



Accords de Partenariat Économiques : Négociations et enjeux

Par Marc Maes

Marc Maes, est Responsable des politiques commerciales pour la coupole flamande d'ONG de coopération au développement « 11.11.11. Actie ». Il est également membres de plusieurs réseaux de la société civile. Il a participé aux négociations entre les États de l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne au sujet des Accords de Partenariat Économiques (APE). Il est diplômé en Histoire économique et sociale et en Sciences politiques.



Analyse

Décembre 2011

Depuis les accords de Lomé de 1975, les pays ACP ont eu des relations économiques préférentielles avec l'Union européenne. Ces pays disposent notamment d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne. 97% des pays ACP ne payent pas de droits de douanes pour leurs exportations vers l'UE. Pour les pays restant, les droits de douanes ne sont que très bas. De plus, pour un grand nombre de produits, les pays ACP vendent leur production sur le marché européen au prix pratiqué sur ce marché. Or avec les accords de partenariat économique (APE), les États ACP et l'Union européenne décident de réviser leurs relations commerciales afin de les rendre plus compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce.

I – Modifier les accords commerciaux : une décision de l'OMC, des modalités décidées par la Commission européenne

Le régime actuel des relations économiques préférentielles entre l'Union Européenne et les pays ACP n'est pas compatible avec les règles de l'OMC, créée par le traité de Marrakech en 1994. L'OMC a appelé l'Union européenne soit à changer le régime économique qui le lie aux États ACP soit à demander une dérogation à tous les autres membres de l'organisation. Le régime UE-ACP a notamment été dénoncé par les pays d'Amérique latine producteurs de bananes et par les pays d'Asie producteurs de thon. Dans les années 90, l'Union européenne a donc décidé de négocier des accords de libres échanges avec les pays ACP. Ces accords de libres échanges, qui instaurent une forme de réciprocité, sont prévus par les règles de l'OMC et ce afin de créer des zones régionales de libres échanges. Ces zones régionales de libres échanges étant perçues par l'OMC comme une étape vers le libre échange mondial. Il en résulte que les marchés des États ACP seront beaucoup plus ouverts aux produits européens. Il est tout de même important de noter que l'OMC n'a jamais imposé cette voie à l'Union européenne. Les APE constituent la voie choisie par la Commission européenne afin de modifier leurs relations économiques d'une façon conforme avec les règles instaurées par l'OMC. La Commission aurait pu tout autant choisir de demander une dérogation aux autres membres de l'OMC, afin de perpétuer le modèle existant.

Le point problématique de cette évolution réside dans l'article 24 du GATT. Pour pouvoir conclure des accords de libres échanges, selon cet article, il faut libéraliser, éliminer toutes les entraves à l'essentiel du commerce. Au sein de l'OMC, il n'y a pas de consensus sur ce que signifie le terme « essentiel ». Selon la Commission européenne, l'élimination des entraves à l'essentiel du commerce signifie qu'un marché doit être ouvert à 90%. Mais, elle insiste sur le fait qu'il peut exister de l'asymétrie entre les partenaires commerciaux : l'Union européenne doit donc ouvrir son marché à 100% et les Etats ACP le leur à 80% dans un délai de 15 ans.

II – Des négociations difficiles

Pour les pays ACP, surtout pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, la position de la Commission européenne est trop dure. Dans cette région ouest africaine, 13 pays font parties des pays les moins avancés (PMA). Ces États souhaitent ouvrir leur marché à 60% sur un délai de 25 années. L'Afrique centrale a d'ailleurs choisi de suivre cette position. Les pays ACP ont résisté à certains termes de l'accord de Cotonou de 2000. Ils ont évité de se référer explicitement à l'article 24 du GATT et ce afin de garder des possibilités de négociations avec la Commission européenne.

Encore une fois, la principale pierre d'achoppement dans la réussite des négociations est le fameux article 24 du GATT. Normalement, les pays en voie de développement membres de l'OMC ont droit à un traitement préférentiel. Entre eux, ils peuvent choisir le taux de libéralisation de leur marché. Mais, dans ces négociations avec l'Union européenne, ils sont obligés de libéraliser à hauteur de 80% et leur marché entre en concurrence avec des pays plus compétitifs. Cela semble somme toute étrange. L'article 24 élargit, de fait, les marchés accessibles aux produits européens. Les États ACP ont proposé, en 2005, à l'OMC que le principe de traitement différencié, qui vaut entre eux, se retrouve dans l'article 24 du GATT afin d'obtenir des possibilités de négociations avec les pays riches. Toutefois, cette

proposition s'est faite au moment du blocage du cycle de Doha, elle n'a donc pas pu passer la rampe. Il en résulte que les négociations autour des APE sont bloquées.

Les différents chefs d'États africains vont cependant arrêter une position autour d'un taux d'ouverture de leur marché acceptable, qui sera de 80%, de 70% voire de 60%. De son côté, la société civile africaine se demande si cela vaut encore la peine de négocier les APE. Il faut dire que, depuis le début des années 2000, la situation a évolué : on dénote l'apparition de nouveaux investisseurs en Afrique, notamment les Chinois. De plus, pour certains États africains, l'Union européenne ne représente plus le plus grand bailleur de fonds. Enfin, le prix des matières premières a fortement augmenté. Puis, en Afrique de l'Ouest, il y a déjà le régime « Tout sauf les armes » qui permet à cette région de bénéficier d'un accès préférentiel au marché européen. Enfin, la perte des droits de douanes signifie, pour les États ACP, une perte de grandes parties de leurs recettes fiscales. Le FMI a d'ailleurs constaté que le remplacement de ces recettes sera très difficile pour ces pays, en raison de la situation très informelle de leur économie. D'où, la société civile africaine se demande s'il faut encore éliminer les droits de douanes sur le marché africain en faveur des produits européens alors qu'il y a d'autres possibilités. Faut-il vraiment tant de sacrifices pour ces accords de partenariats ? La région ouest africaine ne peut-elle pas utiliser un droit de douane régional pour compenser les pertes dues à la perte de l'accès au marché européen ? Telles sont les questions en suspend actuellement pour cette région de l'Afrique.

En ce qui concerne la position de la Commission européenne, il faut savoir qu'elle négocie à la demande du Conseil européen. En 2002, le Conseil a approuvé la position de négociation de la Commission qui était très ambitieuse. En effet, elle souhaitait des accords de libres échanges avec les pays ACP qui soient « deep and comprehensive ». C'est-à-dire que les accords devaient porter sur le marché mais aussi sur les services, sur les investissements, sur les droits de propriété intellectuelle et sur les règles de la concurrence. La position de négociation de la Commission était alors plus ambitieuse que ce qui était prévu dans les accords de Cotonou, et elle va même au-delà de ce qui est nécessaire selon les règles de l'OMC, qui ne demandent qu'une libéralisation du marché. Depuis 2009, la Commission européenne a abandonné l'idée des accords « deep and comprehensive ». Pour ce qui est de l'Afrique de l'Ouest, elle a accepté que l'APE porte uniquement sur le marché. Les matières restantes seront insérées dans une « clause de rendez-vous ». Pour autant, la Commission n'a pas abandonné sa vision idéologique des APE. Ainsi, elle tente d'étendre les accords négociés avec les autres parties ACP : en Afrique australe, par exemple, les APE portent aussi aux services. Cependant, les APE tels que conçus au départ par la Commission n'existent plus.

Il faut savoir que les négociations sont totalement opaques. La Commission n'a jamais rendu publique une position de négociation. Les seules informations qui filtrent des négociations proviennent des pays ACP. Il y avait une première date butoir à ces négociations qui était fixée au 31 décembre 2007, et ce afin d'appliquer le nouveau régime APE à partir du 1^{er} janvier 2008. En 2007, la Commission a signé des accords intérimaires avec chaque pays ACP pris individuellement. Depuis lors, les négociations portent sur des accords régionaux qui devraient remplacer les accords intérimaires. Le Commissaire européen en charge du commerce, monsieur Karel De Gucht, souhaite voire les négociations aboutir. Il met la pression sur les pays ACP en leur supprimant l'accès au marché européen s'ils ne ratifient pas les accords APE pour 2013.

III – Remise en cause de l'objectif des APE de contribuer à d'avantages d'opportunités pour les pays ACP

Un objectif des APE, selon la Commission européenne, est de contribuer à d'avantages d'opportunités pour les pays ACP par le renforcement de l'intégration régionale et mondiale. Les activistes de la lutte contre la pauvreté estiment que tous les avantages, qui pourraient être tirés par les pays ACP de leurs exportations vers l'Europe, peuvent être largement éclipsés par tous les dommages qu'entraînerait dans ces pays une large ouverture réciproque de leurs marchés.

Les États africains connaissent déjà la concurrence des produits européens sur leur marché, cela avec des produits comme les poulets, les oignons et les conserves notamment. Ces produits entrent en Afrique de l'Ouest avec un prix beaucoup plus bas que les prix pratiqués dans cette région. Les droits de douanes actuellement pratiqués par cette région sont déjà trop bas pour protéger son économie de l'invasion des produits occidentaux. Étant donné que ces États font parties des pays en voie de développement, selon les règles de l'OMC, ils pourraient augmenter leurs droits de douanes jusqu'à un certain plafond. Par exemple, les oignons européens représentent un problème pour les producteurs sénégalais. En vertu des règles de l'OMC, le Sénégal pourrait protéger sa production, en augmentant ses droits de douanes.

Cependant, les APE ne permettent pas aux États ACP, donc aux pays africains, de bénéficier de leur statut préférentiel de pays en voie de développement. Le fait qu'ils ne puissent protéger leurs productions au moyen de droits de douanes plus importants peut constituer un problème pour leur économie. La Commission européenne souhaite une libéralisation du marché ACP à 80%. Pour leur part, les pays africains souhaiteraient protéger leurs productions afin de les développer puis seulement commencer à libéraliser leur marché. Il est vrai qu'avec un marché libéralisé à 40%, le Sénégal, par exemple, pourrait se prémunir de l'invasion de certains produits européens. La Commission estime plutôt qu'il ne faut pas maintenir en Afrique une production non-compétitive. La libéralisation peut d'autant plus être problématique qu'elle est à réaliser sur un plan régional. Il y a donc des discussions pour fixer un taux de protection secteur par secteur. Il semble toutefois que l'Union européenne va bénéficier d'un taux d'ouverture des marchés régionaux africains plus important que les taux que ces régions vont obtenir entre elles. Ainsi, les régions africaines auront un accord avec l'Union européenne mais pas entre elles.

IV – Remise en cause de l'objectif des APE de contribuer au développement durable des pays ACP

La Commission européenne a refusé de parler de développement dans ces accords. Le terme « développement » n'est d'ailleurs pas présent dans les APE car, pour la Commission, ils constituent des accords commerciaux. Le développement doit se faire par le commerce, selon elle. C'est en attirant des investisseurs dans ces États, afin de créer de la croissance et de l'emploi, qu'ils vont se développer.

Pour les pays ACP, cela est incompréhensible. Ils se demandent comment leur développement va se dérouler concrètement, s'il n'y a pas d'article en rapport avec les politiques de développement dans les APE. Ils estiment que s'ils ont l'obligation de libéraliser

leurs marchés, alors, en contre-partie, la Commission doit prendre un engagement solide afin d'aider à leur développement et de soutenir leurs agriculteurs.

En fait, les accords de libres échanges négociés par la Commission européenne ont toujours la même structure, ils renferment toujours plus ou moins les mêmes obligations. Quand la Commission négocie des accords de libres échanges avec les pays ACP, ils ne peuvent pas trop se différencier des accords de ce type conclus avec d'autres régions du monde. En effet, l'Union européenne vise une standardisation du commerce mondial afin de faciliter ses échanges. Les accords de Cotonou mentionnent que les APE doivent être en harmonie avec les économies des États ACP. Mais, tels qu'ils sont imposés par la Commission européenne, cela ne peut être le cas. Cela est sans doute causé par l'approche idéologique de l'Union européenne.

De ce point de vue, les accords de libres échanges constituent un moyen de dépasser les problèmes locaux. Ils ne représentent pas une forme de démocratisation ou alors la forme de démocratisation la plus top-down possible. En Europe, les gouvernements ne sont d'ailleurs pas impliqués dans les APE, ce sont plutôt les grandes entreprises qui dictent la politique commerciale européenne.

V – Les bénéficiaires des accords APE au sein des pays ACP

Actuellement, l'essentiel des exportations des États africains, par exemple, sont des matières premières. Qui en profite ? Les hommes de pouvoir et les grands industriels. De même, les entreprises occidentales implantées dans ces États exportent plus vers le marché européen que les petites et moyennes entreprises locales. Du point de vue de l'Union européenne, la production africaine doit être diversifiée. Les marchés européens sont ouverts à leurs produits, mais cela n'est pas assez. Il faut réformer les marchés africains d'un point de vue structurels afin qu'ils attirent des investisseurs.

La Commission a raison quand elle dit qu'il faut changer les choses dans ces marchés. Mais, il faut aussi aider les secteurs informels, il faut encourager le développement du microcrédit, il faut favoriser les initiatives locales. Il faut d'ailleurs être prudent avec des accords de libres échanges contraignants qui fixent les choses pour les 25 prochaines années, tels que les APE. Il faut plutôt permettre aux États ACP d'essayer différents modèles et de changer d'option quand cela échoue. Imaginons que les États européens aient signé un APE avec les États-Unis après la seconde guerre mondiale... De plus, la situation actuelle est beaucoup plus volatile et cela du point de vue économique mais aussi climatique et alimentaire... Il ne faut pas enfermer les États ACP dans une option pour 25 ans.

Cela étant dit, il est vrai que les États ACP doivent mettre leur maison en ordre, et cela ensemble, d'un point de vue régional. De même, ces pays doivent libéraliser leurs économies dans une certaine mesure. Mais, cela ne doit pas être imposé par l'Union européenne en fonction de l'article 24 du GATT qui n'est aucunement en accord avec la réalité des situations locales. Le plus important est d'avoir des échanges intra-régionaux. Entre les régions d'Afrique par exemple. Car, pour les pays pauvres, les clients les plus intéressants sont incarnés par leurs États voisins. Le développement économique doit venir de cette dynamique intra-régionale. En ouvrant cette dynamique intra-régionale à l'Union européenne, elle va simplement être détruite. L'union européenne doit changer son fusil d'épaule, de ce point de vue.

VI – La position du Sénégal concernant les APE

Le Sénégal a toujours été critique envers les APE. Le Sénégal fait partie des pays les moins avancés mais c'est cependant un grand pays. C'est un États très actif dans les négociations autour des APE. Il est d'ailleurs le porte-parole des PMA. En 2007, lors du sommet qui s'est tenu à Lisbonne entre l'Union européenne et l'Union africaine, le Président Abdoulaye Wade a attaqué l'Union européenne sur la façon dont la Commission européenne a imposé les accords intérimaires aux pays ACP. Puis en 2008, le Président Wade a fait affréter deux avions et a lancé un appel à la diaspora sénégalaise pour aller manifester à Bruxelles contre la politique européenne concernant les APE. Donc le Sénégal est plutôt totalement opposé aux APE. Le slogan de Wade était « non aux APE, oui aux APD ». Les APD étant des accords de partenariat pour le développement, soutenant de manière concrète le développement des États africains.

De plus, la société civile sénégalaise est très active du point de vue des APE. Elle a notamment organisé plusieurs fois des rencontres régionales sur cette problématique. L'association enda tiers-monde joue d'ailleurs un rôle spécifique dans les négociations APE, du fait qu'elle dispose d'une capacité d'analyse de textes que d'autres associations africaines ne possèdent pas. Un représentant d'enda, Cheikh Tidiane Dieye, est particulièrement impliqué dans le processus de négociation des APE. C'est quelque chose qui n'existe pas du côté européen où la société civile n'est pas concernée par cette négociation. Du côté de l'Afrique de l'Ouest, il y a eu des consultations pays par pays, c'est pourquoi la société civile est fortement impliquée dans la négociation. Enfin, au Sénégal, le Président Wade est particulièrement opposé aux APE, il permet donc une participation substantielle de la société civile aux négociations.