

Pour de nouveaux accords commerciaux UE-Afrique en faveur du développement

Patrick SEVAISTRE, Michel VATÉ

La « crise des APE » menace-t-elle la bonne tenue du sommet UE-Afrique de Lisbonne des 8 et 9 décembre ? Sans aller jusque-là, certains observateurs diagnostiquent le blocage sévère et le dialogue de sourds entre des pays ACP inquiets de voir prendre fin les accords de Cotonou dérogatoires aux règles du commerce mondial, et une Union européenne rigidement campée sur ses principes libre-échangistes.

Outre les menaces que font planer ces perspectives sur les fragiles économies africaines, c'est la relation privilégiée entre les deux continents qui est en cause. Cela mérite attention... Pour sortir du psychodrame, le présent Working Paper plaide pour une sortie « par le haut » de ces négociations mal engagées et un retour à une véritable logique en faveur du développement pour l'Afrique.

Il y va de l'intérêt de l'Afrique, comme de celui de l'Europe.

Patrick SEVAISTRE, ancien responsable du Programme d'Appui au Développement du Secteur Privé de l'OCDE et ancien Manager européen ESIPP (EU-SADC Investment Promotion Programme) à la Commission européenne, est directeur général d'Afrique Initiatives SA et chercheur associé à l'Institut Thomas More.

Michel VATÉ est professeur à l'Institut d'Études politiques de Lyon, chargé d'enseignement à l'Université Lyon I Claude Bernard et chercheur associé à l'Institut Thomas More.

Alors qu'approche le sommet Union Européenne-Afrique de Lisbonne des 8 et 9 décembre prochains, les 79 pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique)¹, répartis en six groupes régionaux, sont pressés par l'Union européenne (UE) de signer avant le 31 décembre prochain un accord dit « de partenariat économique » (APE). Cette perspective suscite de vives inquiétudes et beaucoup de controverses, tout particulièrement en Afrique où la hausse du prix du pétrole entraîne celle des denrées de première nécessité et déclenche partout le mécontentement populaire et la grogne des syndicats.

Il est bien certain que le calendrier de ces négociations est très serré. Ces APE doivent en effet prendre le relais de l'accord de Cotonou qui vient à expiration fin 2007 et qui, depuis sept ans, accordaient aux Etats ACP une dérogation temporaire au principe de libre-échange de l'OMC. En remplacement du dispositif de Lomé, puis de Cotonou, Bruxelles propose la mise en place, d'ici à 15 ans, de zones de libre-échange avec, à la clé, une ouverture à

¹ On appelle ainsi les Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique signataires des accords de Lomé (1975) puis de Cotonou (2000). Voir <http://www.acp.int>.

100% du marché communautaire pour les produits ACP, contre 97% actuellement, et, en contrepartie, une libéralisation à 80% des marchés et un démantèlement progressif des barrières douanières des pays ACP pour les produits européens.

1 Vives inquiétudes africaines

Cette course contre la montre est particulièrement mal vécue par les responsables africains, qui dénoncent vivement le dogmatisme libre-échangiste de l'UE qui, en leur imposant des délais serrés, fragilisent leurs initiatives d'intégration régionales et conduisent inévitablement à des chocs dramatiques pour l'Afrique.

L'Association Industrielle Africaine (AIA)¹ ne dit pas autre chose, pour qui cette ouverture des marchés aux produits européens exposera les entreprises africaines à une concurrence qu'elles ne sont pas en force d'affronter étant donné leurs handicaps de productivité, exposant ainsi ces pays à **un vrai risque de désindustrialisation**, notamment dans les pays qui ont réussi à développer une industrie nationale, grâce en particulier à une politique de protection économique comme c'est le cas au Nigeria, en Côte d'Ivoire, au Ghana ou au Sénégal.

Pour les industriels africains, la libéralisation des échanges avec l'UE ne devrait en outre intervenir qu'après une phase de consolidation des unions économiques et douanières qui négocient, et non l'inverse, car ces entités régionales sont encore souvent des constructions institutionnelles qui n'ont rien à voir avec les flux commerciaux réels, où les intérêts divergent avec les risques très probables de détournement probable des flux de commerce régionaux.

Ce risque sur l'appareil productif africain est aussi dénoncé par les organisations paysannes africaines qui font état d'une grave menace sur l'agriculture vivrières de subsistance, dont l'existence et le développement constituent les conditions clefs du recul de la pauvreté dans les pays majoritairement ruraux, sans parler des écarts énormes de productivité et de compétitivité avec l'UE, écarts amplifiés par les soutiens publics considérables dont bénéficie l'agriculture européenne

Autre conséquence dramatique invoquée par les gouvernements africains, celui des **énormes pertes de recettes douanières** qu'entraînerait ce nouveau dispositif de désarmement tarifaire imposé par le libre-échange ; or les recettes douanières constituent entre 25% et 70% des budgets des Etats africains, soit une perte estimée à 1,3 milliards d'euros par an.

Le fait enfin que ce soit la Direction Générale du Commerce de la Commission qui mène ces négociations à Bruxelles, et non la Direction Générale pour le Développement, renforce les

¹ Voir <http://www.africanindustrial.org>.

inquiétudes des ACP qui perçoivent cette négociation comme réduite à une discussion commerciale dans laquelle ils se voient sommés de choisir entre deux maux : ouvrir davantage leur marchés aux produits des 27 de l'UE, y compris aux produits européens subventionnés, ou perdre leur accès commercial privilégié au marché communautaire¹. C'est pourquoi, malgré un volume d'aide important promis par Bruxelles pour accompagner ces APE, **les gouvernements et la société civile de plupart des pays d'Afrique rejettent ces nouveaux accords**, même s'ils demandent des délais pour répondre.

2 Les APE condamnés

Face à ce front du refus, la Commission a fini par reconnaître l'impossibilité de respecter la date butoir du 31 décembre 2007 et a annoncé qu'elle se contenterait d'un « APE light » limité aux biens et marchandises, signé dans le délai prévu avec les régions, sous-groupes de pays, voire les pays eux-mêmes qui, dans chaque région, en feraient la demande – les questions dites de « Singapour », à savoir les services et les investissements, étant remises à plus tard. En dépit des ouvertures apparentes de la Commission, **la plupart des ACP continuent de voir la signature d'un APE, même uniquement centrée sur le commerce des biens, comme un « chèque en blanc »** permettant au commerce européen de profiter des économies africaines, sans pouvoir leur garantir en retour un impact positif sur le développement...

Cette dernière proposition de Bruxelles leur paraît en outre dangereuse, car la signature d'accords pays par pays, au seul motif d'engranger une partie des accords avant la fin de l'année, viendrait **fragiliser d'avantage encore ces ensembles régionaux en construction** (on pouvait noter le slogan suivant dans les manifestations africaines contre les APE : « d'abord les Etats-Unis d'Afrique... avant les APE ! »). Il apparaît donc désormais clairement que pas une seule région ACP n'acceptera de signer avant le 1^{er} janvier 2008... On comprend que cela risque de peser fortement sur le prochain sommet UE-Afrique de Lisbonne début décembre prochain !

Ce qui a conduit le président sénégalais Adoulaye Wade, pour qui ces APE sont inacceptables, à lancer tout dernièrement un appel pour remplacer ces accords par des accords de partenariat et de développement (APD) qui engloberaient et dépasseraient le cadre strictement commercial : « C'est une question de survie pour nos peuples et nos économies, déjà très éprouvées par les subventions agricoles pratiquées par les pays industrialisés, à hauteur de 1 milliard de dollars/jour, et qui jettent, par exemple, les

¹ C'est le cas des ACP non PMA (pays les moins avancés) comme la Côte d'Ivoire, le Cameroun ou le Ghana qui, exportateurs de bananes, de crevettes, de thon ou d'aluminium, tomberont sous le régime du SGP (application d'un droit de douane moyen de 20%)... tandis que les PMA garderont les avantages du « Everything but Arms », mais dont les règles sont en réalité très contraignantes (règles d'origine des produits plus strictes...).

12 à 15 millions de producteurs de coton dans la misère. Alors évitons-leur le coup de massue... »¹.

Le président Wade a plaidé pour un nouveau partenariat stratégique entre l'Afrique et l'Europe qui, basé sur les complémentarités, soit global, et non plus avec des régions... et qui comprendraient des accords sur des produits homogènes : café, cacao, arachide, coton, pêche, produits miniers, produits manufacturés, ainsi qu'une politique volontariste de l'UE de soutien aux infrastructures et de délocalisation industrielle vers l'Afrique, afin d'affronter la concurrence chinoise et indienne sur le continent... Pour lui, ces APD permettraient d'instaurer un développement équitable et mutuellement enrichissant et il conclue son appel en proposant une initiative commune franco-sénégalaise dans ce sens lors du prochain sommet Europe-Afrique de Lisbonne du 6 décembre prochain.

3 Revenir à une logique de développement

Cet appel du président Wade montre qu'il est temps de sortir de ce psychodrame et de recadrer ces accords. Au départ, les APE s'inscrivent dans le prolongement de l'accord de Cotonou, destiné à favoriser le développement des pays signataires grâce à une meilleure intégration régionale et une ouverture asymétrique des marchés, ayant pour objectif et pour justification de compenser les lourds handicaps structurels des pays concernés. Mais à l'arrivée, il est indéniable que l'on se trouve en présence d'un projet appelé à favoriser une ouverture symétrique des marchés, qui s'inspire d'une conception où les visées commerciales prennent largement le pas sur les préoccupations de développement.

C'est pourquoi il faut faire en sorte que les objectifs initiaux des APE, tels que prévus par l'accord de Cotonou, ne soient pas perdus de vue, et que ces accords soient d'abord mis au service du développement. **Les nécessaires adaptations du régime des échanges commerciaux doivent venir à l'appui et non en opposition aux politiques de développement.** Ces adaptations du régime des échanges sont en effet inévitables. L'UE compte maintenant 27 membres et, de son côté, l'Afrique est en pleine mutation : qui pouvait affirmer il y a 3 ans que l'Afrique connaîtrait aujourd'hui des taux de croissance de 6 ou 7% ?

Outre un fondement juridique de mise en conformité avec les règles de l'OMC, ces adaptations ont aussi une justification économique. La libéralisation des échanges commerciaux au niveau mondial conduit en effet à un abaissement généralisé des tarifs douaniers en vertu de la clause de la Nation la Plus Favorisée², et réduit donc mécaniquement la marge préférentielle dont bénéficient les pays ACP. Ce phénomène est

¹ « Europe-Afrique : la coopération en panne », *Le Monde*, 16 novembre 2007.

² La clause de la Nation la Plus Favorisée (dite « clause NPF ») stipule en effet que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre (même si celui-ci n'est pas membre de l'OMC), doit être immédiatement accordé à la totalité des membres de l'OMC.

amplifié par la multiplication des accords commerciaux entre l'UE et d'autres régions en développement que les pays ACP, et les réformes successives du SPG communautaire¹.

La question du bilan globalement décevant du système de préférences discriminatoires non réciproques est plus polémique : s'il est vrai que depuis les années 1960, la part des ACP dans le commerce mondial a baissé et que leurs échanges sont fortement dépendants de l'UE, on ne peut imputer aux seules préférences la spécialisation des économies ACP² dans la production de matières premières – spécialisation néfaste du fait de l'évolution erratique des cours mondiaux – mais plutôt à leur insuffisante structuration dans des activités à valeur ajoutée dans le domaine productif.

4 La marge de manœuvre de négociation existe

C'est pourquoi, compte tenu de ces enjeux à long terme, il faut **revenir à un processus suffisamment souple et permettre, avec un nouveau calendrier, une véritable expression des points de vue des intéressés et de la société civile, sans référence obligée à une date butoir** – laquelle ne doit pas constituer un obstacle insurmontable à une prolongation du processus de négociation.

En tout état de cause, la non ratification des APE au 31 décembre 2007 par des Etats non PMA ne devrait pas avoir pour effet de détériorer leur position compétitive en érodant leurs préférences commerciales, par rapport au régime de Cotonou.

Même mal « vendus » par l'UE, ces APE constituent un défi véritablement nouveau pour permettre aux ACP un apprentissage progressif de la liberté d'échanges au plan mondial. En dépit de la rigidité de la position de négociation de la Commission et de son intransigeance sur la date butoir, la souplesse et la marge de manœuvre existent – du moins en principe –, permettant de négocier la durée de la période de transition, les délais, le degré d'asymétrie en termes de calendrier de démantèlement tarifaire ainsi que la liste des produits sensibles permettant de protéger sur une période suffisante les filières productives sensibles à la concurrence, en particulier agricoles.

¹ Voir ci-dessus note 3.

² 60 % des exportations totales demeurent encore concentrées sur seulement dix produits.

5 Propositions pour refonder les accords commerciaux UE-Afrique

Dans ce contexte, **tout est question de mise en œuvre et d’accompagnement, et il conviendrait d’avancer de façon pragmatique, en jouant simultanément sur les deux leviers que constituent la partie réglementaire des APE et les financements à leur appui...** La question est en effet de savoir comment les difficultés à venir des ACP, bien réelles dans de nombreux cas, seront prises en compte et accompagnées par les politiques européennes. A ce stade, et une fois le psychodrame actuel passé, il y aurait lieu de réfléchir, parmi d’autres, dans les directions suivantes :

1) Etablir un processus par étape avec clauses d’évaluation

Ce processus de mise en œuvre doit suivre un déroulement par étapes successives et, avant de passer à l’étape suivante, incorporer des clause régulières d’évaluation associant tous les acteurs concernés, de sorte que soient préservés les intérêts vitaux des secteurs productifs des ACP, au premier rang desquels les secteurs agricole et agro-alimentaire, qui emploient et font vivre une proportion très importante des populations. Cette phase d’évaluation doit associer les acteurs concernés et doit prendre en compte les impacts sur le développement durable, sans se limiter aux seuls impacts commerciaux.

2) Promouvoir le dialogue régional

Ces APE pourraient en outre être l’occasion pour les ACP entre eux, au sein de chaque région – cela n’a jamais été encore le cas... –, d’un dialogue régional visant à agréger les différentes préférences collectives nationales et de réfléchir sur la structure de leur fiscalité, sur l’importance du secteur informel, sur l’ouverture au monde de leurs économies très protégées, etc.

3) Initier un « Small Business Act » africain

Ils devraient aussi être l’occasion d’une révision de l’ensemble du dispositif européen d’aides en matière d’appui au secteur privé permettant à l’entreprise africaine, tout particulièrement les PME, de se mettre à niveau pour tirer le meilleur parti des APE. Quid, dans ce contexte, d’une initiative de Bruxelles visant à faciliter la mise en place d’un « Small Business Act » à l’échelle régionale africaine, lequel permettrait un accès préférentiel aux marchés publics en faveur des PME et une mise en cohérence des appuis et des aides pour ces entreprises ?

4) Conjurer le risque politique

D'autant que, comme le laisse entendre l'appel du président Wade, ces APE ne sont pas exempts de risques politiques pour l'UE : à ne pas prendre en compte les réticences de ses partenaires, elle risque de les voir s'éloigner encore un peu plus de ses positions dans les négociations commerciales multilatérales. Dans les négociations à l'OMC, les positions entre l'UE et les pays ACP divergent de plus en plus sensiblement, au moment même où la Chine investit l'Afrique massivement – ce dont s'émeuvent précisément les Européens ! L'étape des APE (ou des APD) sera déterminante des futures relations entre les deux zones.

5) Réformer les modalités de l'aide européenne

C'est pourquoi ces APE devraient enfin être l'occasion d'une réforme en profondeur des modalités de l'aide européenne visant à la rendre plus cohérente, plus intelligible et plus efficace afin de respecter pleinement les deux principes fondamentaux de Cotonou, le partenariat et la participation de la société civile... et favoriser ainsi la refondation tant attendue de la nouvelle alliance stratégique UE-Afrique.

Il s'agit d'une œuvre de longue haleine, mais la présidence française de l'Union européenne, au deuxième semestre 2008, pourrait – devrait ! – être l'occasion de donner une impulsion à ce chantier prioritaire.

Programme d'étude
MONDES EN DÉVELOPPEMENT
Série NOUVELLES SOLUTIONS DE DÉVELOPPEMENT

Retrouvez toute l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

Assurance et microassurance en Afrique

Article de Marc NABETH (revue "Risques, les Cahiers de l'assurance" N° 71, Automne 2007, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Enjeux locaux et pratiques du codéveloppement

Colloque organisé en partenariat avec le Centre de Formation des Elus Locaux, le Partenariat Eurafrique et le Carrefour des Acteurs Sociaux, 22 Novembre 2007, Paris. Intervenants: Pierre SIMON, Aimery de MONTESQUIOU, Charles JOSSELYN, Guy SERIEYS, Joël BROQUET, Cédric MILHAT, Hervé NYAM, Michel MICHEL, Christophe JUSSAC, Benjamin QUATRE, Marie-Jeanne FAY BOCOIGNANI, Chansamone VORAVONG, Ludwig WADOWIK.

La microfinance au service de la personne : la fin de l'humanitaire ?

Colloque organisé en partenariat avec l'IRCOM, 31 mai 2007, Angers. Intervenants : Marianne de BOISREDON, père Nicolas BUTTET, Laurent CHEREAU, Claude DARNAULT, Christian GILLET, Fabienne KERZERHO, Emmanuel MARCHANT, Arnaud MOUROT, Marc NABETH, Michel VATÉ.

Assurance, micro-assurance et développement

Article de Marc NABETH (« Le Monde », 12 février 2007, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Micro-assurance, assurance, réassurance : des outils efficaces pour le développement

Par Jean-Michel DEBRAT, Marc NABETH et Michel VATÉ (Note 11, février 2007, Fr/Eng).

Planet Re : une alternative à l'aide publique au développement par l'assurance

Entretien et article de Michel VATÉ (« Afrique Expansion Mag », N° 24, juillet 2006).

Contre la pauvreté, l'Afrique a besoin d'assurance

Article de Michel VATÉ (décembre 2005, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Reassurance : A new key to Development Aid

International Seminar, 29 juin 2005, Rome. Intervenants : Stéphane BAUZON, Romualdo BETTINI, Henri DOMMEL, Menghestab HAILE, Tony P. HALL, Charles MILLON, Alexander SARRIS, Gustavo SELVA, Michel VATE, Matthew WYATT.

Assurance, réassurance : Une autre contribution au Développement

Journée d'étude, 14 juin 2005, Paris, en partenariat avec la FFSA (Fédération Française des Sociétés d'Assurance). Intervenants : Guillaume DEBAIG, François EWALD, Thomas HESS, Gérard de LA MARTINIÈRE, Patrick LIEDTKE, Charles MILLON, Faitemmat MINT MAUGUEYA, Erard MOUTASSIE, Jean-Philippe THIERRY, Patrick THOUROT, Michel VATÉ. Actes publiés (Working Paper 4, juillet 2006, Fr).

Reconstruire après le Tsunami

Article de Michel VATÉ (« Les Echos », 2 février 2005).

Micro-entreprises et microfinance en Afrique. Le soutien aux entreprises dynamiques : une arme efficace de lutte contre la pauvreté

Par Jean-Luc CAMILLERI (Note 4, janv. 2005, Fr/Eng).

Réassurer la planète. La mondialisation financière au service des plus pauvres

Par Michel VATÉ (Note 1, janv. 2004, Fr/Eng).

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent pas la responsabilité de l'Institut Thomas More. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More et des auteurs, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Etabli à Bruxelles et Paris, présent à Budapest et Rome, réunissant des personnalités de nombreux pays européens, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant.

Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes.

L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de propositions neuves et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Bruxelles
Avenue Eugène Demolder, 112
B-1030 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 647 32 34
Fax : +32 (0)2 646 28 21

Paris
9, rue d'Enghien
F-75010 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30
Fax : +33 (0)1 49 49 03 33

info@institut-thomas-more.org
www.institut-thomas-more.org