pour quelques produits sensibles tels que le riz, la banane et le sucre. Le problème de la compatibilité des règles commerciales se pose donc pour les pays non-PMA. Si l'on

1. Pays les moins avancés.
2. Les pays en développement qui ne sont pas dans le groupe des pays ACP bénéficient du régime du système des préférence généralisée, sauf les PMA qui bénéficient de l'initiative « tout sauf les armes ».

**IMPORTANCE
DES PRODUITS
AGRIcoles
DANS LE
COMMERCE
TOTAL
CEDEAO-UE
ET ÉVOLUTION
DEPUIS
QUINZE ANS**

× 1 000 euros	1988-89	1995-96	2003-04
Imports totaux en provenance de l'UE	6 339 454	7 569 495	11 671 859
Imports agro-alimentaires en provenance de l'UE	986 731	1 014 695	1 930 979
Part des imports agro-alimentaires	15,6 %	13,4 %	16,5 %
Exports totaux vers l'UE	7 672 230	8 985 480	10 965 320
Exports agro-alimentaires vers l'UE	1 977 829	2 392 236	3 381 932
Part des exports agro-alimentaires	25,8 %	26,6 %	30,8 %

Source: Comext

exclut le Cap Vert, jusqu'alors PMA, qui est en train de quitter ce groupe, en Afrique de l'Ouest, trois pays ne sont pas des PMA : la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria. À eux trois, ils assurent l'essentiel des exportations vers l'UE³ : 80 % des exportations tous produits confondus de la région vers l'UE ; 84 % des exportations agroalimentaires. L'APE s'inscrit donc dans la perspective d'une zone de libre-échange de façon à permettre à ces trois pays de conserver un régime préférentiel avec l'UE, sans quoi ils tomberaient sous le coup du système de préférence

3. Ces données sont tirées d'une note de synthèse « Les négociations d'APE en Afrique de l'Ouest » ; http://agritrade.cta.int/postcotonou/news_west_africa_ebfr.htm

généralisée, régime moins favorable puisqu'ils n'auraient plus de marge préférentielle vis-à-vis des pays en développement concurrents.

Il y a une contrepartie à cela, la Cedeao doit devenir une réelle union douanière, avec un tarif extérieur commun, et s'ouvrir aux exportations européennes selon le principe de la réciprocité, mais avec une certaine asymétrie. Les produits agricoles concurrents des filières de productions ouest-africaines vont-ils — au nom de cette asymétrie de la libéralisation — être exclus ou non des engagements de libéralisation en qualité de produits sensibles (plus de 70 % des importations alimentaires sont des produits concurrents) ? C'est la question qui nourrit le plus d'inquiétudes dans les milieux agricoles. ■

La Cedeao : quelles orientations pour la négociation APE ? Extraits du mémorandum discuté en novembre 2005 à Cotonou

LA VISION DU DÉVELOPPEMENT de l'agriculture incarnée par la politique agricole de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap) met en avant le principe de souveraineté alimentaire qui y est inscrit, avec plusieurs nécessités : celle de réduire la dépendance alimentaire extérieure et d'accorder la priorité aux productions régionales en valorisant les complémentarités ; celle de favoriser une insertion économique et commerciale équitable des producteurs pour améliorer les revenus.

Pourtant, et bien que faiblement intégrée, la région est déjà très ouverte sur le reste du monde. Hormis le Nigeria qui dispose d'une politique assez protectionniste pour les produits agricoles, les autres pays ont des droits de douane moyens assez faibles, de l'ordre de 10 %. En moyenne régionale, les taxes sur les importations d'origine européenne s'élèvent à 12 %. Or, alors que les exportations ouest-africaines vers l'UE sont constituées de produits non con-

currents de l'agriculture européenne, plus de 70 % des importations ouest-africaines en provenance de l'Europe sont constituées de produits concurrents des productions locales. Cette concurrence s'exerce sur les marchés nationaux (cas des importations de viandes de volailles, de pommes de terre ou de lait) ou en perturbant les flux régionaux fondés sur les complémentarités des bassins de production (cas de l'oignon, du bétail et des viandes bovines, du maïs, etc.). Bénéficiant de soutiens publics importants, les productions et exportations européennes concurrencent de façon déloyale les producteurs ouest-africains et entravent le processus d'intégration.

Les conclusions des études d'impact mettent toutes en avant des risques importants pour le secteur agricole, induits par cette concurrence exacerbée des exportations d'origine européenne sur les marchés nationaux et régionaux. En effet, la libéralisation

PART DES PRINCIPAUX PRODUITS DANS LES ÉCHANGES AGRO-ALIMENTAIRES DE LA CEDEAO (2002-2004)

EXPORTS CEDEAO	
Cacao et préparations	61,3 %
Poissons	12,0 %
Fruits	9,2 %
Préparations viandes et poissons	6,4 %
Graisses et huiles animales et végétales	1,8 %
Graines et fruits oléagineux	1,5 %
Café, thé, maté, épices	1,2 %
Légumes, racines, tubercules	1,2 %
Autres	2,7 %

IMPORTS CEDEAO	
Céréales et produits céréaliers	21,0 %
Lait, laiterie, œufs, miel	15,4 %
Tabacs	10,4 %
Poissons	10,0 %
Préparations alimentaires diverses	7,7 %
Préparations fruits et légumes	7,7 %
Boissons et liquides	6,8 %
Viandes	5,5 %
Sucres et sucreries	5,1 %
Graisses et huiles animales et végétales	4,7 %
Autres	5,8 %

Source : Comext

☉ totale et sans précaution se traduirait par la mise en concurrence directe de deux agricultures régionales aux niveaux de productivité très différents et par la cohabitation au sein du même espace commercial de deux agricultures bénéficiant de politiques agricoles incomparables (l'UE, avec la politique agricole commune, accorde 45 milliards d'euros de soutiens publics, auxquels s'ajoutent 14,2 milliards d'aides nationales).

« PLUS DE 70 % DES EXPORTATIONS DE L'UE SONT DES PRODUITS CONCURRENTS DES PRODUCTIONS LOCALES »

Les lignes à suivre dans la négociation. La réalisation de l'intégration régionale doit être la priorité et constituer un préalable à l'ouverture commerciale, par la promotion des complémentarités entre les bassins de production, la lutte contre la corruption, la réhabilitation des zones en post-conflits, etc. La négociation de l'APE doit donc être une opportunité pour assurer la réalisation pratique de l'intégration régionale, mais aussi la modernisation et l'amélioration de la compétitivité des filières agricoles et alimentaires, la réforme du régime commercial, le dialogue politique et les alliances dans les négociations internationales.

Plus précisément, l'union douanière doit être effective et traduire la vision et les orientations agricoles consignées dans l'Ecwap : le tarif extérieur commun doit être adapté aux spécificités des filières et complété par un mécanisme de sauvegarde approprié aux produits agricoles, la taxe dégressive de protection et un prélèvement compensatoire destiné

à neutraliser les effets de concurrence déloyale induits par les subventions des exportateurs concurrents. Il serait indexé sur le montant des soutiens du pays exportateur. (...) La création de la zone de libre échange intra-Cedeao et celle de l'union douanière doivent être menées de front avec une stratégie de modernisation économique de l'agriculture et d'amélioration de la compétitivité des filières : investissements structurants ; appui à la structuration et adaptation des filières aux exigences des marchés (normes), promotion de la sécurité et de la souveraineté alimentaire. Cette composante peut être considérée comme le volet « appui au développement » de l'APE.

Sur le plan de la libéralisation commerciale, les enjeux sont différents selon le niveau de compétitivité de l'Afrique de l'Ouest, les conditions de la concurrence internationale, l'importance dans la balance commerciale, dans la réalisation de la sécurité alimentaire, selon la place des exploitations familiales dans la production et l'exportation, etc.

Il est proposé de distinguer trois grandes catégories de produits dans le raisonnement de la libéralisation différenciée : les biens d'équipement et les intrants non produits dans la région d'une part, et les produits agricoles et alimentaires importés et non concurrents des filières locales d'autre part, constituant deux premières catégories qui pourraient être libéralisées. Enfin, les produits concurrents des filières nationales ou régionales pour lesquelles l'objectif de développement doit primer forme la 3^e catégorie. À ce titre, une première liste de produits concurrents des filières devant être exclus au titre

des produits sensibles (viandes bovines et volailles, céréales, légumes, sucre, lait huiles...) est établie.

Et, finalement, l'Afrique de l'Ouest souhaite mettre quatre sujets sur la table des négociations, dans le domaine de l'accès au marché européen. Il s'agit de la suppression de la progressivité des droits en fonction du degré de transformation des produits, de la gestion des calendriers de production/importation sur des produits concurrents, de la question des normes sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce, et des mesures d'adaptation pour la mise aux normes des entreprises, la mise à niveau des établissements de certification et de contrôle de qualité.

L'alliance avec l'UE dans les négociations internationales pourrait porter notamment sur l'interprétation de l'article 24 de l'Organisation mondiale du commerce¹, l'agenda de Doha, les produits sensibles et spéciaux et le dossier coton.

Source : *Mémoire relatif aux enjeux du secteur agricole dans la politique de commerce extérieur de la Cedeao : implications pour la négociation de l'APE avec l'Union européenne, Cedeao.* ■

1. L'article 24 de l'OMC précise que, pour être considérés comme une zone de libre échange, les pays doivent libéraliser une part substantielle des échanges et ceci dans un délai raisonnable. L'interprétation donnée par la Commission européenne est une asymétrie avec une ouverture à 100 % côté UE et à 80 % côté ACP.



© Bureau Issala