



**Inter-réseaux**  
Développement rural

# Accords de partenariat économique (APE) : état des lieux des négociations et enjeux à l'approche de 2008

Compte-rendu de la conférence-débat

## **Président :**

**Bernard Bachelier**, directeur de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde

## **Intervenants :**

**Ablassé Ouedraogo**, ancien directeur général adjoint de l'OMC, conseiller spécial pour les négociations commerciales du président de la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Mohamed Ibn Chambas

**Elie Beauroy**, chef du bureau Politique agricole extérieure, commerce et développement, DGTPE, Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (France)

## **Experts :**

**Roger Blein**, consultant - Bureau Issala et conseiller de la rédaction de la revue Grain de Sel (Inter-réseaux - Développement rural) (France)

**Bio Goura Soulé**, économiste - Laboratoire d'Analyse régionale et d'Expertise sociale (LARES) (Bénin)

## **Mot d'accueil et introduction au nom des deux organisations invitées (Bernard Bachelier, directeur de FARM)**

La négociation des APE constitue un moment historique dont l'issue et les conséquences réelles, positives ou négatives, sont encore inconnues aujourd'hui. Les APE peuvent être une chance pour l'agriculture des pays ACP, leur volet commercial peut donner leur chance aux productions locales et donc rééquilibrer le revenu des paysans en faveur des produits locaux et les rendre moins dépendants des productions d'exportation. Dans cette optique, la question de

l'intégration régionale devient très importante, ainsi que celle de la compensation des pertes des recettes fiscales et celle des accompagnements pour favoriser le développement (des investissements dans les filières locales seront nécessaires). Mais, dans le cadre d'une nouvelle configuration des APE, l'abandon de la promotion de l'intégration régionale constitue un risque majeur pour le développement des pays ACP car sans un soutien par les prix (qu'un marché régional peut renforcer), toutes les actions de développement n'auront que des effets très modestes.

M. Bachelier juge que le moment est historique mais il est très sous-estimé, les hommes politiques africains le réalisent enfin. Par ailleurs, la question est de savoir s'il y aura ou non un développement des pays ACP dans les 30 prochaines années grâce aux APE. Les outils pour répondre à cette question nous manquent puisque un délai de 30 ans est supérieur aux délais communément envisagés, y compris dans les exercices de prospective.

### **Un éclairage historique (Roger Blein, bureau Issala)**

M. Blein explique que le partenariat commercial entre l'UE et les pays ACP commence à la décolonisation. Dans le cas français, le partenariat répondait à la préoccupation de garder des flux d'approvisionnement en provenance des anciennes colonies. Ainsi, des accords de libre échange ont été conclus dans le cadre des conventions de Yaoundé à partir de 1963. En 1975, lors de la première convention de Lomé, la non-réciprocité a été introduite. Le débat sur les APE arrive 4 conventions de Lomé plus tard, alors que 77 pays sont liés à l'UE par des préférences commerciales non réciproques. Selon M. Blein, la remise en question des principes des conventions de Lomé s'explique par plusieurs facteurs :

- Les préférences commerciales n'ont permis aux pays ACP ni de s'intégrer au commerce international ni de développer une industrie de transformation. Les pays ACP continuent encore aujourd'hui à exporter principalement des matières premières non transformées, dont les prix se dégradent. De plus, en regardant de plus près, on s'aperçoit que seuls certains pays ont des volumes d'exportation importants : les trois pays non PMA de la Cedeao (la Cedeao comporte 15 pays au total) réalisent 80% des exportations de la Cedeao.
- Le processus général de libéralisation promu par l'OMC abaisse les barrières douanières que rencontrent les produits importés par l'UE des pays concurrents des pays ACP. Les préférences dont bénéficient les pays ACP subissent donc une érosion relative progressive. Par ailleurs l'UE négocie des accords de libre-échange avec d'autres régions, dont certaines exportations sont concurrentes de celles des ACP. L'UE est intéressée par cette diversification des partenariats commerciaux car il s'agit de marchés dynamiques, qui offrent des débouchés en forte croissance pour les exportations européennes.
- Le régime commercial instauré par les conventions de Lomé se heurte au problème majeur de la non-conformité aux règles de l'OMC. L'enjeu aujourd'hui est de trouver un régime commercial qui conserve les avantages dont bénéficient les pays ACP tout en étant conforme

à l'OMC. Lors de l'élaboration des accords de Cotonou, la définition d'un nouveau régime commercial répondait également à un changement d'ambition : on passe d'une vision paternaliste à un partenariat équilibré basé sur des relations internationales plus équitables. Mais actuellement, la principale ambition est l'alignement du nouveau régime commercial avec les règles de l'OMC, la « perspective est complètement inversée » selon M. Blein.

M. Blein conclut en précisant que l'ambition des APE est de favoriser à la fois l'insertion internationale et l'intégration régionale. Pour cette dernière raison, les APE devraient être signés entre l'UE et 6 régions ACP, sauf qu'actuellement aucune des 6 régions n'est une réelle union douanière (absence de tarif extérieur commun), finalisée.

### **La position française (Elie Beauroy, chef de bureau DGTPE ministère des finances, de l'économie et de l'emploi)**

Le représentant du gouvernement français rappelle que l'objectif reste la signature d'un APE complet avant le 31 décembre 2007 avec chacune des régions ACP. Il considère que la libéralisation ne suffit pas pour amorcer le développement des pays ACP, les mesures d'accompagnement sont indispensables. Mais, il reconnaît que l'accord sur les questions tarifaires est difficile à atteindre et les discussions sur les mesures d'accompagnement ne sont pas suffisamment avancées pour donner lieu à un accord complet signé d'ici le 31 décembre. Les mesures d'accompagnement au sens large comprennent, entre autre, l'assistance technique au commerce, la compensation des pertes de recettes douanières dues à la libéralisation ou des aides aux filières et aux infrastructures. Un APE par région semble difficile à atteindre aujourd'hui. M. Beauroy considère que les pays ACP doivent signer un accord « simplifié » d'ici le 31 décembre, cet accord n'étant qu'un accord intérimaire qui devra être suivi d'un accord plus complet, en particulier s'agissant des mesures d'accompagnement. L'accord intérimaire doit intégrer une clause de rendez-vous, permettant de garantir un accord complet dans un second temps. "L'objectif est de signer un maximum d'accords d'ici la fin de l'année".

M. Beauroy rappelle que la philosophie générale des accords reste inchangée : il s'agit d'accords de libéralisation réciproque mais asymétrique. L'UE offre un libre accès à son marché pour l'ensemble des produits industriels et agricoles (pas de taxes ni de quotas), les pays ACP peuvent garder une protection sur 20% des lignes tarifaires. Pour conclure, il précise que la finalisation de la stratégie de négociation européenne est en cours, son approbation est prévue le 20 novembre au conseil des ministres européens.

Suite à une question de M. Bachelier, M. Beauroy précise qu'une session de négociation sous pression pour arriver à une signature à tout prix n'est pas prévue. De plus, la forme finale de

l'accord n'est pas encore connue avec précision à ce stade pour toutes les régions ACP.

## **La position de l'Afrique de l'Ouest**

### **Le point de vue du représentant de la CEDEAO (Ablasse Ouedraogo, conseiller spécial pour les négociations commerciales du président de la CEDEAO)**

Le représentant de la CEDEAO affirme que l'APE est indispensable, son objectif est d'aider les pays ACP à faire face aux défis de la mondialisation ainsi qu'à assurer leur développement économique et social. M. Ouedraogo rappelle que l'intégration régionale est un instrument clef de l'insertion des pays ACP dans l'économie mondiale.

Lors de la réunion du comité ministériel de suivi de la négociation qui a eu lieu le 5 octobre dernier à Abidjan, l'Afrique de l'Ouest a déclaré ne pas être prête à signer un APE complet avec l'UE avant le 31 décembre car les mesures d'accompagnement n'étaient pas définies, les calendriers d'ouverture n'étaient pas déterminés, le texte de l'accord n'était pas finalisé. M. Ouedraogo considère que la signature d'un accord d'ici le 31 décembre est illusoire au vu du travail qui reste à réaliser. La date butoir ne semble pas être contraignante à ses yeux ; la nouvelle feuille de route pour travailler à partir du 1er décembre 2008 sera définie à Abuja, entre le 27 et le 29 novembre. Afin de pouvoir poursuivre les travaux en 2008 tout en restant dans la légalité, l'Afrique de l'Ouest demande à l'UE de déposer une requête pour que la dérogation de l'OMC soit prorogée. Selon M. Ouedraogo, il suffit que la requête soit enregistrée par le conseil général de l'OMC pour que les négociateurs disposent de temps supplémentaire et pour que les préférences de l'accord de Cotonou soient maintenues jusqu'à la signature d'un nouvel accord. L'Afrique de l'Ouest a prévu de poursuivre ses travaux encore pendant 12 à 18 mois, au terme desquels elle sera prête à signer avec l'UE un accord complet, c'est-à-dire comportant à la fois une partie commerciale et des mesures d'accompagnement. M. Ouedraogo est assez confiant quant à l'unité de la région face à la proposition de l'UE de signer un accord intérimaire d'ici le 31 décembre, deux pays seulement peuvent éventuellement hésiter : le Ghana et la Côte d'Ivoire. Mais le représentant de la CEDEAO souligne qu'ils « n'ont pas intérêt à signer l'ouverture de leurs marchés ». Il ajoute également que si l'UE n'accepte pas la poursuite des négociations avec l'Afrique de l'Ouest et qu'elle refuse de signer un accord après le 31 décembre « sa position au niveau mondial risque d'être affectée ».

Au cours de la semaine du 12 au 16 novembre, M. Ouedraogo et M. Chambas (président de la commission de la CEDEAO) ont exposé la position de l'Afrique de l'Ouest aux autorités françaises. D'après M. Ouedraogo, « la France fera comprendre à la commission [européenne] que l'Afrique de l'Ouest ne veut pas avoir moins que ce qu'elle avait avant ». Le représentant de l'Afrique de l'Ouest fait donc état d'une compréhension de la position actuelle de la CEDEAO par

les responsables français. Enfin, selon M. Ouedraogo, l'objectif est de signer un accord complet, global, mutuellement avantageux, dans lequel les agences de financement seront être impliquées afin de soutenir les mesures d'accompagnement.

### **Le point de vue d'un économiste (Bio Goura Soulé, économiste au LARES)**

13 pays sur les 16 qui constituent la CEDEAO sont classés parmi les PMA. De ce fait, l'Afrique de l'Ouest se considère comme une grande région PMA, souligne M. Soulé. Lorsque les négociations ont débuté, la vision de la CEDEAO n'était pas claire mais au fur et à mesure de l'avancement des discussions et grâce à l'intervention de la société civile, l'Afrique de l'Ouest a compris que le volet « développement » des APE était indispensable. M. Soulé explique que la libéralisation va confronter les économies fragiles de l'Afrique de l'Ouest à l'économie européenne. Les économies africaines ne sont pas prêtes. Selon l'économiste du Lares, pour qu'elles puissent résister à la confrontation, l'intégration régionale des 16 pays doit être promue. Les politiques sectorielles existantes doivent être mises en valeur et des produits sensibles définis en fonction des objectifs de ces politiques. Actuellement, l'Afrique de l'Ouest n'est pas prête pour définir ses produits sensibles, elle nécessite plus de temps, elle n'est donc pas en mesure de signer des APE préliminaires uniquement sur les questions tarifaires, d'ailleurs elle ne le souhaite pas, précise M. Soulé. Elle souhaite conclure un accord qui maintient l'intégration régionale, qui met en avant les questions de développement – prévoyant précisément des mesures d'accompagnement financées par l'UE – et de réduction de la pauvreté. M. Soulé considère qu'il faut mettre en valeur les politiques sectorielles afin d'améliorer le marché régional.

M. Bachelier ajoute que l'accroissement des revenus des agriculteurs passe par différents facteurs : la protection des produits stratégiques, des investissements importants, l'accès au marché international et à la distribution. Les protections des produits sont une exigence si on veut donner des chances à des filières économiques de se développer dans l'avenir, souligne M. Bachelier. Il ajoute qu'il faut se battre pour les filières mais très vite il faut se préparer pour savoir comment mobiliser la Commission. « La responsabilité de FARM et des acteurs européens est de rendre les investissements efficaces ».

### **L'état des lieux des négociations dans les différentes régions (Yves Gueymard, DGCID, Ministère des affaires étrangères)**

M. Gueymard commence par rappeler que la France souhaite la signature d'un APE complet avant le 31 décembre. Cette signature pourrait intervenir dans la région Caraïbes même si quelques incertitudes restent à l'heure actuelle concernant des détails de l'accès au marché et du volet accompagnement. Dans les autres pays ACP, des accords au niveau régional semblent diffi-

cile à atteindre. De plus, les négociations se sont fractionnées et semblent plutôt s'orienter vers un accord cadre sur les questions tarifaires avant le 31 décembre qui serait remplacé ultérieurement par un deuxième accord traitant à la fois les questions de commerce des biens (conformément au premier accord) ainsi que des sujets non tarifaires (APE complet), notamment les mesures d'accompagnement. Concrètement, l'UE a prévu de rédiger un règlement autonome dans lequel elle détaille sa proposition d'ouverture du marché. Ce règlement comportera une annexe dans laquelle figureront les noms des pays ACP qui souhaiteront bénéficier du libre accès au marché européen et qui auront fait en retour des propositions d'ouverture de leur marché compatibles avec les règles de l'OMC. L'adoption par l'Union européenne de ce règlement autonome constituera donc la première étape indispensable à la signature de l'accord cadre par les Etats ACP dont l'offre sera agréée par la Commission.

*Pacifique* : selon M. Gueymard, on s'oriente plutôt vers des accords pays par pays. La signature des accords devrait probablement intervenir au début de 2008 puisque des points importants restent encore à discuter.

*Afrique de l'Est (COMESA)* : la région comporte un peu moins d'une vingtaine de pays, parmi lesquels des pays insulaires, dont certains sont liés par des accords de libre échange qui ne sont pas encore complètement appliqués. Les Etats insulaires ainsi que les pays de l'Eastern African Community ont élaboré des offres tarifaires qu'ils ne soumettront directement à l'UE que si les négociations globales au niveau de la région COMESA n'aboutissent pas. D'ici le 23 novembre, un accord intérimaire devrait être signé. Cet accord déterminerait les dispositions globales d'accès au marché de la COMESA par les produits provenant de l'UE ; il inclut globalement un volet d'accompagnement par l'UE que M. Gueymard qualifie d' « assez flou » et notamment une annexe (matrice) listant une suite de secteurs à financer. M. Gueymard considère qu'il y a peu de chances que cet accord soit signé avant le 23 novembre, mais au moins une partie de la région semble engagée dans un processus de signature d'un accord intérimaire.

*Afrique australe (SADC)* : le schéma initial de négociation prévoyait une signature avec 7 pays de la région mais actuellement c'est une signature avec l'Afrique du Sud et les pays qui y sont liés par des accords de libre échange (SACU) qui se profile. Depuis 2006, l'Afrique du Sud intervient dans les négociations, elle n'a plus un statut de simple observateur, car l'accord commercial qui la lie à l'UE expire bientôt. Toutefois, selon M. Gueymard, sa présence est problématique pour les PMA de la région dont les productions vont être soumises à la compétition de ses productions. Les négociations d'un APE sont assez difficiles depuis le début dans cette région car les intérêts des PMA et des non PMA sont divergents, explique M. Gueymard. « Comment éviter que les non PMA perdent les préférences des accords de Lomé tout en arrivant à intéresser les PMA ? »

*Afrique centrale (CEMAC)* : cette région, à l'exception du Cameroun, a une position proche

de celle de l'Afrique de l'Ouest. Elle souhaite signer un APE complet mais demande un report de la négociation et un renouvellement de la dérogation à l'OMC. Le Cameroun, pour sa part, souhaite signer un accord intérimaire.

*Afrique de l'Ouest (CEDEAO)* : selon M. Gueymard, la Côte d'Ivoire et le Ghana n'excluent pas totalement la possibilité de signer un accord intérimaire car le passage à un régime commercial du type SPG serait très couteux pour eux. Leur position devrait être discutée au sein de la CEDEAO dans les jours qui viennent, celle-ci ayant officiellement demandé à la Commission européenne un report technique des échéances de la négociation et une démarche de demande de nouvelle dérogation à l'OMC.

## **Quelques points qui ressortent des questions de la salle**

Une des questions de la salle a amené les intervenants à préciser certains points concernant la définition de la compatibilité avec les règles de l'OMC. L'« essentiel » des échanges doit être libéralisé, dans des délais « courts ». L'UE a très vite quantifié ces deux aspects : elle propose une libéralisation sur 90% des lignes tarifaires, dans un délai de 12 à 15 ans. Par contre, les régions ACP n'ont pas proposé leur quantification de ces deux aspects, ce qui a été une erreur selon M. Blein. Ce dernier précise de plus que dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, la proposition qui se profile si la société civile est écoutée ne correspondra probablement pas aux critères de l'UE ; a contrario, toute proposition conforme aux propositions européennes sera difficilement acceptée par la société civile.

Concernant les questions d'intégration régionale, M. Bachelier a rappelé que le nœud de la question est la capacité des régions à satisfaire leurs propres besoins alimentaires. C'est à partir d'une estimation de cette capacité que peut être prise la décision de protéger ou non certaines productions agricoles. Par ailleurs, FARM publiera au mois de février une étude sur les capacités productives de l'agriculture de la CEDEAO et fera des propositions pour des appuis aux filières sous forme d'aide au commerce. Une étude faisant des propositions pour lever certains des obstacles rencontrés par les producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest sur les marchés agricoles de la CEDEAO et de l'UE est également en cours d'élaboration.

## **Les mots de la fin**

*Bio Goura Soulé* : « l'Afrique de l'Ouest ne refuse pas l'accord mais l'accord doit prendre en compte le volet développement, conformément aux accords de Cotonou. Ce volet doit favoriser la baisse de la pauvreté et l'intégration régionale »

*Roger Blein* : « l'enjeu n'est pas la libéralisation mais la construction de politiques régionales ; c'est pour ça que les acteurs socio-économiques se sentent concernés. » « L'APE a déjà joué un rôle dans l'intégration régionale et dans l'amélioration des capacités des OPA. » Il comporte un enjeu supplémentaire : « aller vers des rapports de force plus proches des réalités des sociétés. » De plus, « il a consolidé la région mais a affaibli le dialogue, entre autre politique, entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest. Il ya aujourd'hui une certaine crise de confiance entre les deux parties, ce qui est aux antipodes des fondements et des principes du partenariat de Cotonou »

*Elie Beauroy* : « Le traitement politique du dossier est différent de celui strictement économique ou technique »

*Ablassé Ouedraogo* : « Je reste optimiste, l'UE et l'Afrique de l'Ouest n'ont pas d'autre choix que d'aller ensemble, c'est pour ça que l'APE va se conclure. »

*Bernard Bachelier* : « la prise de conscience des enjeux des APE s'accélère, notamment au niveau des gouvernements et des négociateurs ». « Nous avons une difficulté à construire une vision partagée de l'avenir commun, les avantages offerts par les négociations commerciales ne suffisent pas. Les questions techniques soulèvent des questions de fond, la prise de conscience est en marche. » « Ce que nous retenons des débats : il devrait y avoir une prolongation des négociations, une signature au cours de l'année 2008. La volonté d'intégration régionale est forte en Afrique de l'Ouest »

Rédaction : Cecilia Bellora – FARM

Novembre 2007