

La genèse des Accords de partenariat économique (APE)

Depuis 1963 et la signature des accords de Yaoundé, première convention entre les Pays et Territoires d'Outre Mer et l'Europe des six, des régimes commerciaux préférentiels existent entre l'Union européenne et les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Les accords de Lomé, signés en 1975, marquent la volonté de l'Europe de bâtir des accords de partenariat innovants. Ils intègrent pour la première fois des dimensions économique, sociale et culturelle dans les relations de coopération entre la Communauté économique européenne, qui compte alors neuf pays membres, et 46 Etats ACP. Sur le plan commercial les conventions de Lomé accordent à la quasi-totalité des importations en provenance des pays ACP un accès libre et illimité sur le marché européen. Les produits concurrentiels de la Politique agricole commune (PAC) comme le sucre, la banane, la viande bovine et le rhum, bénéficient eux d'un accès préférentiel (quotas aux prix européens). Une des particularités des accords commerciaux de Lomé est la non-réciprocité, c'est à dire que les pays ACP ne sont pas tenus d'accorder de préférences spéciales aux exportations européennes sur leurs marchés.

En 2000, le bilan économique des quatre conventions de Lomé est nettement en deçà des résultats attendus : l'intégration des pays ACP dans le commerce mondial s'est dégradée, la part des pays ACP dans le commerce international passant de 3% dans les années 70 à 1,5% au début des années 2000. De plus, le développement des échanges commerciaux « multipolaires » ont nettement participé à l'érosion des préférences accordées par l'Union européenne aux ACP. Enfin, les Accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1995 rendent le régime commercial de Lomé incompatible avec la législation internationale, les règles de l'OMC interdisant notamment la discrimination (le fait que les autres pays en développement ne bénéficient pas du régime ACP avec l'Europe) et la non-réciprocité dans la relation commerciale Union européenne - ACP.

Après avoir obtenu une dérogation sur le régime des accords de Lomé jusqu'en 2000, l'Union européenne et 77 pays ACP ont signé, le 23 juin 2000, les « accords de Cotonou » qui redéfinissent pour une durée de 20 ans leurs relations de coopération. Afin de rendre compatible ces accords avec les règles de l'OMC, les ACP et l'Union européenne bénéficient d'une nouvelle période dérogatoire de huit ans pour négocier sur le plan commercial une série d'Accords de partenariat économique (APE) qui doivent aboutir, d'ici 2020, à la création de zones de libre-échange entre les deux parties.

Les objectifs des APE

Les APE sont issus d'un consensus entre l'Union européenne et les ACP lors de la discussion des accords de Cotonou. Ils sont présentés comme des accords commerciaux devant promouvoir le développement économique, culturel et social des Etats ACP. Ils sont discutés de manière différenciée entre l'Union européenne et six blocs ACP¹ dans le cadre d'un processus de négociations régionales débuté à la fin de l'année 2003 et au début de l'année 2004. L'agenda des négociations prévoit une mise en place des APE au début de l'année 2008.

La mise en conformité avec les règles commerciales de l'OMC reste un élément déterminant des négociations des APE. Ces règles prévoyant le maintien d'une différenciation des traitements commerciaux selon le niveau de développement des membres, une hypothèse d'ouverture asymétrique des marchés européen et ACP est privilégiée dans le cadre des APE (la configuration la plus couramment évoquée fait état d'une libéralisation de 90% des flux commerciaux, soit un taux d'ouverture des marchés de 100% pour l'Union européenne et de 80% pour les ACP).

Outre le volet purement commercial, les APE se fondent sur trois autres grands principes :

- Le renforcement des blocs régionaux est une donnée importante pour augmenter la compétitivité des économies des pays ACP (via le développement des marchés régionaux).
- Les APE sont un levier en faveur de l'insertion des pays ACP dans le marché mondial.
- Les APE intègrent une dimension développement qui doit permettre aux pays ACP de s'adapter aux conditions de mise en place d'une zone de libre-échange. L'Union européenne considère que le Fonds européen de développement (FED) est un outil financier permettant aux ACP de poursuivre les objectifs liés à la dimension développement.

¹ Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique Orientale et Australe, Afrique Australe, Caraïbe, Pacifique.

Le cas de l'Afrique de l'Ouest

En Afrique de l'Ouest, la stratégie, les modalités et le calendrier des négociations de l'APE sont inscrits dans la « Feuille de route » signée en août 2004 entre la CEDEAO² et l'Union européenne. Elle convient notamment, dans le cadre de la préparation de l'APE, de l'élaboration d'un « programme d'amélioration de la compétitivité des secteurs de production et de mise à niveau » pouvant être mis en œuvre jusqu'en 2020. La CEDEAO et l'Union européenne ont également créé une structure commune visant à faciliter l'utilisation des ressources financières accompagnant la mise en place de l'APE.

A l'heure actuelle, des divergences entre la CEDEAO et l'Union européenne hypothèquent le respect de l'échéance de signature de l'APE en décembre 2007. La principale divergence concerne la prise en compte de la « dimension développement » des accords et l'accompagnement des ACP dans la mise en place de l'APE. Du côté européen, la libéralisation commerciale est perçue comme un processus favorisant le développement. Pour les pays ouest-africains, ce lien entre le commerce et le développement est moins évident et demande à être approfondi. De façon générale, la CEDEAO prône une flexibilité importante pour tenir compte de son niveau de développement, de ses contraintes internes et de sa capacité d'adaptation au processus de libéralisation. La CEDEAO appelle à la mobilisation de ressources, y compris en dehors du FED, pour la mise à niveau des économies et le financement de la diminution des recettes fiscales consécutives à la libéralisation (entre 2,6% et 22,1% des recettes publiques). L'Union européenne estime, elle, que l'ensemble de ces ressources existent dans le FED qui est en significative augmentation pour la période 2008-2013³. Par ailleurs les ACP s'opposent à l'Union européenne sur certains sujets comme la concurrence, l'investissement, l'environnement ou les marchés publics.

Dans toutes les régions ACP, les enjeux liés aux secteurs de production se situent en particulier dans le secteur agricole. Dans la zone Afrique de l'Ouest, l'agriculture fournit 21 des 73 milliards de dollars du produit brut (soit 30%), emploie 62% de la population, et joue un rôle déterminant dans la sécurité alimentaire des populations qui est avant tout assurée par des exploitations agricoles familiales. Les opportunités de l'APE pour le secteur agricole sont largement discutées au regard des risques qu'ils impliquent en termes économiques (+30% d'importation sur certaines filières) et sociaux (risques d'accroissement de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire). De l'avis de nombreux analystes, l'immense défi agricole et alimentaire en Afrique de l'Ouest⁴ doit d'abord s'appuyer sur les capacités productives de la sous-région. Et, une libéralisation précoce limiterait fortement les potentialités de développement des filières agricoles et agro-alimentaires largement concurrentes vis à vis des filières européennes. De même, elle hypothèquerait les perspectives d'intégration régionale : aujourd'hui seul 10% du commerce ouest-africain est intracommunautaire et les politiques et législations régionales sont insuffisamment développées. La CEDEAO, comme les autres régions ACP, est toutefois en mesure de favoriser la protection de produits agricoles « sensibles » en utilisant l'asymétrie de la zone de libre-échange pour les exclure, partiellement ou totalement, de la libéralisation.

Dans le contexte actuel de suspension des négociations commerciales à l'OMC, et compte tenu de l'ampleur des travaux restant à accomplir et de l'implication de plus en plus forte des acteurs de la société civile qui se positionnent pour une redéfinition en profondeur des relations partenariales entre l'Europe et l'Afrique, le comité ministériel ouest-africain de suivi de l'APE entre l'Union européenne et la CEDEAO a demandé un délai supplémentaire de trois ans pour la conclusion des négociations de la zone de libre-échange (fin des négociations en décembre 2010 et mise en œuvre de l'APE en 2011). Cette proposition de la CEDEAO s'inscrit dans le cadre la revue à mi-parcours de la négociation de l'APE prévue par l'Accord de Cotonou.

² Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

³ En décembre 2005, le Conseil européen a adopté une enveloppe financière pour le 10ème FED de 22,7 milliards d'euros pour la période 2008-2013. Le 9ème FED, qui couvre la période 2002-2007, compte 13,5 milliards d'euros).

⁴ En Afrique subsaharienne la faim touche 33% de la population. C'est la région du monde où les progrès dans la poursuite des Objectifs du Millénaire sont les plus limités. Il convient également de mettre en perspective le défi que doit relever l'agriculture en Afrique de l'Ouest au vu de la croissance démographique et du phénomène d'urbanisation que connaît la région : en 2050 on estime que la population d'Afrique de l'Ouest atteindra 575 millions de personnes (250 millions en 2000), la majorité vivant en ville.