



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde

**Comment les pays d'Afrique, des Caraïbes et
du Pacifique peuvent-ils tirer parti des
Accords de partenariat économique ?**

**Synthèse du colloque organisé par FARM
Les 28 et 29 novembre 2006**

**Cecilia Bellora
21 décembre 2006**

SOMMAIRE

1. TROIS REGIMES COMMERCIAUX REGIRONT L'ACCES DES PRODUITS AGRICOLES DES PAYS ACP SUR LE MARCHE EUROPEEN JUSQU'A LA FIN DE 2007

→ Tableau 1 : Echanges commerciaux entre l'UE et les pays ACP

1.1 L'accord de Cotonou maintient jusqu'en 2007 un régime commercial préférentiel non réciproque

1.2. Le régime « Tout Sauf les Armes » donne un accès libre au marché de l'UE aux produits des pays moins avancés

1.3. Le Système Généralisé de Préférences tarifaires accorde des préférences commerciales à tous les pays ACP moins avantageuses que celles prévues par Cotonou ou par TSA

1.4. La marge préférentielle donnée par les différents régimes continue à diminuer

2. A PARTIR DE 2008 UN NOUVEAU REGIME COMMERCIAL COMPATIBLE AVEC LES REGLES DE L'OMC DEVRAIT ETRE MIS EN PLACE

2.1. Les APE sont des accords de libre échange entre unions douanières

→ Tableau 2 : Les six régions négociant les APE – en italique : PMA

2.2. L'ouverture de marchés a deux conséquences : la perte des recettes douanières et la concurrence des produits importés sur les productions locales

→ Graphique 1 : Pertes des recettes tarifaires agricoles prélevées sur des produits de l'UE

2.3. L'intégration régionale pourrait donner leurs chances aux productions locales

2.3.1. L'intégration régionale paraît difficile...

2.3.2. ...mais pourrait permettre le développement par le commerce

2.3.3. Les moyens pour réaliser l'intégration régionale existent mais ne sont pas encore au point

3. SI LES APE NE SONT PAS SIGNES LE DROIT COMMUN DE L'OMC SERA PROBABLEMENT APPLIQUE, SAUF SI DES SOLUTIONS ORIGINALES SONT TROUVEES

3.1. Si les APE ne sont pas signés, les pays ACP seront soumis au régime SPG

3.2. Un APE allégé permettrait de tirer parti de l'imprécision des textes de l'OMC

3.3. Des APE nationaux tiendraient compte des différences entre PMA et non PMA mais arrêteraient l'intégration régionale

L'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) se trouvent devant une étape historique de leurs relations qui peut avoir des conséquences à long terme sur les agricultures locales. En effet, l'Europe négocie de nouveaux accords commerciaux avec les pays ACP. Elle a la possibilité de créer une nouvelle démarche de développement et de solidarité. Pourtant, le contenu des négociations et les enjeux pour l'agriculture sont souvent méconnus alors qu'ils sont considérables. Quels sont les régimes commerciaux dont bénéficient les pays ACP pour accéder au marché européen ? Quels vont être les changements apportés par les nouveaux accords ? Comment les pays ACP peuvent-ils en tirer parti ? Comment créer des marchés régionaux et favoriser les productions locales ? Le débat est vif autour de la question des avantages ou inconvénients des nouveaux accords. De nombreux modèles ont été établis et de nombreuses études d'impact ont été réalisées, les résultats sont parfois divergents. La grande quantité d'informations disparates n'aide pas à éclaircir ces discussions complexes. Cette synthèse du colloque organisé par la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (**FARM**) les 28 et 29 novembre 2006 donne quelques éléments d'analyse des débats.

1. TROIS REGIMES COMMERCIAUX REGIRONT L'ACCES DES PRODUITS AGRICOLES DES PAYS ACP SUR LE MARCHE EUROPEEN JUSQU'A LA FIN DE 2007

D'abord quelques chiffres pour recadrer le débat (*cf. tableau 1*). L'Union européenne est le principal partenaire commercial des pays ACP : en 2005, 23 % des exportations des pays ACP (en valeur) sont destinées à l'UE, alors que seulement 3 % des exportations de l'UE se font vers les pays ACP. Les produits agricoles représentent 28 % des exportations totales des pays ACP vers l'UE et 12 % des exportations totales de l'UE vers les pays ACP.

Tableau 1 : Echanges commerciaux entre l'UE et les pays ACP

Importations de l'UE depuis les ACP en 2005 (Afrique du Sud exclue)				Exportations de l'UE vers les ACP en 2005 (Afrique du Sud exclue)			
Produits	Valeur Millions €	Part en %	Part relative en %	Produits	Valeur Millions €	Part en %	Part relative en %
TOTAL	36 138	3,07	100,0	TOTAL	30 763	2,90	100,0
Dont :				Dont :			
Produits agricoles	10 039	12,40	27,8	Produits agricoles	3 809	6,16	12,4
Energie	13 211	5,29	36,6	Energie	2 129	5,48	6,9

Source : Direction générale du Commerce, Commission européenne

L'entrée des produits des pays ACP en général, et des produits agricoles en particulier, sur le marché de l'Union européenne est soumise à l'un des trois régimes suivants :

- les dispositions commerciales de l'accord de Cotonou ;
- l'initiative « Tout Sauf les Armes » qui concerne les pays moins avancés ;
- le système de préférences généralisées possible selon les règles de l'OMC.

Les exportations des pays ACP vers l'UE utilisent principalement les deux premiers régimes.

1.1 L'accord de Cotonou maintient jusqu'en 2007 un régime commercial préférentiel non réciproque

La coopération entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est formalisée en 1963 avec l'accord de Yaoundé. C'est en 1975, lors de la signature de la convention de Lomé I, que le système qui va régir les échanges commerciaux UE-ACP jusqu'à la fin de 2007 est mis en place. Ainsi, depuis plus de 30 ans, l'UE accorde aux pays ACP **un régime commercial préférentiel**. Les produits ACP importés par l'UE sont soumis à des droits de douane plus faibles (souvent nuls) que ceux touchant les produits provenant d'autres pays. La différence des droits de douane est appelée **marge préférentielle**. Les pays ACP bénéficient ainsi de **préférences tarifaires**, auxquelles s'ajoutent des **préférences non tarifaires**. Ces dernières peuvent notamment prendre la forme d'une exemption du respect d'un quota limitant la quantité d'un produit importé donné. Les préférences, qu'elles soient tarifaires ou non, sont **non réciproques** : les pays ACP ne sont pas tenus d'offrir un accès spécial sur leurs marchés aux produits européens.

Les produits agricoles bénéficient de préférences parfois limitées. Les produits tropicaux qui ne concurrencent pas les productions européennes entrent en franchise de droit. Les autres produits sont soumis à certaines restrictions (réduction partielle des droits de douane, quotas, restrictions saisonnières liées aux calendriers de culture européens), la préférence communautaire reste en vigueur. Les bananes, le sucre, le rhum et la viande bovine sont l'objet de « **protocoles** » particuliers. Des quantités spécifiées (quotas) de banane et de rhum¹ accèdent librement au marché européen ; des quantités fixées de viande bovine et de sucre bénéficient du prix intérieur européen, supérieur aux cours mondiaux, en plus d'une forte réduction des droits de douane.

Les produits issus des pays ACP, comme ceux provenant des autres pays, sont soumis à des **critères non tarifaires pouvant constituer des barrières au commerce**. Pour les produits

¹ Le protocole rhum a disparu suite à l'accord de 1996 sur les spiritueux entre l'UE et les Etats-Unis.

agricoles, les normes les plus importantes sont les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS). Elles visent à assurer l'innocuité des produits alimentaires et la sécurité des animaux et des végétaux afin de préserver la santé humaine, animale et végétale et de protéger l'environnement. L'UE adopte des normes très strictes et précises, difficiles à respecter par les produits ACP du fait des capacités de production et des infrastructures des pays ACP. Des produits qui peuvent commercialement accéder librement sur le marché européen sont parfois refusés pour non respect des normes. L'impact des normes sur le commerce des pays ACP dépend beaucoup de la structure des exportations de chaque pays, c'est-à-dire du nombre et de la quantité relative de produits exportés. Par exemple, uniquement 3 produits exportés par la Guinée Bissau sont soumis à des normes, mais ils représentent 98,7 % des exportations totales du pays. A l'opposé, 176 produits exportés par le Zimbabwe doivent être conformes à des normes ; ils ne représentent que 16,7 % des exportations de ce pays (d'après Disdier, Fontagné Mimouni).

1.2. Le régime « Tout Sauf les Armes » donne un accès libre au marché de l'UE aux produits des pays moins avancés

Le régime tarifaire établi par les accords de Lomé et de Cotonou a été appliqué à la totalité des pays ACP jusqu'en février 2001. A cette date, l'UE a décidé que tous les produits, exceptés les armes et les munitions, provenant des pays moins avancés (PMA), qu'ils appartiennent ou non au groupe ACP, entreraient librement sur son marché. Il s'agit de l'initiative « Tout Sauf les Armes » (TSA). Trois produits – la banane, le sucre et le riz – sont dans un premier temps soumis à des quotas hors taxes pour être libéralisés progressivement. La libéralisation totale de la banane s'est achevée le 1^{er} janvier 2006 ; le sucre et le riz entrent en franchise de droits dans la limite d'un volume fixé (appelé contingent tarifaire). En 2009, l'accès au marché communautaire sera totalement libre pour le sucre et le riz des PMA. L'initiative TSA a introduit un nouveau régime commercial dans lequel les pays ACP ne bénéficient plus tous des mêmes avantages pour accéder au marché de l'UE. Les PMA de la région ACP ont un accès totalement en franchise de droits alors que les produits agricoles provenant des pays ACP non PMA sont soumis à des restrictions.

1.3. Le Système Généralisé de Préférences tarifaires accorde des préférences commerciales à tous les pays ACP moins avantageuses que celles prévues par Cotonou ou par TSA

Le Système Généralisé de Préférences (SPG) s'applique aux exportations de tous les pays ACP. Il concerne 7 000 des 10 000 produits présents dans la nomenclature des douanes soit la plupart des

produits industriels et de nombreux produits agricoles. En simplifiant, 3500 produits sont admis en franchise de droits et les autres 3500 produits sont considérés comme sensibles. Ces derniers bénéficient en général d'une réduction de 3,5 % sur les droits appliqués à tout pays importateur n'ayant pas signé d'accord commercial avec l'UE (les produits du textile et de l'habillement bénéficient d'une réduction de 20 %)². Le SPG accorde bien des préférences commerciales mais elles sont beaucoup moins intéressantes que celles offertes par l'accord de Cotonou ou l'initiative TSA. Ainsi, aucun produit agricole provenant des pays ACP n'est exporté sous le régime du SPG.

L'ensemble de ces régimes commerciaux conduit aux résultats suivants³ : entre 1999 et 2003, 97 % des produits (en volume) sont exportés par les pays ACP sur le marché européen sans barrières douanières, soit du fait des accords préférentiels, soit en application des règles générales. Les 3 % restants sont soumis à la clause de la Nation la plus favorisée (NPF), c'est-à-dire aux règles appliquées à tout pays exportateur n'ayant pas signé d'accord particulier. 60 % des produits agricoles en provenance des pays ACP ne sont soumis ni à des tarifs douaniers ni à des quotas. Ceci représente en valeur 88 % des produits agricoles exportés par les ACP non PMA.

1.4. La marge préférentielle donnée par les différents régimes continue à diminuer

La marge préférentielle dont bénéficient les pays ACP diminue au cours du temps sous l'effet de trois phénomènes. D'une part la libéralisation du commerce mondial dans le cadre des négociations de l'OMC mène à une diminution des tarifs douaniers de l'UE. En conséquence, l'écart diminue entre les tarifs douaniers appliqués aux pays ACP et ceux appliqués aux autres pays. D'autre part, depuis 1963, l'UE a signé plusieurs accords bilatéraux qui diminuent les tarifs douaniers appliqués à certains produits en provenance des pays signataires. Aujourd'hui 35 pays et 12 ensembles régionaux (65 pays au total) ont signé des accords bilatéraux avec l'UE⁴. De plus en plus de pays bénéficient donc d'accords préférentiels, la marge préférentielle des pays ACP diminue relativement. Enfin, les réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) tendent à diminuer les prix du marché interne européen pour les aligner sur les prix mondiaux. Ceci se traduit par une diminution des prix dont bénéficient les producteurs ACP dans le cadre des protocoles.

² Source : « Pays en développement, commerce international et développement soutenable : le rôle du Système de Préférences Généralisées (SPG) de la Communauté pour la décennie 2006/2015 ». Communication de la Commission européenne, 7 juillet 2004 – JO C242 du 29 septembre 2006.

³ Source : Direction générale du Commerce, Commission européenne, « Opening the door to development – Developing country access to EU markets 1999-2003 ».

⁴ Source : Direction générale du Commerce, Commission européenne. 12 pays ont signé à la fois un accord national et un accord régional.

2. A PARTIR DE 2008 UN NOUVEAU REGIME COMMERCIAL COMPATIBLE AVEC LES REGLES DE L'OMC DEVRAIT ETRE MIS EN PLACE

2.1. Les APE sont des accords de libre échange entre unions douanières

Le système de préférences non réciproques accordé par l'UE aux pays ACP touche à sa fin car il est incompatible avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Il enfreint le principe de non discrimination établi par l'article premier du GATT. Deux exceptions à ce principe existent :

- les accords de libre-échange où les accords discriminatoires sont réciproques ;
- les préférences non réciproques qui sont accordées à l'ensemble des pays en développement ou à l'ensemble des pays les moins avancés (PMA), sans aucune autre discrimination⁵.

Or, les accords de Lomé ne sont compatibles avec aucune de ces exceptions. D'une part, ils sont non réciproques, les ACP n'ouvrant pas leurs marchés aux produits européens. D'autre part, ils sont discriminatoires : ils s'adressent uniquement aux pays ACP, un sous-ensemble des pays en voie de développement. L'UE a demandé et obtenu une dérogation à ces règles auprès de l'OMC pour l'accord Lomé IV bis (1995-2000). Une deuxième dérogation a été obtenue pour prolonger provisoirement le système, elle arrive à terme le 31 décembre 2007. En principe, pour être en conformité, des accords compatibles avec les règles de l'OMC doivent être conclus ou le droit commun de cette même organisation sera appliqué. L'UE et les ACP ont opté pour la signature de nouveaux accords.

D'après l'accord de Cotonou, signé en 2000 par l'UE et 76 pays ACP, les accords de partenariat économique (APE) entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Cet accord stipule que les **APE sont des accords de libre-échange (ALE)** entre l'UE et six régions ACP. Il prévoit la constitution de marchés régionaux par la création d'unions douanières régionales (*cf. tableau 2*). Les pays ACP ont décidé du nombre et de la constitution des entités régionales. La mise en place d'unions douanières est donc un préalable à la signature de chaque APE. Il est clairement énoncé dans l'accord de Cotonou que les APE doivent être compatibles avec les règles de l'OMC, ce qui exclut théoriquement la demande d'une nouvelle dérogation.

⁵ Ce principe est établi par la clause d'habilitation qui constitue les bases du Traitement Spécial et Différencié (TSD) pour les pays en développement au sein de l'OMC – GATT, décision du 28 novembre 1979 (L/4903).

Les APE sont, selon les termes de l'OMC, des accords bilatéraux où « l'essentiel » des échanges est libéralisé (article XXIV du GATT). Il n'existe pas de précision supplémentaire concernant la part de commerce qui doit être libéralisée. Selon l'interprétation de l'UE il s'agit de 90 % du commerce total, ce taux étant la moyenne de la part de commerce libéralisée pour chacun des partenaires. Puisqu'il s'agit d'une moyenne, la part de commerce libéralisée par l'UE peut être supérieure à celle libéralisée par les pays ACP : **les APE sont asymétriques**. *De facto*, la quasi-totalité des produits importés par l'UE en provenance des ACP rentrent sur le marché en franchise de droits et hors quotas ; la libéralisation des échanges sera effectuée surtout par les pays ACP. **L'enjeu commercial pour l'UE apparaît faible alors qu'il est majeur pour les pays ACP**. Pour l'UE, seul le secteur du sucre est réellement sensible. En résumé, **les APE sont des ALE réciproques asymétriques entre l'UE et chacune des six régions ACP**.

Tableau 2 : Les six régions négociant les APE – en italique : PMA

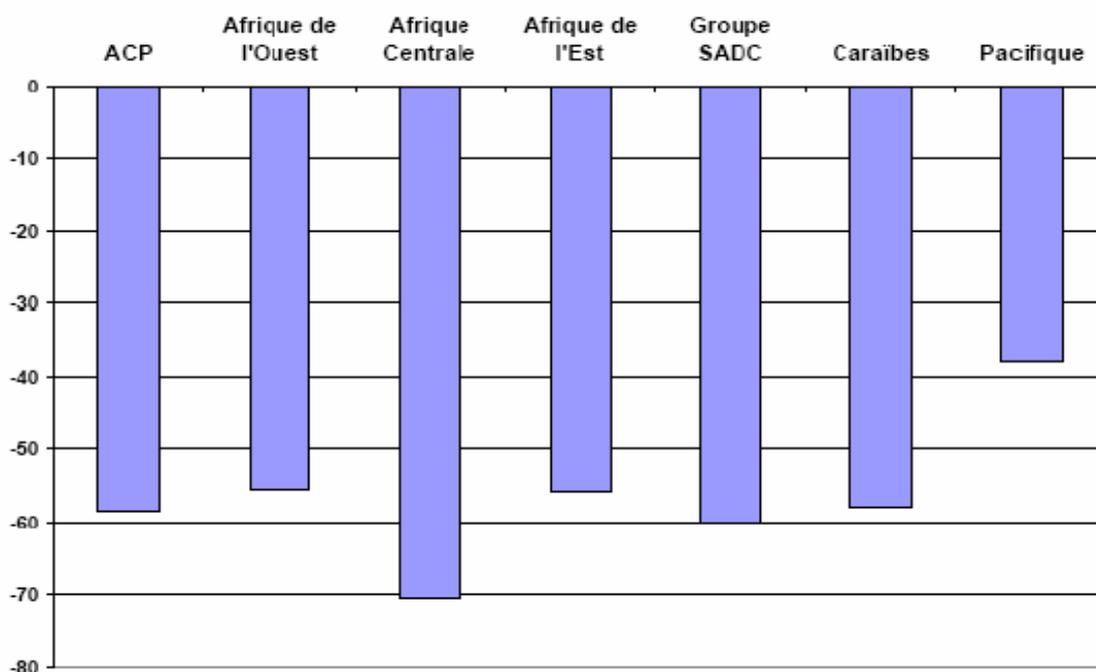
Régions	Pays membres
Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et Mauritanie	<i>Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo</i>
Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique centrale (CEMAC) et São Tomé et Príncipe	<i>Cameroun, Congo, Congo (République démocratique du), Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, São Tomé et Príncipe, Tchad</i>
Marché commun des Etats de l'Afrique orientale et australe (COMESA)	<i>Burundi, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Ouganda, Zambie, Zimbabwe</i>
Afrique australe	<i>Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie</i>
Caraïbes	<i>Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint -Vincent et- les- Grenadines, Saint- Christophe - et- Niévès, Suriname,Trinité-et-Tobago</i>
Pacifique	<i>Iles Cook, Micronésie (Etats fédérés), Fidji, Kiribati, Iles Marshall, Nauru, Niue, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Iles Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu</i>

2.2. L'ouverture de marchés a deux conséquences : la perte des recettes douanières et la concurrence des produits importés sur les productions locales

Les APE peuvent être asymétriques. On peut imaginer que l'UE supprime les barrières douanières sur la totalité des produits en provenance des ACP alors que ces derniers n'éliminent les barrières que sur 80 % de leurs importations en provenance de l'UE. Ainsi la moyenne de 90 % de libéralisation voulue par l'UE est respectée. 20 % des importations des ACP en provenance de l'UE peuvent être protégés grâce au choix de produits sensibles. Il est à noter que, conformément à l'article XXIV du GATT, l'exclusion de la libéralisation par le choix de produits sensibles ne peut pas concerner un secteur entier. De ce fait, il est impossible d'exclure tout le secteur agricole des négociations, indépendamment de la part de commerce que celui-ci représente.

La possibilité offerte par cette exclusion est considérable et la Commission européenne y est favorable. La libéralisation des échanges peut poser des problèmes à cause d'une part de la baisse importante des recettes douanières (un des principaux postes budgétaires des Etats ACP) résultant du démantèlement des barrières tarifaires, et d'autre part de la concurrence, directe ou non, entre les produits européens et ceux des ACP. La **perte de recettes fiscales** est variable et peut atteindre jusqu'à 70 % des recettes initiales dans le cas de l'Afrique centrale (*cf. graphique 1*).

Graphique 1 : Pertes des recettes tarifaires agricoles prélevées sur des produits de l'UE (variation en % des recettes initiales) – d'après Laborde, Fontagné, Mitaritonna, CEPII 2006



Les agricultures des pays ACP sont moins compétitives que celle de l'Europe. L'ouverture pure et simple des marchés ACP aux importations en provenance de l'UE pourrait causer l'élimination d'une très grande partie des productions en posant de sérieux problèmes en termes de souveraineté alimentaire et de conséquences sociales puisque 63 % de la population active des ACP est agricole⁶. Les produits les plus sensibles sont les céréales, le lait et la viande dont la volaille. Leur sensibilité est d'autant plus grande qu'il s'agit des principales productions des pays ACP. En d'autres termes, cela conduirait à l'appauvrissement des populations agricoles et déboucherait sur un exode rural vers des villes n'offrant pas suffisamment d'emplois, voire sur l'émigration. La situation serait dramatique.

Le choix judicieux de produits sensibles permettra de protéger les secteurs les plus fragiles et de maintenir une partie des recettes fiscales. Toutefois, l'arbitrage entre maintien des recettes fiscales et protection des agriculteurs est pour une large part politique. Pour défendre l'agriculture il faudra que les organisations professionnelles agricoles puissent faire entendre leurs voix dans des négociations pilotées par les ministères du commerce et des finances qui ne considèrent pas forcément l'agriculture comme prioritaire. Le choix des produits sensibles est d'autant plus compliqué qu'il doit se faire au niveau régional. Ainsi, une négociation régionale se superpose aux négociations nationales. Les intérêts des pays d'un même ensemble pouvant être différents et même divergents (certaines régions rassemblent PMA et non PMA sans distinction), le choix des produits sensibles

⁶ Source : « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture » – FAO 2005.
Dans les pays ACP, 61 % de la population est agricole et 65% est rurale.

résultera de considérations d'économie politique plutôt que de rationalité socio-économique pure (d'après Hermelin, Faivre-Dupaigre, Ribier, 2006).

Par ailleurs, certains produits peuvent être protégés par des barrières non tarifaires (d'après Bricas, CIRAD 2006). Par exemple, les infrastructures des pays ACP ne permettent pas le respect de la chaîne du froid et représentent un risque pour la santé des consommateurs. Des normes alimentaires pourraient limiter les importations ACP depuis l'UE de viande congelée en réduisant les risques alimentaires, protégeant ainsi la filière d'élevage. Toutefois, la portée de cette protection est peu importante, le nombre de produits concernés étant faible.

2.3. L'intégration régionale pourrait donner leurs chances aux productions locales

Si les échanges avec l'UE sont libéralisés, et pas ceux entre pays ACP, il y a un réel risque pour que les pays ACP s'approvisionnent plus auprès de l'UE, au détriment des autres pays ACP. Pour éviter ce phénomène de diversion de commerce, contraire au volet développement de l'accord de Cotonou, l'UE prévoit la constitution de marchés régionaux. Les effets de l'intégration régionale sont très mal connus et sont l'objet d'un débat animé.

2.3.1. L'intégration régionale paraît difficile...

Actuellement les multiples accords régionaux ne sont globalement pas appliqués, seule la CEMAC a quasiment achevé son intégration. Les principales raisons de ce retard sont le manque d'infrastructures et les structures des marchés nationaux. Le manque de routes et de moyens de communication est un réel obstacle à la circulation des marchandises entre les pays. Cette circulation est rendue encore plus difficile par des problèmes de gouvernance tels que le paiement de taxes officiellement inexistantes. A titre d'exemple, au sein de la région Afrique centrale, entre Yaoundé (Cameroun) et Bangui (Centrafrique) il existe 128 points de contrôle à l'origine de taxations injustifiées (d'après Laborde, Fontagné, Mitaritonna, CEPPII 2006). Les marchés des pays d'une même région sont parfois très similaires et donc peu complémentaires. Plusieurs pays sont demandeurs d'un même bien qu'aucun d'entre eux ne produit ; ils sont obligés de s'approvisionner en dehors de la région. A titre d'exemple, l'indice de complémentarité entre les Comores et le reste de la région COMESA est d'environ 5 % (d'après Adriamamonjjarison, 2006).

Enfin, la création de marchés régionaux constituerait une perte de recettes douanières ultérieure puisqu'elle implique la disparition des tarifs douaniers entre pays membres d'une même région.

2.3.2. ...mais pourrait permettre le développement par le commerce

Les unions douanières n'étant pas effectives, l'intégration régionale permettrait des gains considérables en termes d'échanges et d'amélioration de la concurrence. L'évolution prévue des exportations des pays ACP vers l'ensemble des pays ACP semble positive pour toutes les régions, variant entre 10 % et 55 %, sauf pour l'Afrique centrale (-2 %) (d'après Laborde, Fontagné, Mitaritonna, CEPII 2006). Cette dernière constitue déjà une zone intégrée et souffrirait des détournements de flux commerciaux vers les autres pays ACP.

Les économies et les agricultures des pays ACP ne sont pas prêtes pour faire face à des importations massives à bas prix. Les exportations agricoles étant une des bases de ces économies, les risques de déstabilisation sont grands : réduction des budgets nationaux et ruine des agricultures locales. Mais il existe des façons de tirer parti des APE : les accords fournissant un accès libre au marché européen ne seront profitables que si les pays ACP ont une réelle capacité d'offre. Or, cette dernière reste faible dans la réalité. Toutefois l'absence de marchés régionaux ne permet pas de mesurer le potentiel productif réel. Ainsi, il est probable que la vallée du fleuve Niger ou du fleuve Sénégal pourrait satisfaire une grande partie des besoins en céréales de l'Afrique de l'Ouest. Ceci suppose l'organisation de véritables marchés régionaux pour que les APE promeuvent le développement et atteignent ainsi leur objectif, sans oublier que le commerce est un facteur de paix. Parallèlement, il est nécessaire de protéger les secteurs les plus sensibles. La mesure précise de ces aspects nécessiterait une étude complémentaire approfondie.

2.3.3. Les moyens pour réaliser l'intégration régionale existent mais ne sont pas encore au point

Pour réaliser l'intégration régionale, des moyens financiers et des délais longs sont nécessaires. Les APE étant établis dans le cadre de Cotonou, les fonds européens pour le développement (FED) peuvent apporter les ressources financières nécessaires à l'amélioration des infrastructures. Le neuvième FED est constitué d'une enveloppe importante, d'environ 15 milliards d'euros. Toutefois ces ressources ne sont que *potentiellement* – et non pas effectivement – disponibles à cause des procédures de décaissement. Au 31 décembre 2005, 9,2 milliards ont été engagés et uniquement 2,6

milliards ont été effectivement payés⁷. Une révision en profondeur des procédures est nécessaire mais des fonds considérables seront disponibles pour la mise à niveau des structures.

Reste la question des délais. L'article XXIV du GATT établit que la mise en place d'une zone de libre-échange doit se faire dans des « délais raisonnables » sans autre précision. On considère communément qu'un délai de dix ans est raisonnable mais il n'existe aucune interprétation officielle. La Commission européenne a réaffirmé sa volonté de faire preuve d'une grande inventivité et l'OMC prévoit, dans différents accords, des périodes de transition plus longues pour les pays en développement que pour les pays développés. Une marge de manœuvre permettant d'allonger la période de mise en œuvre à 15 ou 20 ans existe. Des délais longs sont une condition indispensable pour que les PED puissent tirer profit des APE.

Pour valoriser au mieux la possibilité de développement offerte par l'ouverture des marchés régionaux et du marché européen, un cadre macroéconomique favorable et des politiques régionales sont nécessaires. Mais c'est plutôt une grande incohérence entre les politiques nationales et régionales qui transparaît des débats. Plus grave encore, les politiques agricoles régionales ne sont pratiquement pas évoquées. Or, sans ces politiques, le risque est grand de ne pas saisir l'opportunité offerte par les accords. La situation est d'autant plus complexe que les modèles de développement agricole ne sont pas établis dans les pays ACP. Les décideurs des pays ACP opposent un modèle d'exploitation familiale à une agriculture moderne sans arriver à intégrer ces deux paradigmes afin de promouvoir une agriculture familiale moderne et innovante. Il est donc urgent de renforcer les capacités d'expertise des ACP dans ce domaine.

3. SI LES APE NE SONT PAS SIGNES LE DROIT COMMUN DE L'OMC SERA PROBABLEMENT APPLIQUE, SAUF SI DES SOLUTIONS ORIGINALES SONT TROUVEES

L'accord de Cotonou, dans son article 37, prévoit une différenciation entre les pays ACP PMA et non PMA, ainsi que l'examen d'alternatives pour les pays non PMA qui ne souhaiteraient pas signer un APE. Il faut noter que le régime TSA est une alternative aux APE très intéressante pour les pays ACP PMA. Tous les pays ACP, en signant l'accord de Cotonou, ont choisi de négocier les APE avec l'UE et de constituer des ensembles régionaux. Toutefois, tout pays ACP a la possibilité de quitter la négociation des APE à tout moment. De plus, les débats publics sur les APE et leur capacité de

⁷ Source : « Cour des comptes de l'Union européenne », rapport annuel relatif à l'exercice 2005 /JO C263/1 du 30 octobre 2006).

résoudre les problèmes de développement se sont multipliés. Ils ont amené de nombreux observateurs, notamment ceux issus de la société civile, à analyser les alternatives possibles. En schématisant, les alternatives aux APE peuvent être classées en deux catégories, en fonction de leur compatibilité avec les règles de l'OMC. Les alternatives incompatibles nécessitent le plus souvent soit une révision de l'article XXIV du GATT pour supprimer la réciprocité des préférences pour les ACP, soit une dérogation permanente au droit commun de l'OMC pour les ACP, ce qui revient de fait à une modification des règles. La dérogation obtenue par l'UE prend fin le 31 décembre 2007. Les membres de l'OMC sont incapables actuellement de poursuivre les négociations du cycle de Doha. L'UE continue à affirmer qu'elle ne demandera pas une dérogation supplémentaire car cela la placerait dans une situation d'infériorité face aux autres membres de l'OMC pour les négociations à venir. Dans ce contexte une modification des règles de l'OMC ne paraît pas vraisemblable. Ne seront donc analysées que les alternatives ne demandant pas de modification des règles de l'OMC.

3.1. Si les APE ne sont pas signés, les pays ACP seront soumis au régime SPG

Si les APE n'étaient pas conclus, les pays ACP non PMA dépendraient du SPG. Une variante plus favorable aux pays exportateurs existe et est baptisée SPG+. Elle octroie des bénéfices plus importants que le SPG, mais moins intéressants que l'accord de Cotonou, aux Etats qui appliquent des réglementations de bonne gouvernance, de lutte contre les drogues ainsi que le droit du travail et les droits de l'homme. Certaines propositions visent à étendre le SPG+ à tous les pays ACP qui ne signeraient pas un APE. Toutefois la Commission européenne est très attachée à l'idée d'encouragement à la bonne gouvernance au travers d'une politique commerciale plus favorable et souhaite que le respect de certaines conventions reste la condition *sine qua non* pour accéder au SPG. Or, de nombreux pays ACP ne satisfont pas cette condition. Ainsi, en faisant l'hypothèse qu'aucune modification majeure ne sera apportée aux régimes commerciaux existants, le SPG est l'alternative à laquelle les pays ACP peuvent se référer en considérant l'éventualité de ne pas signer un APE.

3.2. Un APE allégé permettrait de tirer parti de l'imprécision des textes de l'OMC

L'article XXIV du GATT n'est pas précis et laisse de ce fait des marges de manœuvre importantes pour la négociation. D'une part, il établit que la libéralisation doit concerner « l'essentiel des échanges commerciaux » : quel pourcentage des échanges est-ce que cela représente ? 90 % conformément à l'interprétation de l'UE ou bien 85 ou 80 % ? Comment mesurer ce pourcentage ? En part des volumes échangés, c'est-à-dire en tonnes comme prévu par l'UE ? Ou bien en nombre de lignes tarifaires ? D'autre part, l'article XXIV prévoit que les ALE soient mis en place dans un « délai

raisonnable ». Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement ? L'UE propose 10 ou 15 ans, mais pourquoi pas 18 ou 20, voire 25 ans ? Une alternative à la proposition actuelle de la Commission européenne serait un accord moins ambitieux tirant parti au maximum des imprécisions des règles de l'OMC sur les ALE. Certains auteurs appellent cette alternative un « APE allégé ». Il s'agirait d'un ALE libéralisant 80 % du commerce de façon asymétrique (100 % pour l'UE – 60 % pour les ACP) et dont la mise en place s'étalerait sur 25 ans. Quels sont les risques liés à une telle alternative ? Un « APE allégé » résulte d'une interprétation souple des règles, qui pourrait être contestée par l'OMC. Toutefois, aucun ALE n'a jamais été contesté par l'OMC jusqu'à présent. Une éventuelle contestation pourrait venir d'un Etat membre de l'OMC. Plus l'interprétation sera souple, plus il y aura de risques de contestation.

3.3. Des APE nationaux tiendraient compte des différences entre PMA et non PMA mais arrêteraient l'intégration régionale

L'accord de Cotonou prévoit que six APE soient conclus, un pour chaque ensemble régional ACP, sans exclure d'autres configurations telles que la signature pays par pays. Cette alternative offre la possibilité aux PMA de garder le régime TSA, plus avantageux qu'un éventuel APE car non réciproque et pratiquement sans exclusion de produits sensibles. Les ACP non PMA pourraient négocier nationalement en adaptant l'accord aux caractéristiques propres de leur économie. Toutefois les pays ayant un faible poids géopolitique se retrouveraient dans une situation difficile pour tirer parti des négociations. Certaines considérations légales appuient l'hypothèse d'une signature nationale. Les ensembles régionaux ACP ne sont pas déclarés auprès de l'OMC en tant qu'unions douanières. La notification à l'OMC de la signature d'un accord pays par pays est possible mais certains pays ACP ne sont pas membres de l'organisation⁸. Comment se comporter vis-à-vis d'eux ? Il faut également noter que la notification nationale peut aussi être envisagée dans le cadre d'APE négociés au niveau de la région, un accord cadre serait alors signé régionalement et ne serait pas notifié à l'OMC. Toutefois, signer des accords nationaux équivaut à signer la fin de la constitution de marchés régionaux. En concluant des accords nationaux indépendants, chaque pays aurait son propre régime douanier, l'harmonisation au niveau régional serait impossible.

Théoriquement, les APE devraient être conclus le 31 décembre 2007. Mais vu l'état d'avancement des négociations, la probabilité d'une signature dans les délais est de plus en plus faible. Une multitude d'incertitudes subsiste. Les PMA vont-ils vouloir conclure des APE ? S'il n'y a pas de signature, quelle sera la réaction de l'OMC ? Quel sera le régime commercial appliqué dès le

⁸ Liste des pays ACP signataires de Cotonou qui ne sont pas membres de l'OMC : Cap-Vert, Comores, Erythrée, Ethiopie, Guinée équatoriale, Libéria, Sao Tomé et Príncipe, Seychelles, Soudan, Bahamas, Iles Cook, Kiribati, Iles Marshall, Micronésie, Nauru, Niué, Palau, Samoa Occidentales, Tuvalu, Vanuatu.

1^{er} janvier 2008 ? Ces incertitudes plaident en faveur d'une conclusion rapide. Pourtant il est important de ne pas bâcler les accords et de ne pas laisser passer une occasion historique d'offrir une réelle chance de développement aux pays ACP.

FONDATION POUR L'AGRICULTURE ET LA RURALITE DANS LE MONDE

FARM
c/o Crédit Agricole S.A.
91 — 93 boulevard Pasteur
75015 Paris
www.fondation-farm.org