



Accords de Partenariat Economique et agriculture : quels enjeux pour l'Afrique ?

Coordination SUD et la C2A

Créée en 1994, **Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement)**, la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence et d'aide au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail.

Ainsi, la **Commission Agriculture et Alimentation (C2A)** regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, ACF, Agter, Artisans du monde, Aitec, AVSF, Cari, CCFD-Terre solidaire, CFSI, CIDR, Crid, Gret, Iram, MFR, Oxfam France, Peuples solidaires - ActionAid, Secours catholique - Caritas France, Secours islamique.

L'objectif de la Commission est de coordonner les travaux réalisés par ses participants et de faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques nationaux et internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Gisa au niveau français, Concord au niveau européen, FAO, CSA, OMC, Cnuced, etc.), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours.

La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

> **Contact Commission Agriculture et Alimentation :**
Cécile Leuba
Peuples solidaires
Tél. : +33 (0)1 48 58 21 85
c.leuba@peuples-solidaires.org

Ce rapport a été rédigé par l'organisation suivante membre de Coordination SUD :



Rédaction : Laurent Levard, chargé de programme au Gret,
et Amélie Bigot, stagiaire, dans le cadre de son mémoire de fin d'étude de Master (Paris XI).

Crédit photo de couverture : 123rf - Sylvie Bouchard ©

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABLE DES MATIÈRES | 3 |
| SIGLES ET ABBREVIATIONS | 4 |
| RÉSUMÉ | 7 |
| | |
| INTRODUCTION | 9 |
| | |
| I. DES ACCORDS DE YAOUNDE AUX ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE | 11 |
| 1 - Les conventions de Yaoundé | 12 |
| 2 - Les conventions de Lomé | 12 |
| 3 - La remise en question des acquis de Lomé..... | 14 |
| 4 - L'accord de Cotonou..... | 16 |
| | |
| II. L'EVOLUTION DU CONTEXTE ET DES NEGOCIATIONS DE COTONOU A AUJOURD'HUI | 23 |
| 1 - Un contexte de négociation particulier | 24 |
| 1.1 - Des accords de libre-échange entre des partenaires inégaux..... | 24 |
| 1.2 - Un contexte de négociation en pleine évolution | 25 |
| 2 - Les principaux points de divergence entre l'Union européenne et les pays ACP..... | 27 |
| 2.1 - L'étendue des préférences commerciales | 27 |
| 2.2 - Divergence sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT..... | 28 |
| 2.3 - Autres mesures possibles de protection des marchés domestiques | 29 |
| 2.4 - Restrictions et taxations à l'exportation | 30 |
| 2.5 - La clause de la nation la plus favorisée (NPF) | 30 |
| 2.6 - Les règles d'origine | 31 |
| 2.7 - La question des subventions agricoles européennes..... | 32 |
| 2.8 - La clause de statu quo | 32 |
| 2.9 - La clause union douanière..... | 33 |
| 2.10 - La clause de non exécution | 33 |
| 2.11 - Les mesures d'accompagnement des APE..... | 33 |
| 3 - Les APE intérimaires..... | 34 |
| 4 - Le point de la situation dans chacune des régions ACP africaines..... | 39 |
| 4.1 - Afrique de l'Ouest..... | 39 |
| 4.2 - Région SADC (Southern African Development Community, Communauté de Développement de l'Afrique du Sud) | 45 |
| 4.3 - Afrique Centrale | 46 |
| 4.4 - Région Afrique orientale et australe (AfOA)..... | 47 |
| 4.5 - La Communauté de l'Afrique de l'Est | 48 |
| | |
| III. LES GRANDS ENJEUX DES APE POUR LE CONTINENT AFRICAIN..... | 51 |
| 1 - Le développement économique et la sécurité alimentaire | 53 |
| 1.1 - L'accès au marché européen | 53 |
| 1.2 - La protection des marchés africains..... | 54 |
| 1.3 - L'impact fiscal des APE | 57 |
| 2 - Les APE et l'intégration régionale..... | 58 |
| | |
| IV. LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LES NEGOCIATIONS | 65 |
| | |
| CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS | 71 |
| | |
| BIBLIOGRAPHIE | 75 |

SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACDC | Accord sur le Commerce, le Développement et la Coopération |
| ACP | Afrique, Caraïbes, Pacifique |
| ACR | Accord Commercial Régional |
| AFOA | Afrique Orientale et Australe |
| APE | Accord de Partenariat Economique |
| APP | Assemblée Parlementaire Paritaire (UE-Pays ACP) |
| BRICS | Bésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud |
| CAE | Communauté de l'Afrique de l'Est |
| CARIFORUM | The Forum of the Caribbean Group of African, Caribbean and Pacific (ACP) States |
| C2A | Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud |
| CE | Commission Européenne |
| CEEAC | Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale |
| CEDEAO | Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CEE | Communauté Economique Européenne |
| CEMAC | Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale |
| CNUCED | Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement |
| COMESA | Common Market of Eastern and Southern Africa |
| DG | Direction Générale |
| EAC | East African Community (Communauté de l'Afrique de l'Est, CAE) |
| FED | Fonds Européen de Développement |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) |
| OMC | Organisation Mondiale du Commerce |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| OP | Organisation de Producteurs |
| NPF | Nation la Plus Favorisée |
| PAC | Politique Agricole Commune |
| PAPED | Programme de l'APE pour le Développement |
| PCS | Prélèvement Communautaire de Solidarité |
| PED | Pays En Développement |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PMA | Pays les Moins Avancés |
| PNB | Produit National Brut |
| POSCAO | Plate-forme des Organisations de la Société Civile Ouest-africaine sur l'Accord de Cotonou) |

| | |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROPAC | Plate-forme Régionale des Organisations Paysannes d'Afrique Centrale |
| PTOM | Pays et Territoires d'Outre-Mer |
| RDC | République Démocratique du Congo |
| SACU | Southern African Custom Union |
| SADC | Southern African Development Community (Communauté de Développement de l'Afrique du Sud) |
| SPG | Système de Préférences Généralisées |
| STABEX | Système de stabilisation des recettes d'exportation |
| SYSMIN | Système d'aide aux produits miniers |
| TEC | Tarif Extérieur Commun |
| TSA | Tout Sauf les Armes |
| UE | Union Européenne |
| UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine |
| ZLE | Zone de Libre Echange |



RÉSUMÉ

Le présent rapport de la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) de Coordination Sud est constitué de quatre parties :

- **Une première partie** resitue le contexte historique du lancement des négociations sur les Accords de Partenariat Economique (APE). Les préférences commerciales accordées par l'UE dans le cadre des conventions de Lomé étaient en contradiction avec les règles de l'OMC. L'UE, plutôt que de mettre en œuvre d'autres solutions, a décidé de substituer ces préférences par l'établissement de zones de libre-échange entre régions ACP et l'UE, au travers la signature d'APE. L'accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP, signé en l'an 2000, prévoyait ainsi la mise en place des APE au plus tard fin 2007. En contrepartie du maintien du libre accès au marché européen pour les produits des pays ACP, les régions ACP s'engageaient à libéraliser progressivement une part substantielle de leurs marchés au profit des produits européens.

- **Dans une deuxième partie**, est présentée l'évolution du contexte des négociations depuis l'accord de Cotonou jusqu'à aujourd'hui. Après une première phase de négociations collectives avec l'ensemble des pays ACP, les négociations ont ensuite eu lieu entre chaque région ACP et l'UE. Les points de divergences entre pays ACP et l'UE étaient et restent nombreux, notamment le degré et le rythme d'ouverture des marchés africains aux produits européens, les restrictions aux exportations, la clause dite de la Nation la plus Favorisée (NPF), le montant de l'aide financière de l'Europe et les subventions agricoles européennes. Faute d'accords à l'échéance prévue et suite aux pressions de l'UE, certains pays ACP ont signé individuellement ou par groupes des APE intérimaires. Il s'agit essentiellement de PED non PMA qui, en cas de refus, auraient vu leurs exportations vers l'UE à nouveau taxées. Cependant, ces accords n'ont généralement pas été ratifiés et mis en œuvre, les pays concernés ayant pris conscience du danger de ces accords pour leurs économies, mais aussi pour les processus d'intégration régionale en cours. Aussi, l'UE a-t-elle décidé de retirer le libre-accès au marché européen aux pays qui n'auraient pas pris les mesures nécessaires à la ratification et à la mise en œuvre des APE intérimaires au 1er octobre 2014. L'ensemble des pays, même PMA, se trouve ainsi soumis à une pression pour ratifier des APE définitifs afin de sauver les processus d'intégration régionale. Dans ce contexte, les négociations des régions ACP avec l'UE se sont accélérées au cours des deux dernières années et un accord a été signé en janvier 2014 au niveau des commissaires entre la CEDEAO et l'UE.

- **Une troisième partie** permet de faire le point sur les grands enjeux des APE pour le continent africain : enjeux de souveraineté et de sécurité alimentaires, de développement économique et social, financiers ; degré d'autonomie politique pour les décennies à venir. Les APE créent aussi un précédent qui encouragera les autres partenaires de l'Afrique à exiger des concessions commerciales équivalentes.

- **Une quatrième** analyse le rôle et les positions de la société civile africaine dans les négociations. Son rôle a été déterminant pour éviter que certains gouvernements ne signent à la va vite les APE. Sa participation aux processus de négociation est variable selon les régions.

Le rapport se termine par une série de conclusions et de recommandations, reprenant les positions de Coordination Sud. Si l'impact possible des APE ne doit pas être exagéré par rapport à de multiples autres défis auxquels les pays africains doivent faire face en matière commerciale et dans d'autres domaines, ces accords peuvent cependant représenter une menace pour leur économie, leur agriculture, leur sécurité alimentaire, et plus généralement leur autonomie politique pour les décennies à venir.

Dans ce contexte, Coordination Sud demande à l'UE de s'engager, en substitution aux APE, dans la négociation d'Accords de Coopération et de Solidarité (ACS) qui ne soient pas basés sur le libre-échange ; d'accorder le statut de PMA (et donc l'accès au régime commercial *Tout sauf les Armes*) à l'ensemble des régions ACP constituées majoritairement de pays PMA ; à court terme, de prendre les dispositions nécessaires en vue de supprimer la menace que représente l'échéance du 1er octobre 2014. Coordination Sud demande aussi au Parlement européen de s'opposer à la ratification d'accords qui résulteraient du chantage exercé par la Commission sur les pays ACP et de commanditer ses propres études d'impacts des APE. En cas de signature d'APE, Coordination Sud demande que l'UE s'engage sur des financements additionnels, que la société civile soit pleinement partie prenante des mécanismes de suivi des accords et qu'un système d'évaluation régulière des impacts soient mis en place, ouvrant la possibilité de révisions en fonction des résultats de ces évaluations.

INTRODUCTION

Il y a près de quinze ans étaient lancées les négociations en vue de la signature des Accords de Partenariat Economique (APE) entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) regroupés en grandes régions. L'accord de Cotonou, signé entre l'UE et les pays ACP, en juin 2000, prévoyait en effet la mise en place des APE au plus tard fin 2007. En contrepartie du maintien du libre accès au marché européen pour les produits originaires des pays ACP, ces derniers s'engageaient à libéraliser progressivement une part substantielle de leurs marchés au profit des produits européens. A l'échéance prévue, aucun accord n'avait été signé avec les pays africains tant les divergences étaient importantes entre l'Union européenne et certains pays ACP, les enjeux et les risques considérables pour les pays africains et le contenu des négociations complexe. La mobilisation de la société civile africaine et européenne a joué un rôle déterminant pour éviter que les gouvernements africains ne signent des accords qui auraient été contraires aux intérêts de long terme des populations. Faute d'accords à l'échéance prévue et suite aux pressions de la Commission européenne, certains pays ACP ont paraphé, et parfois signé, individuellement ou par groupe des APE intérimaires. A ce jour un seul APE complet a été signé, entre l'UE et les pays caribéens réunis au sein du CARIFORUM. Les APE intérimaires n'ont généralement pas été ratifiés¹.

En avril 2013, l'UE a décidé de retirer le libre-accès au marché européen aux pays ACP qui n'auraient pas pris les mesures nécessaires à leur ratification et mise en œuvre au 1er octobre 2014. Les négociations en vue de la signature d'accords définitifs ont progressé au cours de la dernière année et un accord a été trouvé au niveau technique en vue de la signature d'un accord en Afrique de l'Ouest.

Dans ce contexte, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) de Coopération Sud, la plateforme des ONG françaises de solidarité internationale, a souhaité faire le point sur la situation des négociations, notamment sur les questions agricoles, et actualiser ses positions et demandes relatives aux APE, en lien avec ses partenaires de la société civile africaine.

Un séminaire a ainsi été organisé le 30 janvier 2014 à Nogent-sur-Marne dans lequel sont intervenus des représentants de la société civile africaine et européenne, de la Commission européenne et du gouvernement français.

¹ Seuls cinq pays (Maurice, Seychelles, Madagascar, Zimbabwe et Papouasie-Nouvelle Guinée) ont ratifié des Accords intérimaires.

¹ Sont intervenus lors de ce séminaire :

- Christine Andela, présidente de la plateforme nationale des organisations de la société civile du Cameroun,
- Marc Maes, en charge des politiques commerciales européennes à la coalition du mouvement Nord-Sud en Flandre, Belgique. Co-coordonateur des campagnes sur les APE depuis 2000,
- Jane Nalunga, Directrice-pays du Southern and Eastern Africa Trade Information and Negotiations Institute en Ouganda (SEATINI- Uganda),
- Claire Monné, Chef du Bureau politique agricole extérieure, commerce et développement, Sous Direction Politique commerciale et investissement – Service des affaires multilatérales et du développement, Direction générale du Trésor, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie,
- Kalilou Sylla, Secrétaire général du Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA),
- Cheikh Tidiane Dieye, Directeur Exécutif du Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (CACID), Réseau Enda Tiers Monde, Sénégal
- Leonard Mizzi, Chef de l'Unité ACP, Afrique du Sud, FAO et Aide alimentaire à la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne,
- Jean-Louis Viélaus, Président de Coopération Sud.

Il a d'autre part été décidé de préparer le présent rapport qui est aujourd'hui mis à la disposition des organisations de la société civile et des pouvoirs publics. Ce rapport, qui tient notamment compte des apports du séminaire du 30 janvier 2014, est constitué de quatre parties :

- Une première partie permet de resituer le lancement des négociations sur les APE comme l'aboutissement d'une période historique ayant débuté avec la signature des accords de Yaoundé qui a suivi l'indépendance de la plupart des pays ACP,
- Dans une deuxième partie, est présentée l'évolution du contexte des négociations depuis l'accord de Cotonou jusqu'à aujourd'hui,
- Une troisième partie permet de faire le point sur les grands enjeux des APE pour le continent africain,
- La quatrième partie aborde le rôle de la société civile dans les négociations.

La conclusion permet de présenter les positions et propositions de Coordination Sud afin que les accords entre l'Union européenne et les pays d'Afrique contribuent à un développement économique et social effectif des populations africaines.

I. DES ACCORDS
DE YAOUNDE
AUX ACCORDS
DE PARTENARIAT
ECONOMIQUE

Après l'indépendance de leurs colonies, la France, la Belgique, l'Italie, et les Pays-Bas ont cherché à entretenir des relations commerciales privilégiées avec ces nouveaux pays d'Afrique. En 1957, le traité de Rome instituait un régime d'association des pays et territoires d'outre-mer pour conserver les relations particulières avec ces derniers³. Le traité prévoit une politique de coopération visant au *développement économique et social durable des pays en développement*⁴, à *l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale*⁵, ou encore à *la lutte contre la pauvreté*⁶. Le traité de Rome donne naissance à l'association PTOM (Pays et Territoires d'Outre-mer) ainsi qu'au 1^{er} FED (Fonds Européen de Développement).

Au fil des ans, les relations entre l'Union européenne et les pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) ont été formalisées à travers la conclusion de plusieurs accords, à savoir les conventions de Yaoundé, de Lomé et de Cotonou.

1. Les conventions de Yaoundé

Les deux conventions de Yaoundé (1964-1969 et 1969-1975) associèrent à la Communauté Economique Européenne (CEE) 18 puis 19 États africains, malgache et mauricien. Ces accords, à travers l'octroi de préférences commerciales, visaient à garantir l'approvisionnement de l'Europe en certaines matières premières tout en sécurisant les débouchés des anciennes colonies. Il avait également pour objectif de pérenniser le rôle central exercé par quelques firmes européennes dans le commerce avec ces pays⁷. Ces conventions prévoyaient une aide financière et commerciale dans le cadre du FED, créé en 1958. La première convention de Yaoundé fut signée le 20 juillet 1963 dans la capitale camerounaise, la deuxième convention qui prolongeait et développait les dispositions de Yaoundé I fut paraphée le 29 juillet 1969.

Les Etats africains concernés par ces accords étaient le Burundi, le Cameroun, le Congo Kinshasa, la République démocratique du Congo, la Côte-d'Ivoire, le Benin, le Gabon, le Burkina-Faso, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République Centre Africaine, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo.

2. Les conventions de Lomé

L'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne a étendu la portée géographique du partenariat aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique membres du Commonwealth. Cet événement a conduit à la signature de l'accord, plus vaste, de Lomé I. Le contexte de l'élaboration de cette nouvelle convention est également marqué par la crise pétrolière des années 1970 qui a entraîné une hausse du cours des matières premières. Cette convention modifiait l'orientation des efforts, abandonnant la promotion du développement industriel pour celle d'un développement plus autonome, tourné davantage vers l'agriculture.

³ Union Européenne, 1957.

⁴ Article 177, titre XX, traité de Rome.

⁵ Article 177, titre XX, traité de Rome.

⁶ Article 177, titre XX, traité de Rome.

⁷ Voir Texte : Convention de Yaoundé, <http://www.acpsec.org/fr/content/convention-de-yaounde>

La Convention de Lomé I conclue en 1975 avec 46 Etats ACP remplaçait la Convention de Yaoundé. Cette convention exposait les principes et les objectifs de coopération de la Communauté européenne avec les pays ACP.

Les instances ACP-UE

L'accord de Georgetown, signé le 6 juin 1975, a donné naissance au groupe des pays ACP. Le Groupe qui a été créé en vue de coordonner la coopération de ses membres avec la CEE (puis l'UE), fut doté d'un véritable statut juridique et d'instances de gouvernance. Concernant la coopération entre l'UE et les Etats ACP, on distingue également différentes instances.

- l'Assemblée parlementaire paritaire (APP) UE-ACP : il s'agit d'un organe consultatif composé en nombre égal de membres du Parlement européen et de parlementaires de chaque Etat ACP. Elle reçoit pour mission de promouvoir une meilleure compréhension entre les peuples et d'inciter à l'application de l'Accord de Cotonou. L'APP se tient une fois par an, alternativement dans un pays membre de l'UE et un pays ACP.

- le Comité des ambassadeurs UE-ACP : c'est un organe permanent des institutions de la Convention, composé d'un représentant de chaque Etat membre de l'Union européenne, un représentant de la Commission européenne et le Chef de mission de chaque Etat ACP. Il assiste le Conseil des ministres.

- le Conseil des ministres UE-ACP : organe suprême de décision et d'orientation, il est composé des membres du Conseil de l'Union européenne, des membres de la Commission européenne et d'un membre du gouvernement de chaque Etat ACP. Il se réunit une fois par an, et a pour mission de mener le dialogue politique, adopter les orientations politiques et prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord, examiner et régler toute question qui entrave la mise en œuvre de l'Accord et veiller au bon fonctionnement des mécanismes de consultation.

La Convention de Lomé I avait pour caractéristiques principales de reposer sur le principe du partenariat, de consacrer la nature contractuelle des relations et de combiner différents éléments relevant de l'aide, du commerce et de l'action politique, le tout dans le cadre de perspectives à long terme. Conclue pour une période de cinq ans, la Convention signée pour la première fois en 1975, a été renouvelée en 1979 (Lomé II), en 1984 (Lomé III) et en 1989 (Lomé IV). Ce dernier accord, prévu pour une période de dix ans, a été révisé à mi-parcours.

La première Convention de Lomé prévoyait des préférences non réciproques pour les exportations des pays ACP vers la CEE. Ainsi, les produits originaires des pays ACP pénétraient en franchise dans la CEE, et ce, sans réciprocité, le régime étant par ailleurs identique pour tous les pays ACP. Les prix en général, notamment ceux des matières premières et produits agricoles étaient à l'époque plus élevés sur le marché européen que sur les marchés mondiaux. Grâce à ces accords, les pays ACP avaient donc accès à travers le marché de la CEE à des prix plus rémunérateurs que dans le reste du monde. Des exceptions étaient cependant prévues, et il fut institué un système de quotas pour certains produits pour lesquelles la CEE était également productrice (bananes, sucre, viande bovine et rhum)⁸. Ce système de quotas à prix rémunérateurs était globalement très avantageux pour les pays ACP.

⁸ ECDPM, 1996. w

Selon les textes de cet accord la coopération entre la CEE et les pays ACP devait reposer sur une *égalité entre les partenaires, le respect pour les intérêts et l'interdépendance mutuelle*, le droit de chaque Etat de déterminer ses propres politiques, ainsi que la sécurisation des relations de coopération. La convention introduisait également le système STABEX (Système de stabilisation des recettes d'exportation) qui visait à compenser le déficit des recettes d'exportation des pays ACP en cas de fluctuations conjoncturelles des prix mondiaux ou d'événements hors de portée des différents opérateurs en cause, comme les calamités et les catastrophes naturelles. Le système STABEX portait lors de ce première accord sur 29 produits agricoles (il s'étendra à 48 produits avec Lomé III et 51 avec Lomé IV⁹). Ce fonds a financé les pertes touchant un large nombre de produits agricoles suite notamment aux fluctuations des prix sur les marchés mondiaux. Le cacao, le café, les arachides, le thé et bien d'autres produits, dont les cours avaient connu une forte baisse, ont pu ainsi en bénéficier¹⁰.

La Convention de Lomé II, conclue en 1979, avec 58 Etats ACP, n'a pas apporté de changement significatif par rapport à la précédente, si ce n'est l'introduction du système SYSMIN (Système d'aide aux produits miniers), un fonds spécial pour les produits miniers, créé en 1980, en vue de soutenir les Etats ACP tributaires de leurs recettes d'exportations minières vers l'Union européenne¹¹.

Les Conventions de Lomé I et II donnaient la priorité au développement industriel et rural, en créant le STABEX et le SYSMIN. La Convention de Lomé III (1985-1990), paraphée par 66 états ACP, mettait davantage l'accent sur l'agriculture. La Convention de Lomé IV (1990-2000), conclue avec 69 Etats ACP et révisée à mi-parcours en 1995 (Lomé IV bis), a introduit pour la première fois un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement.

3. La remise en question des acquis de Lomé

Durant les années 90, deux dynamiques vont remettre en cause ces acquis :

- D'une part, la création, le 1er janvier 1995, de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui va pointer du doigt la non-conformité des accords de Lomé avec les règles de l'organisation ;
- D'autre part, la remise en question des résultats de ce modèle de coopération.

L'OMC, fruit des accords de Marrakech signés le 15 avril 1994, succède au GATT. L'OMC vise à la libéralisation des échanges et reprend les principes fondateurs du GATT. Ces principes sont :

- la clause de la nation la plus favorisée (NPF), qui stipule que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre doit être immédiatement accordé à la totalité des membres de l'OMC. Un pays peut cependant accorder des préférences commerciales dans deux cas de figure :
 - Au titre de la clause d'habilitation, s'il s'agit de préférences accordées à l'ensemble des pays en développement (PED) ou à l'ensemble des pays les moins avancés (PMA), sans discrimination entre PED (ou PMA),
 - Au titre de l'article XXIV du GATT, s'il s'agit d'un accord de libre-échange.

⁹ Kappel, R.

¹⁰ La documentation française, 2005.

¹¹ La documentation française, 2005.

- la clause du traitement national, qui stipule que les exigences (normes de qualité, etc.) concernant des produits étrangers et nationaux équivalents ou substituables doivent être traités de manière égale,
- la réciprocité, qui prévoit que les concessions accordées sur une base mutuelle doivent être équivalentes et équilibrées.

Les accords de Lomé s'inscrivaient en infraction avec le premier principe, dans la mesure où les concessions commerciales accordées par l'Union européenne aux pays ACP étaient discriminatoires vis-à-vis des autres pays en développement. Il ne s'agissait pas non plus d'un accord de libre-échange (qui implique une réciprocité), dans la mesure où les pays ACP n'appliquaient aucune préférence commerciale au profit des produits provenant de l'Union européenne.

Ainsi, le nouveau contexte multilatéral né de la création de l'OMC a rendu plus difficile la perpétuation du dispositif de préférences unilatérales, les règles préexistantes prenant un caractère plus contraignant. Lors de la conférence ministérielle de Doha, l'UE et les Pays ACP ont demandé, négocié et obtenu une dérogation à la *clause de la Nation la Plus Favorisée*, valable jusqu'à la fin 2007.

Différentes possibilités s'offraient à l'Union Européenne :

- soit le remplacement du système de préférences non réciproques par l'établissement de zones de libre-échange (ZLE),
- soit l'octroi des préférences accordées aux pays ACP à l'ensemble des PED,
- Soit l'alignement des préférences des pays ACP sur celles de l'ensemble des PED et PMA.

L'Europe, souhaitant garder un certain niveau de protection de son économie vis-à-vis des importations en provenance des PED et accroître son positionnement sur les marchés ACP, optera pour la première solution.

Des alternatives auraient cependant pu être envisagées. L'UE aurait pu choisir de

- demander des dérogations supplémentaires à l'OMC,
- d'encourager les processus d'intégration régionale africains,
- et une fois les ensembles régionaux constitués en unions douanières,
- d'étendre le concept de PMA au niveau régional en considérant les régions ACP comme des « régions PMA »
- maintenir, à ce titre, le libre accès au marché européen, sans exiger une ouverture commerciale réciproque.

Lors des premières discussions sur les APE au milieu des années 1990, la Commission européenne avait mentionné qu'une alternative aux APE était envisageable, celle d'accords de coopération économique. Cette option, à mi-chemin entre la non-réciprocité et la réciprocité totale, a par la suite été rejetée par la DG Commerce de la Commission européenne¹². On voit donc qu'il existait des alternatives aux APE. Mais l'Union européenne a fait le choix de ne pas les retenir.

Par ailleurs, à la même époque on assista à une remise en question des bénéfices du mode de coopération consacré par les conventions de Lomé. La coopération

¹² Agritrade CTA, 7 février 2014.

entre l'Union Européenne et les pays ACP, n'avait en effet pas permis le décollage économique de ces derniers, proclamé comme principal objectif de ce partenariat. Ainsi, malgré ces accords, le poids des pays ACP dans le commerce international avait diminué et leur situation économique s'était dégradée. La part du marché des pays ACP sur le marché communautaire est passée de 6,7 % à 2,7 % entre 1975 et 1995¹³. De plus, ces préférences avaient encouragé une spécialisation des pays ACP dans la production de quelques matières premières telles que le pétrole, les produits miniers ou encore les matières premières agricoles (coton, cacao, arachide, ...). Ce phénomène avait rendu ces pays vulnérables aux cours mondiaux des matières premières qui sont particulièrement volatiles. De plus, les avantages commerciaux relatifs dont bénéficiaient les pays ACP tendaient à s'éroder au fil des ans (phénomène d'érosion des préférences commerciales), du fait :

- d'une part de la baisse du niveau général de protection de l'UE (libéralisation multilatérale), baisse encore plus marquée pour les produits en provenance des PED et des PMA qui bénéficient de régimes préférentiels,
- d'autre part de la multiplication des accords de libre-échange entre l'UE et d'autres pays et régions.

En 1996, la Commission européenne publie et met en débat un *livre vert* qui qualifie les mécanismes opérant dans le cadre de Lomé de *décevants*¹⁴. Deux rapports successifs vont être présentés en 1997 et 1998 devant la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen appelant à un rééquilibrage du partenariat en faveur des pays ACP¹⁵.

C'est dans ce contexte que voit le jour l'accord de Cotonou.

4. L'accord de Cotonou

L'accord de partenariat entre les membres du groupe des États ACP, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, a été signé à Cotonou, au Bénin, le 23 juin 2000. Conclu pour une période vingt ans (de mars 2000 à février 2020), il est entré en vigueur en avril 2003. Cet accord prévoit une révision tous les 5 ans. Il a été révisé pour la première fois en juin 2005. La révision est entrée en vigueur le 1er juillet 2008.

Son objectif est d'instaurer, conformément à l'accord de l'OMC, après une période transitoire jusqu'en 2008, des zones de libre-échange entre l'UE et les pays ACP. Ces accords de libre-échange sont appelés Accords de Partenariats Economiques. L'Accord de Cotonou n'est pas en lui-même un accord commercial, mais plutôt un engagement à se mettre d'accord à une date ultérieure. Il comporte par ailleurs des clauses plus politiques ou relatives au développement.

Les négociations portent sur la signature d'accords, conformes à l'article XXIV du GATT, qui autoriseraient les pays ACP à bénéficier d'un accès au marché européen en franchise de droits et de quotas pour tous les produits. En contrepartie, les

¹³ Brisepierre, P., 2002.

¹⁴ Commission européenne, 1997.

¹⁵ Commission européenne, 1997.

pays ACP doivent autoriser l'accès à leur marché pour une part substantielle de leurs importations en provenance de l'UE, en franchise de droit. Ceci constitue en effet une condition pour que les accords de libre-échange soient conformes aux règles de l'OMC. Néanmoins, une asymétrie perdure: alors que le libre accès au marché européen est immédiat et concerne l'ensemble des produits, il est prévu que l'ouverture des marchés des pays ACP soit progressive et ne concerne pas la totalité des produits.

Initialement, les APE portent :

- sur la libéralisation par les régions ACP des importations de marchandises en provenance de l'UE: identification des produits soumis à la libéralisation, modalités et rythme de libéralisation, mesures de sauvegarde, règles d'origine, normes sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce. A la demande de la Commission européenne, est également inclus le volet exportation de la politique commerciale des pays ACP (taxes et restriction des exportations);
- sur les questions non tarifaires sur les services;
- à la demande de la Commission européenne, sur des questions qui avaient été écartées de négociations proprement dites de l'agenda de Doha de l'OMC, à savoir les *sujets de Singapour*: investissement, concurrence, facilitation du commerce et marchés publics;
- à la demande de la Commission européenne, la *clause NPF*, c'est-à-dire l'application de préférences commerciales au bénéfice de l'UE équivalentes au cas où les pays ACP octroieraient à l'avenir des préférences commerciales à d'autres pays;
- certaines dimensions qui dépassent largement le cadre des accords de libre-échange, tels qu'ils sont prévus par l'OMC: ils sont dotés d'un objectif d'intégration économique régionale pour les pays ACP et incluent un *volet développement*, c'est-à-dire d'une aide pour compenser les coûts du démantèlement tarifaire et de la restructuration économique qu'ils impliquent¹⁶ et accompagner les politiques publiques en faveur des secteurs de production qui seront exposés à la concurrence d'entreprises étrangères du fait de la libéralisation des échanges.

L'Union européenne s'oppose par contre à ce que la question des subventions agricoles européennes soit incluse dans les négociations, ce que demandent nombre de pays ACP.

L'accord de Cotonou, qui prévoyait d'instituer de nouveaux accords conformes aux règles de l'OMC a par ailleurs apporté un bouleversement dans la structure des négociations. En effet, la négociation des APE s'est déroulée en deux phases :

- une première phase *tous ACP* visant à déterminer le cadre de référence pour les questions d'intérêt commun à tout le groupe. Elle s'est effectuée entre la Commission européenne et le groupe ACP dans son ensemble (76 pays) de septembre 2002 à septembre 2003;

¹⁶ Lipchitz, A., 2007.

- une phase régionale, entre l'UE et chaque APE, plus spécifique aux intérêts régionaux. Le groupe des pays ACP a été divisé en 6 sous-ensembles régionaux négociant chacun un APE spécifique avec l'UE, ces sous-ensembles étant sensés correspondre à des zones d'intégration régionale. En Afrique, quatre régions de négociation ont ainsi été déterminées¹⁷. Elles ont subi des évolutions par la suite (voir les deux cartes page suivante).

Les quatre régions initiales étaient :

- la région *Afrique de l'Ouest*, correspondant à la région de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Mauritanie,
- la région *Afrique centrale*, correspondant aux pays de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et Sao Tomé et Príncipe. La République Démocratique du Congo a par la suite rejoint cette région de négociation,
- la région dite *SADC*, regroupant un certain nombre de pays de la Southern African Development Community (SADC) : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie,
- la région de *l'Afrique orientale et australe (AfOA)*, regroupant un certain nombre de pays du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) : Burundi, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Maurice, Ouganda, République Démocratique du Congo, Seychelles, Soudan, Zambie, Zimbabwe.

Par la suite :

- la République Démocratique du Congo a quitté la région *AfOA* pour rejoindre la région *Afrique centrale*,
- le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie, c'est-à-dire les cinq pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), ont quitté les espaces de négociation *AfOA* (pour les quatre premiers) et *SADC* (pour la Tanzanie) pour négocier ensemble un APE spécifique avec l'UE.

La division en diverses régions de négociation a soulevé beaucoup d'hostilité chez les négociateurs et les acteurs de la société civile côté ACP, qui y voyaient une stratégie de la part de la Commission européenne visant à affaiblir le pouvoir de négociation des pays ACP, d'autant plus que les régions de négociations ne correspondaient qu'en partie aux espaces africains d'intégration économique, lesquels sont, il est vrai complexes, avec de nombreux phénomènes de superposition des espaces.

Le calendrier initial prévoyait l'entrée en vigueur des APE au 1er janvier 2008, pour une mise en œuvre complète à l'horizon 2020. Les 76 pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou et l'UE ont ainsi entamé le 27 septembre 2002 à Bruxelles un cycle de négociations.

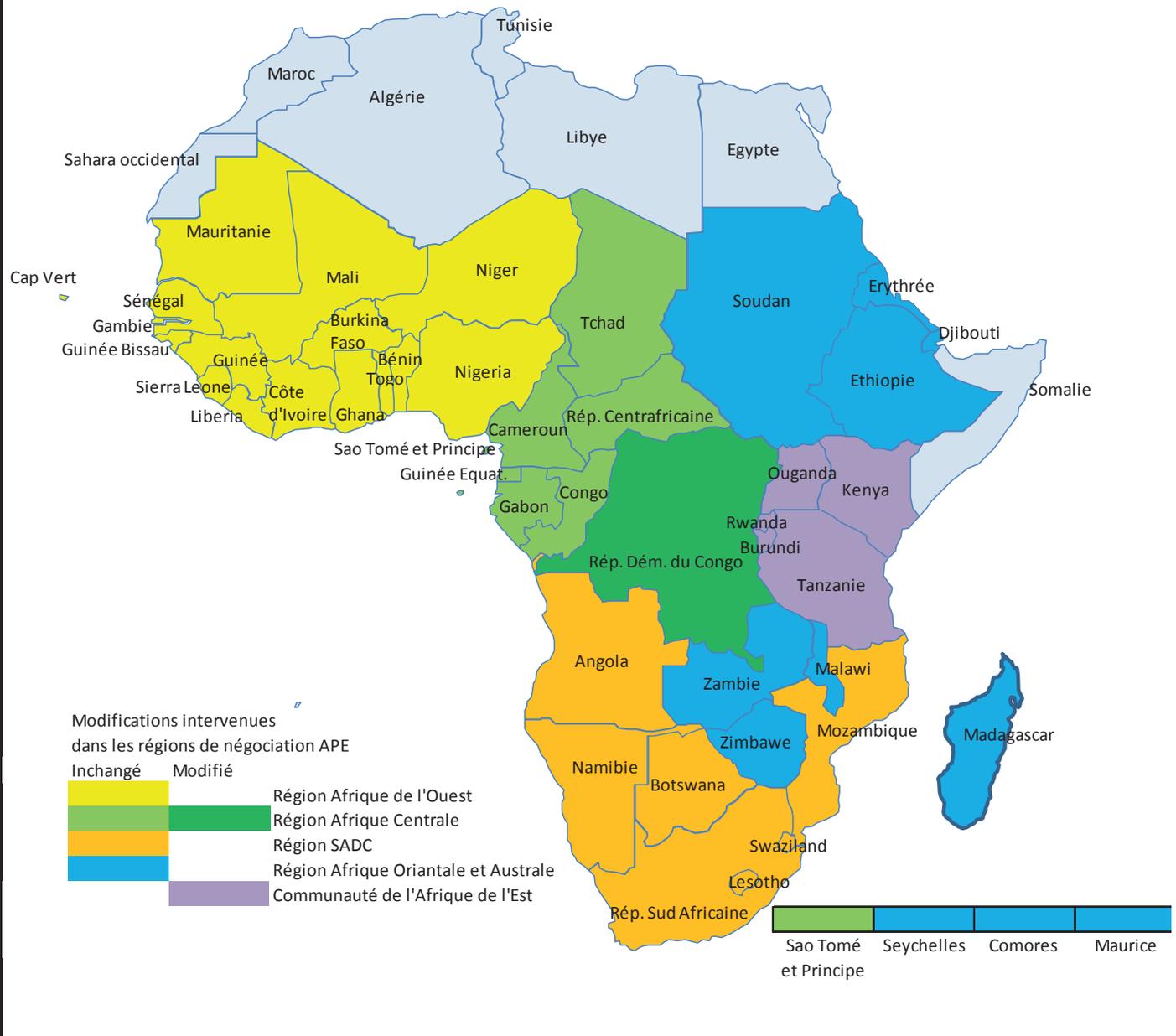
Un des biais initial de la négociation APE a porté sur l'ambiguïté entre accord commercial et accord de développement. Les APE ont régulièrement été présentés par la Commission Européenne comme des accords de commerciaux pour le développement. Les directions générales du Commerce et du Développement étaient associées aux négociations. Il est cependant important de noter que la Direction Générale leader sur les négociations était bien la DG Commerce, faisant incidemment des APE des accords commerciaux, avant tout.

¹⁷ Les deux régions hors de l'Afrique sont les régions des Caraïbes et du Pacifique

Les régions initiales de négociation des ACP



Les régions actuelles de négociation



Le calendrier initial prévoyait l'entrée en vigueur des APE au 1er janvier 2008, pour une mise en œuvre complète à l'horizon 2020. Les 76 pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou et l'UE ont ainsi entamé le 27 septembre 2002 à Bruxelles un cycle de négociations.

Un des biais initial de la négociation APE a porté sur l'ambiguïté entre accord commercial et accord de développement. Les APE ont régulièrement été présentés par la Commission Européenne comme des accords de commerciaux pour le développement. Les directions générales du Commerce et du Développement étaient associées aux négociations. Il est cependant important de noter que la Direction Générale leader sur les négociations était bien la DG Commerce, faisant incidemment des APE des accords commerciaux, avant tout.

II. L'ÉVOLUTION
DU CONTEXTE
ET DES NEGOCIATIONS
DE COTONOU
A AUJOURD'HUI

Au 1er janvier 2008, et à l'exception des Caraïbes, aucune région ACP n'avait paraphé un accord complet. Outre l'ampleur et la complexité des questions à négocier, les divergences entre les parties étaient trop importantes pour parvenir à des accords. L'Union européenne a par exemple prétendu intégrer au début des négociations des sujets dépassant largement le commerce des marchandises, comme celui des services et les marchés publics. Les fortes craintes des pays ACP au sujet de l'impact de ces accords et le manque de flexibilité dont a fait preuve la Commission européenne n'ont pas permis à ce jour aux négociations d'aboutir.

Face à la perspective qu'aucune négociation régionale n'ait abouti à la fin 2007, l'UE a entamé des négociations bilatérales avec des Etats ou des ensembles d'Etats en vue de la signature d'APE intérimaires, censés être remplacés à terme par les APE régionaux définitifs. Devant la menace d'une perte du libre accès au marché européen pour leurs productions – libre accès prévu par le traité de Lomé et prolongé temporairement dans le cadre de l'accord de Cotonou - plusieurs pays ou groupes de pays ont donc paraphé dans l'urgence des APE intérimaires.

Dans la pratique, les APE intérimaires n'ont généralement pas été formellement signés, ratifiés et mis en œuvre. Fin 2012, l'UE a annoncé que les pays n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour la ratification et la mise en œuvre effective des accords intérimaires au 1er octobre 2014 se verraient retirer les actuelles conditions de libre-accès au marché européen.

Nous aborderons successivement :

- le contexte des négociations et son évolution,
- les principaux points de divergence entre l'UE et les pays ACP,
- les APE intérimaires et la décision de l'Union européenne de retirer le bénéfice du libre accès au marché européen pour les pays ne s'étant pas engagés dans une ratification et une mise en œuvre effective des APE intérimaires, ainsi que les conséquences pour les pays ACP ;
- un point plus précis de la situation dans chacune des régions.

1. Un contexte de négociation particulier

1.1 Des accords de libre-échange entre des partenaires inégaux

Les négociations sur les APE se déroulent entre des partenaires profondément inégaux sur presque tous les plans : poids commercial et politique, niveau de vie des populations, etc. Les négociations se déroulent entre, d'un côté, les 25 pays membres de l'UE, qui ont un PNB combiné d'environ 10.000 milliards d'euros, et de l'autre, sept groupes de pays ACP, dont 39 font partie des 50 Pays les moins avancés (PMA)¹⁸. Le « rapport de force » entre les groupes de pays ACP et l'UE est déséquilibré, celle-ci étant la première puissance économique et commerciale mondiale et le premier partenaire commercial des pays ACP. De plus, les échanges

¹⁸ Oxfam international, 2006.

¹⁹ Source : Commission européenne

entre l'UE et le continent africain pèsent proportionnellement bien plus lourds dans la balance commerciale des pays africains que dans celle de l'UE. Les échanges de l'UE avec les pays ACP représentent environ 5% des échanges totaux de la zone UE, contre environ de 23% des échanges des pays ACP¹⁹.

De plus, les exportations des pays ACP vers l'UE sont généralement très peu diversifiées (essentiellement un ou quelques produits par pays). Il s'agit essentiellement de matières premières minières et énergétiques (61% de la valeur totale des exportations ACP à destination de l'UE en 2012) ou agricoles (16%²⁰). Les exportations de l'UE à destination des pays ACP sont beaucoup plus diversifiées et sont davantage constituées de biens d'équipement et de produits manufacturés.

L'UE est un par ailleurs un grand bailleur de fonds et un pourvoyeur d'aide à destination du continent africain. L'aide publique au développement provenant de l'UE est la plus importante au monde (49 milliards d'euros en 2009). Les trois quarts de cette aide proviennent directement des Etats membres, la Commission Européenne assurant le dernier quart. Cette aide représente souvent une part non négligeable dans le budget des Etats africains. Cette dépendance vis-à-vis de l'aide européenne amenuise la capacité de ces pays à négocier avec l'UE.

Pour toutes ces raisons le rapport de force entre les deux continents n'est pas équilibré, d'autant plus que l'Afrique est morcelée en plusieurs régions pour les négociations ce qui affaiblit significativement la capacité des négociateurs africain à défendre leurs intérêts.

Les instances de négociations côté africain disposent un budget très limité, sans aucune commune mesure avec les moyens dont dispose la CE.

Il existe ainsi un profond déséquilibre des capacités humaines et institutionnelles entre les parties à la négociation.

1.2 Un contexte de négociation en pleine évolution

Le contexte a bien changé depuis la première convention de Lomé qui date de 1975.

La mise en place des plans d'ajustement structurels dans les années 1980 et 90 et, plus généralement, les choix des dirigeants politiques africains, souvent acquis aux idées libérales et sensibles aux intérêts immédiats de la population urbaine, se sont traduits par une libéralisation des économies et, bien souvent, l'ouverture à des importations à bas prix de produits agricoles et agroalimentaires. Et pourtant, les accords de l'OMC auraient permis le maintien de niveaux de protection supérieurs à ceux qui sont pratiqués. A l'exception de quelques pays (notamment le Nigeria), les niveaux de protection des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest sont très faibles. Concernant les produits transformés, l'exemple de la transformation des tomates est exemplaire : dans beaucoup de pays africains, le développement, voire même l'existence, d'activités de fabrication de sauces et pâtes de tomates est handicapée par les importations de produits à bas coût originaires d'Europe ou de pays émergents (Chine, Turquie, etc.)

¹⁹ Source : Commission européenne

²⁰ Source : Commission européenne.

Par ailleurs, l'économie du continent africain s'est diversifiée, il attire de plus en plus des investissements de pays émergents comme la Chine ou l'Inde. En répondant à la forte demande mondiale en matière première, l'Afrique devient un enjeu économique et commercial. En tant que marché potentiel, il constitue aussi un intérêt pour nombre de pays émergents. Le continent a compris qu'il pourrait se servir de l'intérêt qu'il représente, notamment pour les BRICS, pour stimuler la croissance pour la région, diversifier ses échanges et bénéficier de nouvelles sources d'aide au développement, à des conditions semblant plus attractives que les conditionnalités des organismes internationaux ou de l'UE. Pour certains Etats africains, celle-ci ne représente désormais plus le plus grand bailleur de fonds même s'il reste dominant dans la région.

L'élargissement de l'UE, avec l'entrée de 13 nouveaux membres depuis 2004, a également modifié la relation ACP-UE. Ces nouveaux membres n'ont pas de liens historiques avec les pays ACP et, situés pour la plupart à l'Est de l'Europe, ils regardent davantage vers leurs voisins de l'Est²¹.

De plus, les pays ACP constatent une certaine érosion des préférences commerciales que leur accorde l'UE. En effet :

- d'une part, la libéralisation progressive du commerce européen décidée dans le cadre des négociations multilatérales (OMC) ou d'accords de libre-échange réduit mécaniquement les marges de préférence pour les pays ACP sur le marché européen par rapport aux autres pays ;
- d'autre part, les décisions unilatérales d'accorder des préférences commerciales à l'ensemble des PED (régime commercial du *Systeme de Préférences Généralisées*, SPG) et PMA (régime commercial *Tout Sauf les Armes*, TSA) accroît cette érosion, vis-à-vis de des pays, notamment dans les secteurs de l'agriculture, du textile et de l'habillement.
- enfin, les évolutions de la Politique agricole commune (PAC) depuis plus de vingt ans contribuent aussi à une baisse des prix sur les marchés européens, entraînant une baisse des recettes d'exportations pour leurs produits agricoles à destination de l'UE.

Dans ce contexte, et alors que les APE se traduiraient par une large ouverture des marchés des pays ACP aux produits et services européens, mais également par d'éventuels engagements relatifs aux politiques économiques en cas d'en cas d'intégration des *sujets de Singapour* dans les négociations, beaucoup d'Etats et d'acteurs de la société civile remettent en cause le fait qu'il existe toujours des intérêts communs assez significatifs aux deux continents sur lesquels puissent s'appuyer un tel partenariat. A leurs yeux, il y aurait plus à perdre en signant les accords qu'en ne les signant pas.

C'est dans ce contexte nouveau et difficile que se négocient les APE entre l'UE et les pays ACP. Les discussions entre les deux parties se cristallisent autour de certaines questions que nous allons étudier.

²¹ Laporte, G., 2012.

2. Les principaux points de divergence entre l'Union européenne et les pays ACP

D'une façon générale, la Commission européenne entend pousser à une ouverture importante des marchés des pays ACP aux produits européens, arguant à la fois :

- de l'intérêt de ces pays à s'intégrer pleinement dans le marché mondial en y faisant valoir leurs avantages comparatifs,
- de la nécessité d'une conformité des APE avec les règles de l'OMC concernant les critères auxquels doivent répondre les accords de libre-échange.

Elle a par ailleurs une attitude très offensive dans un certain nombre de domaines où les intérêts économiques des entreprises européennes apparaissent également importants, notamment la libéralisation des services, les *sujets Singapour* concernant en particulier les investissements et les marchés publics, ou encore la demande d'application de la *clause NPF* (voir ci-dessous). Dans le même temps, elle n'entend pas que soit remis en cause le caractère « non distorsif » de ses aides agricoles ou que soit accrue l'aide apportée dans le cadre du *volet développement* des APE.

De leur côté, les pays africains ont des craintes importantes concernant l'impact des APE sur leurs économies, leurs budgets et les processus d'intégration régionale en cours. La question est également posée de la liberté qu'ils auront à l'avenir pour mener des politiques autonomes, développer certaines activités ou encore diversifier les partenariats économiques et commerciaux et rééquilibrer ainsi leurs relations commerciales. N'oublions pas que les APE, une fois ratifiés, acquièrent une valeur juridique et sont illimités dans le temps. Dans la pratique, ce sont souvent les organisations de la société civile des pays ACP qui ont alerté les autorités politiques des dangers des APE et fait pression sur les gouvernements pour qu'ils ne signent pas des accords à la va vite.

Cette dichotomie se traduit dans le processus de négociation par une cristallisation autour de certaines questions. Ces points de désaccords sont communs à chacune des régions de négociations. Mais, selon les régions, en fonction des particularités qui leur sont propres, les questions les plus conflictuelles ne sont pas forcément les mêmes. Nous allons aborder successivement ces différents aspects.

2.1 L'étendue des préférences commerciales

Les préférences commerciales s'appuient sur une exception à l'un des piliers du système de l'OMC, la *clause de la Nation la Plus Favorisée (clause NPF)*. Cette clause, qui stipule que tout avantage commercial accordé par un membre à un autre membre doit être immédiatement accordé à tous les autres, est assortie de deux exceptions :

- un pays peut décider d'accorder unilatéralement des préférences à l'ensemble des pays en développement ou à l'ensemble des PMA (ou encore, de façon non discriminatoire, vis-à-vis de certains PED ou certains PMA, mais sur la base de critères objectifs) ;

- plusieurs pays qui le souhaiteraient sont autorisés à établir des zones de libre-échange ou des unions douanières au travers un Accord Commercial Régional (ACR), c'est-à-dire à éliminer les droits de douanes et autres restrictions commerciales pour l'essentiel des échanges commerciaux qu'ils entretiennent.

Les accords de partenariat économique ACP-UE s'inscrivent dans le droit de l'OMC, au titre de l'article XXIV, comme un accord commercial régional (ACR). La particularité des APE est d'être « mixte », d'impliquer des pays développés et des pays en développement. A ce titre, si les concessions doivent bien être réciproques - ce qui implique donc l'ouverture du marché des pays ACP aux importations de produits européens -, il peut exister une asymétrie - c'est-à-dire une moins grande libéralisation, et une période de mise en œuvre plus longue, pour les pays ACP que pour l'UE. Ce type d'accords de libre-échange se trouve face à un certain vide juridique qui laisse une grande place à l'interprétation et est source de conflits entre les parties.

2.2 Divergence sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT

Tout d'abord, il y a une divergence d'interprétation de l'article XXIV du GATT stipulant les règles définissant les *zones de libre-échange*. Selon cet article celles-ci doivent éliminer les droits de douane et les autres conditions commerciales restrictives pour l'essentiel de *leurs échanges commerciaux* et dans un *délai raisonnable*. Le mémorandum d'interprétation de cette dernière disposition (1994) précise que *le délai raisonnable ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels et que dans les cas où des Membres parties à un accord provisoire estimeront que 10 ans seraient insuffisants, ils expliqueront en détail au Conseil du commerce des marchandises pourquoi un délai plus long est nécessaire*²².

Il n'y a pas de consensus sur l'interprétation de cet article et donc sur les modalités de son application. Depuis l'époque du GATT, aucune jurisprudence ou interprétation officielle n'a pu aider à définir les contours de la libéralisation dans un accord de libre-échange conclu sous l'égide de l'Article XXIV.²³

La Commission Européenne propose d'ouvrir à 100% son marché de façon unilatéral (ce qui correspond à une confirmation des préférences accordées précédemment aux pays ACP). En retour, elle demande aux pays ACP d'ouvrir leur marché aux produits européens à hauteur de 80%, avec un délai de 15 ans, conformément à son interprétation de l'article XXIV du GATT. Les pays ACP réclament un degré de libéralisation moins élevé (de 60 à 80% selon les régions) et des délais de mise en œuvre plus long (jusqu'à 25 ans selon les produits). A noter que la Commission européenne a accepté en janvier 2014 que le taux de libéralisation pour l'Afrique de l'Ouest ne soit que de 75% et que la période de transition soit étendue à 20 ans.

Les produits exclus de la libéralisation sont les produits dits *sensibles*. La sensibilité des produits peut être définie sur la base de divers critères :

- impacts fiscaux et budgétaires de leur libéralisation (suppression des droits de douane),

²² GATT : Article XXIV. http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regatt_f.htm

²³ El Hadji A, D,

- conséquences de la concurrence accrue des produits d'origine européenne sur les marchés africains,
- effets sociaux de la libéralisation (sécurité alimentaire, emploi).

La détermination des produits sensibles est à l'initiative des pays ACP signataires, chacune des 5 régions africaines devant présenter une liste de produits sensibles, avec une adaptation possible des critères de sélection à la situation de chacune des régions. La définition des produits sensibles constitue une étape cruciale du processus de négociation qui demande des moyens d'expertise importants, avec d'abord un travail au niveau de chaque pays puis un compromis au niveau de la région ACP permettant d'élaborer une liste harmonisée, sachant que les divers pays n'ont pas toujours les mêmes intérêts et stratégies. Certains produits considérés comme sensibles par certains Etats peuvent ainsi se trouver écartés de la liste régionale des produits exclus de la libéralisation. La liste de produits sensibles donne ensuite lieu à une négociation avec la Commission européenne.

Le processus de détermination des produits sensibles est complexe, du fait la nécessaire agrégation régionale d'intérêts hétérogènes au niveau de chaque pays (Etat, acteurs économiques, catégories sociales) et entre les Etats d'une même région. De plus, les pays ACP partagent une inquiétude au sujet de produits qu'on ne peut pas considérer aujourd'hui comme sensibles mais qui pourraient le devenir. On peut prendre l'exemple de la transformation de certains produits agricoles, aujourd'hui peu développée mais qui pourrait se développer dans les années à venir avec la croissance de la demande urbaine.

2.3 Autres mesures possibles de protection des marchés domestiques

Les restrictions quantitatives à l'importation peuvent être utilisées pour limiter l'entrée de certains produits sur les marchés domestiques. Il peut s'agir d'interdictions d'importation ou de quotas. Les licences d'importation²⁴ peuvent être également utilisées pour réguler l'entrée de produits en cas de risque de perturbation des marchés nationaux ou régionaux. L'UE considère que ce type de mesure non tarifaire doit être interdit dans le cadre des APE, même si elle reconnaît l'existence de mesures de sauvegarde (voir ci-dessous)²⁵. Les restrictions quantitatives sont normalement interdites par l'OMC, même si, dans la pratique, de nombreux pays y ont souvent recours.

Le cas de la Namibie illustre les dangers liés à ces dispositions. La Namibie dispose d'un système de commercialisation des récoltes contrôlé pour les produits agricoles et alimentaires sensibles. Ce système couvre certains produits céréaliers, pour lesquels il interdit les importations durant la période de récoltes afin de protéger la production locale. L'abolition des mesures de commercialisation prévue dans l'accord intérimaire SADC-UE, pourraient entraîner selon certaines études récentes une perte économique de 7,5 et 6,4 millions € pour les producteurs de blé et de maïs respectivement²⁶.

²⁴ Procédures administratives qui exigent, comme condition préalable à l'importation de marchandises, la présentation à l'organe administratif compétent d'une demande ou d'autres documents (distincts des documents requis aux fins douanières).

²⁵ Schloemann, H., Silva, S., 2010.

²⁶ Schloemann, H., Silva, S., 2010.

Par ailleurs, les **mesures de sauvegarde** sont des restrictions d'urgence appliquées aux importations à titre temporaire pour faire face à des circonstances spéciales. Une clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture est prévue par le droit de l'OMC. Elle permet à un pays d'imposer un droit additionnel soit en cas d'une augmentation soudaine du volume des importations (volume de déclenchement), soit en cas de chute du prix d'importation en deçà d'un prix de référence spécifique (prix de déclenchement). Une grande partie des pays africains n'ont cependant pas la possibilité de mobiliser cette clause ne l'ayant pas notifié dans leur liste d'engagement à l'OMC.

L'UE prévoit pour les APE un mécanisme de sauvegarde différent pouvant être déclenché à des conditions plus favorables, *en cas de perturbations sérieuses dans un secteur de l'économie ou de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave de la situation économique d'une région de la partie importatrice*. Ce mécanisme contient néanmoins, des clauses strictes et détaillées quant à la façon dont ces mesures peuvent être appliquées²⁷.

2.4 Restrictions et taxations à l'exportation

Les **restrictions quantitatives à l'exportation** ont pour but de limiter la sortie de certains produits d'un pays. Il existe aussi des **licences d'exportations** qui fonctionnent de la même façon que les licences d'importations et visent à réguler la sortie de certains produits. Les **taxes à l'exportation** permettent également de réguler les exportations.

L'Union européenne entend interdire ce type de mesures dans les APE. Or, elles peuvent constituer pour les pays ACP des outils permettant de limiter les hausses de prix des produits vivriers sur les marchés intérieurs en cas de déficit conjoncturel de production ou encore de flambée des prix sur le marché mondial d'un produit d'exportation (l'offre de produits devient alors en effet disponible pour le marché national ou régional). Ces mesures peuvent aussi servir de moyen d'encourager la transformation locale des matières premières plutôt que de les exporter (en interdisant ou taxant les exportations de matières premières). Elles peuvent donc constituer un précieux outil pour encourager le développement d'industries nationales ou régionales de transformation de produits agricoles.

Même si les pays n'appliquent pas aujourd'hui de taxes à l'exportation, il est important qu'ils puissent se réserver le droit de le faire dans l'avenir. La Tanzanie souhaite, par exemple, développer des filières de produits transformés comme les articles de cuir et les noix de cajou conditionnées. Le développement d'une industrie pour ces produits, pourrait nécessiter d'en limiter les exportations sous forme de matière brute (cuirs et peaux, noix de cajou en vrac)²⁸.

2.5 La clause de la nation la plus favorisée (NPF)

L'UE souhaite intégrer dans le cadre des APE une *clause NPF*. Ainsi, si, à l'avenir, une région ACP venait à accorder à un pays extérieur à l'UE une préférence commerciale plus avantageuse que la préférence commerciale accordée à l'UE, elle se trouverait dans l'obligation d'étendre cette préférence aux produits européens.

²⁷ Denner, 2009.

²⁸ Entretien avec Ismaël Mfinianza, chef des négociations pour les APE au Ministère du commerce de la Tanzanie.

Cette clause fait l'objet de vives contestations de la part des pays ACP. Elle concernerait tout *partenaire commercial majeur* des régions africaines. La définition de *partenaire commercial majeur* porte à débat entre les parties. Dans le cas de l'accord avec l'Afrique de l'Ouest qui vient de donner lieu à un accord au niveau technique, cela signifierait tout pays ayant des échanges commerciaux mondiaux supérieurs à 1,5 % dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'APE entre les deux parties ; ou alors tout groupe de pays agissant individuellement, collectivement ou à travers un accord de libre-échange ayant une part des échanges commerciaux mondiaux supérieure à 2 % dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'APE. Auparavant, les pays de l'Afrique de l'Ouest avaient proposé le maintien de la *clause NPF* dans l'APE, mais avec une application exclusive aux pays développés²⁹.

Par cette proposition, l'UE semble particulièrement viser l'Inde, le Brésil, et surtout la Chine. La partie ACP, craint que cette clause porte atteinte au développement de ses relations commerciales avec les pays émergents et limite la diversification de ses partenaires commerciaux.

Les pays ACP présentent l'argument selon lequel cette clause contreviendrait à l'esprit de la *clause d'habilitation* de l'OMC qui ne fait pas obligation à un pays en développement d'étendre à un partenaire développé les mêmes concessions que celles qu'il accorde à un autre partenaire commercial considéré comme pays en développement.

2.6 Les règles d'origine

Les règles d'origine établissent des conditions pour qu'un produit donné soit considéré comme originaire d'un pays (ou d'une région) et puisse donc bénéficier des préférences commerciales accordées à ce pays (ou à cette région). Certains produits peuvent en effet être issus de transformations successives, dont une partie seulement a été réalisée dans le pays (la région) en question. Ils peuvent aussi intégrer des matières premières ou des consommations intermédiaires non originaires du pays (de la région) et que celui-ci (celle-ci) a importé. Pour qu'un produit soit réputé « originaire » d'un pays (d'une région) et soit éligible à la préférence commerciale, il doit être entièrement obtenu dans ce pays ou avoir subi une *transformation suffisante ou substantielle*. Les règles d'origines précisent les critères utilisés, soit, généralement, part minimale de la valeur du produit correspondant à de la valeur ajoutée dans le pays, la part minimale des matières premières utilisées originaires du pays (de la région) ou encore, dans le cas des textiles, le nombre d'étapes de transformation réalisées dans le pays (la région).

Les règles d'origine sont un facteur déterminant pour favoriser plus ou moins l'industrialisation d'un pays ou d'une région à partir de matières premières ou de consommations intermédiaires importées. D'un autre côté, elles garantissent que l'accès préférentiel à un marché profite bien principalement au pays ou à la région visée et non pas à d'autres pays.

Il n'existe pas de méthodologie unique en matière de règles d'origine et l'OMC n'a prévu aucune norme contraignante dans ce domaine. Dans le cas des APE, les règles sont donc fixées selon une méthodologie propre à la Commission européenne. Celle-ci applique des règles spécifiques et plus ou moins souples selon le régime commercial considéré (régime NPF, SPG, accords de libre-échange).

²⁹ ICTSD, 2009.

Les régions ACP souhaitent un assouplissement des règles appliquées à ses exportations sur le marché de l'UE. Ils réclament une différenciation entre les règles applicables aux ACP et celles applicables à l'UE dans le cadre des APE, de façon à prendre dûment en compte les différences entre leurs niveaux d'industrialisation et de développement³⁰. Certains pays ACP souhaiteraient que le *cumul* soit possible avec tous les autres pays ACP qu'ils aient ou non signé un APE, c'est-à-dire que toute matière première ou consommation intermédiaire importée de l'un de ces pays afin d'être utilisée dans un processus de fabrication d'une région ACP soit considérée comme originaire de cette dernière. Ils demandent aussi que la règle du cumul soit également appliquée en cas d'importation de matières premières ou de consommations intermédiaires en provenance d'autres pays en développement, avec un système de seuil. L'UE accepte un cumul des règles d'origine, mais uniquement entre pays ACP ayant signé un APE.

2.7 La question des subventions agricoles européennes

Le traitement des subventions agricoles européennes dans l'APE continue de faire l'objet de divergences profondes. Les pays ACP estiment qu'en raison de leurs effets de distorsions, les subventions sur les filières concernées doivent être éliminées. L'UE argue que la question des subventions relève des négociations multilatérales, et qu'elle ne peut prendre aucun engagement hors du cadre de Doha³¹.

Selon le dernier examen des politiques commerciales de l'UE, effectué à l'OMC en 2013, *le recours aux subventions à l'exportation a continué de diminuer, bien que celles-ci aient encore été utilisées pour certains produits en 2011, par exemple la viande de volaille, les œufs, la viande de bœuf et de veau, les produits transformés à base de viande de porc*³².

La Commission Européenne a accepté une suppression des subventions à l'exportation pour les produits dont les pays ont accepté la libéralisation. Cela ne concerne donc pas les produits sensibles, même si cela devrait être le cas dans l'accord signé avec l'Afrique de l'Ouest. D'autre part, cette suppression ne concerne pas les soutiens internes à la production dont les montants sont très importants. Dans la nomenclature de l'OMC, ces soutiens découplés sont considérés comme *non distorsifs*. Dans la pratique, en permettant aux producteurs de supporter une commercialisation de leurs produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production, ces soutiens accroissent la compétitivité des produits européens sur les marchés extérieurs, c'est-à-dire leur aptitude à être vendus à un prix plus faible.

2.8 La clause de statu quo

La clause de statu quo, introduite par l'UE dans les négociations, vise à consolider les droits de douane des pays ACP aux niveaux appliqués au moment de la signature des APE intérimaires plutôt qu'aux niveaux consolidés à l'OMC. Or ces derniers sont généralement bien supérieurs aux niveaux appliqués, d'autant plus que, suite aux flambées des prix des produits alimentaires en 2007-2008, nombre de pays ont abaissé leurs droits de douane pour limiter leur impact sur les marchés intérieurs. Cette disposition reviendrait donc à établir un niveau de référence plus faible à partir duquel les engagements de réduction tarifaire seraient mis en œuvre, limitant ainsi

³⁰ ICTSD, 2003.

³¹ ICTSD, 2011.

³² OMC, 2013.

les marges de manœuvre de la politique commerciale à venir (« policy space »).

Pour les produits sensibles, non concernés par la libéralisation, les régions ACP se verraient interdites d'accroître leurs droits de douanes jusqu'aux taux consolidés pour les importations en provenance de l'UE et donc d'utiliser cette flexibilité autorisée par l'OMC. La principale conséquence de la clause de statu quo est d'empêcher les Etats APE d'augmenter les droits de douane sur les produits non concernés par la libéralisation des échanges.

Les pays ACP tendent à soutenir que la clause de statu quo doit être exclue des négociations sur les APE³³.

2.9 La clause union douanière

L'UE se base sur son accord d'union douanière avec la Turquie, St Marin et Andorre pour demander dans l'APE que les régions ACP s'engagent à négocier un accord de libre-échange avec la Turquie. Les états ACP estiment que ces pays n'étant pas encore membre de l'UE, la région ne peut s'engager dans l'APE à ouvrir des négociations commerciales avec ce pays.

2.10 La clause de non exécution

L'UE propose l'insertion d'une clause de non exécution dans les APE, car elle estime qu'il s'agit d'une position de principe qui figure dans tous ses accords bilatéraux comportant des aspects de coopération au développement. A travers ce mécanisme, l'UE peut recourir à une suspension de la coopération en cas de non-respect des droits de l'Homme ou de l'état de droit, ou encore en cas de mauvaise gouvernance. Les pays ACP sont opposés à cette clause, ils estiment que les aspects politiques du partenariat sont réglés par des dispositions pertinentes de l'Accord de Cotonou et que ce type de disposition n'a pas à être inclus dans un accord de type commercial. Il existe par ailleurs un mécanisme de règlement des conflits de l'APE qui régit les manquements éventuels en matière commerciale. De plus, les sanctions unilatérales que pourrait prendre l'UE à l'encontre d'un des pays auraient des répercussions sur l'ensemble de la région.

2.11 Les mesures d'accompagnement des APE

Les APE incluent un volet d'aide au développement, financé par le Fonds Européen de Développement (FED). Les programmes régionaux d'accompagnement des APE consistent en un ensemble de mesures visant à :

- la réalisation des objectifs de la région en matière de développement durable, d'intégration régionale, de lutte contre la pauvreté, de création d'un marché régional pour les produits locaux et de conquête de parts de marché au niveau international ;

- l'exploitation des opportunités offertes par l'APE et la minimisation des risques que représente la libéralisation des échanges avec l'Union Européenne³⁴.

Il s'agit de diversifier et d'accroître les capacités de production des pays ACP, de contribuer au développement du commerce intra-régional et la faciliter l'accès

³³ Dufau, J., Souaré, A., 2011.

³⁴ CEDEAO, UEMOA, 2001.

aux marchés internationaux. Il vise aussi l'amélioration et le renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce.

Les pays ACP réclament des ressources complémentaires pour le financement des programmes de développement. Les ressources allouées par l'UE, par l'intermédiaire du FED sont insuffisantes pour préparer les pays ACP aux APE. L'UE s'y refuse, arguant qu'elle ne dispose pas d'instruments financiers nouveaux pour financer ces programmes.

Cette question est cruciale dans les négociations, particulièrement en Afrique de l'Ouest. Il s'agissait d'un point de blocage majeur entre la CEDEAO et la CE. La CEDEAO considérait que les montants prévus sont insuffisants pour couvrir l'état des besoins et s'attache à réclamer des ressources additionnelles. L'UE n'a finalement pas cédé sur ce point.

3. Les APE intérimaires

Alors que l'échéance de la fin 2007 - c'est-à-dire la date d'expiration de la période de dérogation autorisant les préférences commerciales accordées par l'accord de Cotonou - se rapprochait, il apparaissait de plus en plus clairement que les APE ne seraient pas signés à cette date. L'UE aurait pu choisir de demander une nouvelle dérogation à l'OMC. Elle a préféré entamer des négociations bilatérales avec des Etats ou des ensembles d'Etats en vue de la signature d'APE intérimaires, de caractère transitoire en attendant la signature d'APE régionaux définitifs.

En paraphant des APE intérimaires, les pays maintenaient leur accès au marché européen. S'ils ne concluaient pas d'accords intérimaires, les PED non PMA se trouvaient par contre face à la perspective de devoir exporter vers l'UE sous le régime SPG (ou SPG + pour le Cap Vert). Cela signifiait très concrètement la réintroduction de droits de douane ou autres prélèvements pour l'entrée de leurs produits sur le marché européen. Devant cette menace, la plupart des pays africains non-PMA - à l'exception du Nigeria, de la République du Congo, du Gabon et de l'Afrique du Sud - ont paraphé des accords intérimaires avec l'UE³⁵. Il s'agit d'accords bilatéraux, à l'exception de l'accord avec les pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est qui ont paraphé un accord régional intérimaire. Le Nigeria, la République du Congo et le Gabon exportent essentiellement des produits pétroliers vers l'Union européenne, produits dont la taxation est fondée sur d'autres bases ne tenant pas compte de leur origine géographique. L'Afrique du Sud est quant à elle liée à un accord commercial avec l'UE spécifique.

En ce qui concerne les PMA, l'absence d'engagement dans un accord intérimaire n'avait par contre que peu de conséquences, puisqu'ils basculaient alors dans le régime commercial *Tout Sauf les Armes* (TSA), qui prévoit un libre accès au marché européen pour la quasi-totalité des produits sans droits ni restriction, c'est-à-dire un traitement similaire à celui offert par la Convention de Cotonou, ou encore par les APE. C'est pourquoi la grande majorité des PMA n'ont pas signé d'accords intérimaires, à l'exception du Botswana, du Swaziland, du Lesotho et du Mozambique, pour des raisons liés à la situation de la SADC.

³⁵ Hors du continent africain, deux pays du Pacifique non-PMA ont également paraphé des accords intérimaires.

Le paraphe d'un accord ne constitue qu'une étape avant sa signature et sa ratification (voir encart). Afin de permettre aux pays ACP qui avaient simplement paraphé un APE intérimaire de bénéficier immédiatement (soit au 1er janvier 2008) du libre accès au marché européen sans droit de douane ni restriction, l'UE a adopté un règlement spécifique³⁶. Les accords intérimaires conclus prévoient tous des taux de libéralisation des échanges d'un minimum de 80 % dans un délai de 15 ans.

Les APE intérimaires ne prescrivait aucun délai au terme duquel les parties devaient avoir ratifié l'accord, ni les modalités de ratification. Ils visaient essentiellement à maintenir les préférences commerciales pour les pays exportateurs de produits agricoles exprimant la volonté d'aller vers un Accord Régional.

Au lendemain de 2007, après avoir paraphé un APE intérimaire, de nombreux Etats africains ont découvert de nombreux articles qui n'étaient pas favorables à leur développement: clauses relatives aux exportations, gel des droits de douane, etc. Ils ont donc demandé de revoir certaines clauses, ce que la Commission européenne a refusé. Seule avancée: la Commissaire européenne Catherine Ashton a déclaré en 2009 que l'UE accepterait de conclure des accords ne portant que sur les marchandises.

D'après une note d'information de la Commission européenne datant de 2011, seuls dix-huit pays (14 pays des Caraïbes, plus Madagascar, Maurice, les Seychelles et la Papouasie-Nouvelle-Guinée) avaient pris les mesures nécessaires en vue de la ratification des accords paraphés et continueront à bénéficier du règlement, tandis que 18 autres pays n'appliquent pas encore les accords et parfois ne l'ont même pas signé, ce qui est le cas du Burundi, du Kenya, du Rwanda, de la Tanzanie, de l'Ouganda, des Comores, de la Zambie, de la Namibie et du Ghana. Parmi les pays ayant signé les APE mais n'ayant pas pris de mesures pour ratifier leur APE intérimaire, on compte le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Botswana, le Lesotho, le Swaziland et le Mozambique³⁷.

Parapher un accord signifie que les négociateurs ont mis leur paraphe sur le texte pour démontrer que *le texte est authentique et définitif, prêt à être signé ou – bien que moins courant – prêt pour une application provisoire*. Après l'avoir paraphé, le texte est soumis à un examen légal et préparé pour la signature par les autorités compétente.

En **signant**, les pays s'engagent de manière contraignante à ne pas *défaire son objet et ses buts initiaux jusqu'à son entrée en vigueur*.

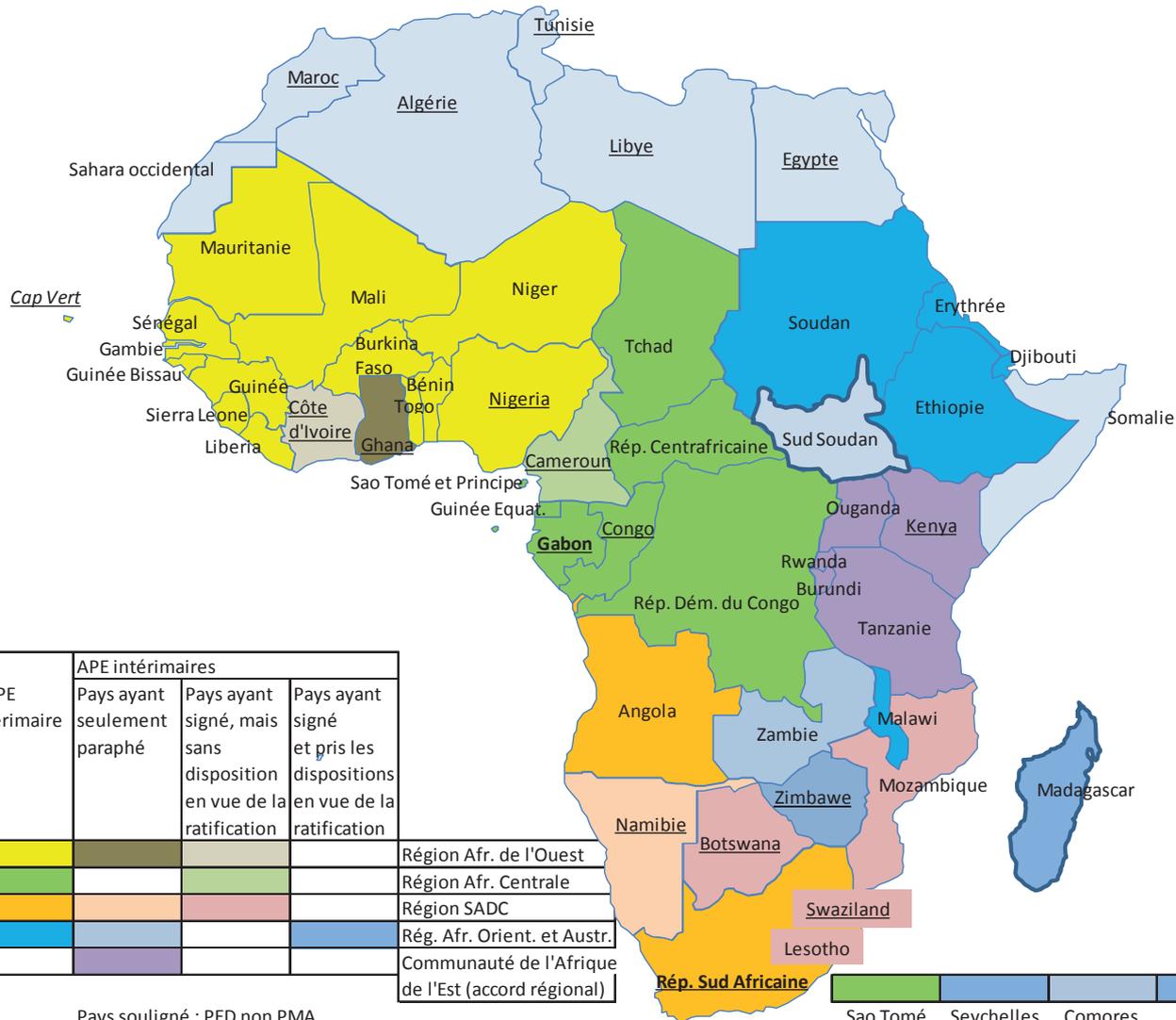
La **ratification** engage les deux parties. Au sein de l'UE, le Conseil de l'UE donne son approbation finale. Dans le cas des APE, la Commission a besoin de l'assentiment du Parlement européen. Mais les APE doivent également être ratifiés par chacun des 27 Etats membres. Dans des Etats fédéraux, la ratification peut aussi être obligatoire dans chacune des entités fédérées.

Concord, les complexités à conclure les APE, Avril 2009

³⁶ Le règlement 1528/2007, Journal officiel de l'Union européenne, 2007.

³⁷ Agritrade, 2011.

Etat des APE africains - Février 2014



Pays souligné : PED non PMA

Pays souligné italique : PED non PMA bénéficiant de SPG+

Pays en gras souligné : PED à revenu moyen ou supérieur

Sao Tomé et Príncipe Seychelles Comores Maurice

Récapitulatif de la situation des pays africains ayant signé un accord intérimaire avec l'UE

| Pays ayant seulement paraphé les accords intérimaires | Pays signataires mais n'ayant pas pris les mesures nécessaires en vue de la ratification des accords intérimaires | Pays signataire ayant pris les mesures nécessaires en vue de la ratification des accords intérimaires |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Burundi Kenya Rwanda Tanzanie Ouganda Comores Zambie Namibie Ghana | Cameroun Côte d'Ivoire Botswana Lesotho Swaziland Mozambique | Madagascar Maurice Seychelles Zimbabwe |

C'est pourquoi l'UE a engagé un processus d'amendement du Règlement 1528/2007 qui prévoit le retrait des préférences commerciales aux pays ACP, ayant paraphé ou signé un APE intérimaire, mais qui n'auront pas pris avant le 1er octobre 2014 les mesures nécessaires en vue de sa ratification³⁸. La Commission européenne avait d'abord proposé l'échéance du 1er janvier 2014, échéance approuvée par le Conseil européen en juillet 2012. Le 14 septembre 2012, le Parlement européen avait voté un amendement repoussant l'échéance au 1er janvier 2016 en tant qu'échéance pour la ratification des APE intérimaires. L'échéance finalement décidée (le 1er octobre 2014) est le résultat du processus du dialogue trilatéral entre la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen.

Pour maintenir leur libre accès au marché européen, les PED non PMA qui n'ont pas ratifié leur accord intérimaire se trouvent devant deux possibilités pour ne pas perdre le libre accès au marché européen :

- soit prendre toutes les mesures nécessaires pour la ratification de l'APE intérimaire,
- soit conclure un APE régional complet.

³⁸ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1285805&t=f&l=fr>

Or, les pays ayant conclu des accords intérimaires il y a cinq ans sont aujourd'hui très réticents à les ratifier et à les mettre en œuvre. Ratifier l'APE intérimaire signifierait accepter des dispositions que ces Etats ne jugent pas acceptables et qu'ils cherchent à remplacer par un nouvel accord régional. En effet, la plupart de ces accords intérimaires prévoient plusieurs dispositions très contestées par ces pays, comme la *clause de la nation la plus favorisée* ou l'interdiction des taxes et des restrictions quantitatives à l'exportation. Ce qui est prévu par ces APE intérimaires est également en deçà des attentes des pays ACP en ce qui concerne l'interprétation de l'article XXIV du GATT, les mesures de protection des marchés domestiques ou encore les subventions aux exportations agricoles européennes.

De plus, comme le souligne le groupe de Travail Cotonou de la confédération Européennes des ONG (Concord), il convient de souligner le manque de clarté dont la Commission européenne fait preuve sur la question de la ratification. En effet, elle n'a pas précisé ce qu'elle entendait par *mesures nécessaires en vue de la ratification des accords paraphés*. En se penchant sur les cas de l'île Maurice et de Madagascar qui ne sont pas menacés du retrait de leurs préférences par l'UE, il semblerait que notifier à l'UE une mise en œuvre provisoire soit une *mesure nécessaire vue de la ratification des accords paraphés*. *Mais peut-être existe-t-il d'autres mesures nécessaires en vue de la ratification qui peuvent être prises, telle qu'une décision officielle d'un gouvernement demandant à son parlement de donner son accord sur l'APE?* s'interroge le groupe de travail Cotonou³⁹. Le manque de transparence sur cette question de la ratification est un obstacle supplémentaire aux négociations entre l'UE et les Etats ACP.

La ratification des accords intérimaires est une option très peu attractive. De plus, elle entraînerait la coexistence de régimes commerciaux différents vis-à-vis de l'UE sur une même zone d'intégration régionale. Alors que l'intégration régionale était supposée être un pilier des nouveaux accords, la mise en œuvre des APE intérimaires ferait voler en éclats les efforts allant dans ce sens. L'une des craintes majeures des régions africaines est d'arriver à la coexistence de plusieurs régimes commerciaux pour une même zone d'intégration (voir ci-dessous). Cette peur est un moteur important des négociations en vue d'un APE régional complet.

La stratégie de l'UE n'est-elle pas, au travers cette mesure, de faire pression sur les pays ACP pour qu'ils signent au plus vite des APE définitifs régionaux? On peut le penser et les négociations se sont effectivement accélérées depuis un an, avec certains accords régionaux qui semblent sur le point d'aboutir, et notamment l'accord avec l'Afrique de l'Ouest, conclu au niveau technique le 24 janvier 2014. Cependant, la Commission européenne a annoncé que les accords régionaux négociés depuis 2007, même s'ils étaient paraphés aujourd'hui, ne permettraient pas aux pays ACP d'échapper à la perte de leurs préférences. En effet, l'UE a besoin de plusieurs mois pour effectuer un *nettoyage juridique* des textes et les traduire dans ses 22 langues officielles⁴⁰. De plus le Conseil et le Parlement européen doivent disposer d'au moins deux mois pour formuler des objections.

L'UE est aujourd'hui à la recherche d'une solution technique et juridique qui permettrait que les pays de l'Afrique de l'Ouest ne perdent pas leurs préférences commerciales en attendant de la mise en œuvre effective de l'accord.

³⁹ Concord, 2013.

L'accord intervenu en Afrique de l'Ouest – même s'il n'est pas à ce jour validé politiquement par les Etats membres de la CEDEAO - pourrait avoir un effet d'accélération sur les autres négociations. La façon dont ont été résolus les points de divergences peut servir de modèle pour les autres accords (acceptation par l'UE d'un taux de libéralisation de 75 % et d'une période de 20 ans, non intégration de la clause de non-exécution, engagement très peu contraignant sur l'ouverture de négociations avec la Turquie, engagement très limité de l'UE concernant ses aides, règles d'origine).

4. Le point de la situation dans chacune des régions ACP africaines⁴¹

4.1 Afrique de l'Ouest

La CEDEAO négocie l'APE avec la Commission européenne pour le compte de l'ensemble de ses membres ainsi que pour la Mauritanie, en collaboration avec la Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Ce mandat leur a été confié par la Conférence des chefs d'Etat de la région.

La structure de négociation est composée de divers organes : le Conseil des Ministres de la CEDEAO, le Comité ministériel de suivi, le groupe des ambassadeurs à Bruxelles et des représentants permanents à Genève de la CEDEAO, le Comité régional de Négociation, le Comité technique d'appui.

La région a commencé les négociations avec la Commission européenne le 6 octobre 2003. Les discussions se sont rapidement heurtées à des points de désaccords concernant principalement le degré et les délais de libéralisation des marchés ouest-africains et la manière dont la dimension développement serait intégrée dans les APE. Il a fallu presque un an (août 2004) aux deux parties pour convenir d'une feuille de route pour orienter les négociations.

Le Comité Ministériel de Suivi des négociations APE a tenu à Abidjan le 5 octobre 2007 une réunion extraordinaire au cours de laquelle les Ministres du Commerce de l'Afrique de l'Ouest ont entériné le constat que le niveau d'exécution des activités préalables à la conclusion d'un APE régional ne permettait pas de respecter le délai initialement fixé pour la signature de l'accord⁴².

Devant cet échec, la Commission européenne s'est tournée vers la négociation d'accords intérimaires bilatéraux. En Afrique de l'Ouest, seuls la Côte d'Ivoire et le Ghana ont paraphé des accords intérimaires avec la Commission européenne, respectivement le 7 et le 13 décembre 2007, pour maintenir leur accès privilégié au marché européen notamment sur les produits agricoles (cacao, café, banane, ...) et préserver ainsi leurs très importantes recettes d'exportations. La Côte d'Ivoire a procédé à la signature de l'APE le 26 novembre 2008 tandis que la signature de l'accord qui lie le Ghana et l'UE est toujours en attente.

⁴¹ Concernant les autres régions ACP, Le 16 décembre 2007, la Commission européenne a conclu un APE complet avec les pays de la région des Caraïbes. Selon la Commission européenne, cet APE inclut un accord sur le commerce des biens compatible avec l'OMC, un accord sur le commerce des services, des règles sur les domaines liés au commerce, ainsi que des dispositions pour la coopération au développement. Le mécanisme de négociation régionale caribéen (CRNM) a souligné que l'accord impliquera la libéralisation de 86,9% des échanges de la région, dont 82,7% au cours des 15 premières années et le reste d'ici 25 ans.

Pour la région Pacifique, sur les 15 états membres, seuls la Papouasie Nouvelle Guinée et les Fidji ont signé des APE intérimaires avec l'UE, respectivement le 30 juillet et 11 décembre 2009. Selon la Commission européenne, ces deux Etats appliquent provisoirement l'accord depuis le 20 décembre 2009. La Papouasie Nouvelle Guinée a ratifié l'APE intérimaire en mai 2011.

Le calendrier de libéralisation prévu par les accords transitoires pour chacun des deux pays ayant paraphé des accords intérimaires est présenté dans le tableau ci-dessous.

| Année | % lignes tarifaires | | % importations en valeur | |
|---------------|---------------------|---------|--------------------------|---------|
| | 2017 | 2022 | 2017 | 2022 |
| Côte d'Ivoire | 83,9 % | 88,7 % | 69,8 % | 80,8 % |
| Ghana | 72,81 % | 80,01 % | 62,24 % | 80,48 % |

Le Cap Vert, qui ne bénéficie plus du statut de PMA depuis le 1er janvier 2008, a d'abord été autorisé à exporter sous le régime TSA pour une période de transition de trois ans⁴³. Il bénéficie depuis le 1er janvier 2012 du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG +)⁴⁴.

Le Nigeria a refusé de signer un accord intérimaire et exporte sous le régime SPG général depuis le 1er janvier 2008. Sa demande d'être inclus au dispositif SPG + a été rejetée par la Commission européenne le 9 décembre 2008 au motif que le Nigeria n'avait pas ratifié la Convention des Nations Unies sur la Prévention et la Répression du Crime de Génocide.

Le Bénin, le Burkina Faso, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo n'ont pas signé d'accord intérimaire. Etant tous des PMA, ils exportent sous le régime TSA depuis le 1er janvier 2008.

Ainsi, le non conclusion de l'APE Afrique de l'Ouest-UE à la fin 2007 et les accords intérimaires conclus par la Côte d'Ivoire et le Ghana en décembre 2007, ont entraîné dans la région la coexistence de plusieurs régimes commerciaux avec l'UE :

- Le régime TSA pour les 12 PMA,
- les régimes spécifiques aux APE intérimaires négociés avec la Côte d'Ivoire et le Ghana,
- SPG + pour le Cap Vert,
- SPG pour le Nigéria.

Les deux premiers types de régimes (TSA et APE) se traduisent par un libre accès au marché européen pour les produits originaires des pays africains concernés (concernant les APE intérimaires, le libre accès au marché européen prévu par l'accord de Cotonou perdure en attendant leur ratification), alors que des droits

⁴³ CEDEAO, 2007

⁴⁴ La Commission européenne a confirmé son inclusion dans la liste des pays bénéficiaires du SPG+ au delà du 31 décembre 2013 (Acte international décembre 2013 http://www.acte-international.com/workshop_center/atmosphere/pri08_12_13_DLE.htm). Ce régime, accordé par la Commission européenne, est plus avantageux que le régime SPG général. Il prévoit un accès en franchise de droits au marché de l'Union pour quelque 6 400 positions tarifaires. Selon les dispositions de l'UE, le régime SPG+ est offert aux pays en développement vulnérables qui ont ratifié et effectivement mis en œuvre 27 conventions essentielles des Nations unies et de l'OIT concernant les droits de l'Homme et ceux des travailleurs, ainsi que d'autres conventions internationales relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance » (Commission européenne, 2008.)

de douanes sont appliqués pour un certain nombre de produits dans le cadre des régimes SPG et SPG+. Par ailleurs, sur certains produits, les règles d'origine diffèrent entre le régime PMA et le régime *SPG/SPG+*.

En termes d'accès des produits européens au marché régional, on se retrouve avec des engagements différenciés : d'un côté, aucun engagement des pays n'ayant pas signé d'accords intérimaires (PMA, Cap Vert et Nigeria); de l'autre, des engagements de libéralisation pour les pays ayant conclu des accords intérimaires (ces derniers engagements n'étant aujourd'hui pas encore mis en œuvre en absence de ratification).

L'entrée en vigueur effective des APE intérimaires conclus par deux Etats avec l'UE hypothèquerait la réalisation effective de l'Union douanière et la création du marché commun ouest-africain. En effet, alors que les pays membres de la CEDEAO se sont récemment mis d'accord sur un Tarif Extérieur Commun (TEC), les préférences commerciales accordées à l'UE par la Côte d'Ivoire et le Ghana entreraient en contradiction avec le principe même de l'Union douanière (existence de droits de douane communs avec le reste du monde). Elles pourraient par ailleurs se traduire par le rétablissement de droits de douanes internes à la région, de façon à taxer les produits européens introduits dans l'espace régional via la Côte d'Ivoire ou le Ghana.

La Côte d'Ivoire et le Ghana, n'appliquent pas ces accords, Ils font en effet partie des Etats ACP n'ayant pas pris les mesures en vue de la ratification de leurs APE intérimaires. Ces deux pays se trouvent dans l'obligation de ratifier les accords intérimaires (ou, à défaut, de parachever un accord régional complet) avant le 1er octobre 2014, s'ils ne veulent pas tomber dans le régime *SPG* et perdre leur accès privilégié au marché européen.

Aussi, la Côte d'Ivoire et le Ghana souhaitent particulièrement faire aboutir ces négociations en vue d'un APE régional. La Côte d'Ivoire a annoncé qu'elle ratifierait l'APE sauf s'il existait une autre solution. Il faut comprendre par cette déclaration qu'elle préférerait la conclusion d'un APE régional à la ratification de son accord intérimaire. Le Ghana, de son côté, communique moins sur ses intentions par rapport à son APE intérimaire.

Les PMA de la région, déjà bénéficiaires du libre accès au marché européen, affichent cependant une volonté de rester solidaires de la Côte d'Ivoire et du Ghana à travers la négociation d'un APE régional et le processus d'intégration régionale en construction dans la région. Ils partagent la crainte de voir se superposer dans la zone plusieurs régimes commerciaux différents qui saperaient le processus d'intégration.

Quant au Nigéria, géant démographique et économique de la région, il dispose d'un marché intérieur important, ses exportations vers l'UE sont principalement constituées d'hydrocarbures, il n'a pas besoin d'un accès libre au marché de l'UE et n'est pas dans la même situation de dépendance par rapport à l'aide européenne que le reste de la région. Son seul intérêt économique à la signature d'un APE régional avec l'UE est de préserver le processus d'intégration régionale en cours.

La décision de l'UE de retirer les préférences commerciales aux pays n'ayant pas ratifié les APE intérimaires au 1er octobre 2014 constitue donc une menace pour le Ghana et la Côte d'Ivoire qui se verraient subir une réimposition de tarifs douaniers à l'importation, notamment sur les bananes, les ananas, le cacao transformé et les

produits de la pêche, supprimant de ce fait les gains tarifaires actuels de respectivement 38,65 millions € et 105,66 millions € en droits de douane transférés vers l'UE⁴⁵. Cette menace semble avoir contribué à relancer les négociations régionales.

De fait, les négociations se sont accélérées au cours de l'année 2013. La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Afrique de l'Ouest a mandaté le président du Sénégal pour *chapeauter les négociations et rechercher des compromis mutuellement bénéfiques aux parties*⁴⁶. A l'issue d'une session de négociation entre la Commission de la CEDEAO et la Commission européenne tenue du 20 au 24 janvier 2014 à Dakar, les dernières divergences sur le texte de l'Accord ont été levées. L'accord paraphé par les négociateurs doit désormais être validé par les autorités politiques des divers Etats membres de la CEDEAO. L'accord porte notamment sur les six points qui étaient restés en suspens lors de la précédente session de négociations d'avril 2013.

• **L'accès au marché.** La Commission européenne a globalement accepté la nouvelle offre de la CEDEAO d'une libéralisation à hauteur de 75% sur une durée de vingt ans. La proposition de la CEDEAO s'inscrivait en cohérence avec le nouveau TEC dont la structure a été approuvée par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la région le 25 octobre 2013 à Dakar et qui sera mis en place progressivement à partir du 1er janvier 2015. La totalité des produits les plus protégés dans le cadre du nouveau TEC de la CEDEAO, c'est-à-dire les produits soumis à un droit de douane de 35% (catégorie 4 du TEC), sont considérés comme produits sensibles et sont exclus de la libéralisation (voir encart). C'est également le cas d'environ la moitié des produits de la catégorie 3 du TEC (taxés à 20%) et d'environ 20% des produits de la catégorie 2 (taxés à 10%). La libéralisation s'effectuera progressivement sur 20 ans, 95% des produits devant être libéralisés le seront à l'échéance de 15 ans. La période de transition proposée auparavant par la CEDEAO était de 25 ans, alors que la Commission européenne défendait une période de 15 ans.

Le nouveau TEC de la CEDEAO

Le nouveau Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO doit entrer en vigueur au 1er janvier 2015. Inspiré du TEC de l'UEMOA, il comporte cependant cinq bandes tarifaires, soit une bande de plus que le TEC de l'UEMOA, avec un droit de douane de 35%

| Catégorie | Types de biens | Droit de Douane | Nbre de lignes tarifaires |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------|
| 0 | Biens sociaux essentiels | 0 % | 85 |
| 1 | Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipements, intrants spécifiques | 5 % | 2146 |
| 2 | Intrants et produits intermédiaires | 10 % | 1373 |
| 3 | Biens de consommation finale | 20 % | 2165 |
| 4 | Biens de consommation finale Biens spécifiques pour le développement économique | 35 % | 130 |

Si l'accord prévoit la protection de nombreux produits agricoles et alimentaires destinés à la consommation, le commerce de nombreuses matières premières d'origine agricole destinées spécifiquement aux industries de transformation serait par contre libéralisé (voir encart), avec donc un véritable risque de concurrence avec la production agricole et de matières premières d'origine agricole fabriqués dans la région. Il doit cependant être souligné que les taux de protection du TEC pour ces

⁴⁵ Agritrade, 2 décembre 2013.

⁴⁶ CEDEAO, octobre 2013

Les produits agricoles et alimentaires exclus et non exclus de la libéralisation en Afrique de l'Ouest :

Les produits exclus de la libéralisation ont été sélectionnés sur la base d'un certain nombre de critères.

Il s'agit :

« de produits stratégiques pour le développement économique et social de la région avec un potentiel de production suffisant mais en concurrence avec les exportations européennes (notamment : les abats de volailles, les viandes, etc.) ;

de produits à forte contribution aux recettes douanières ou ceux représentant une part significative des recettes douanières et dont la libéralisation pourrait compromettre l'équilibre des finances publiques ;

de produits de la région sensibles sur les plans économique et social, tels que les céréales et de façon générale les produits agricoles ;

de biens et secteurs de production présentant un potentiel de croissance et de diversification économique ;

de produits objet d'échanges intra-Afrique de l'Ouest et contribuant de ce fait à l'intégration régionale »⁴⁷.

D'une façon générale, les produits agricoles destinés à la consommation finale et les produits transformés entrant en compétition avec des productions régionales seraient exclues de la libéralisation (viandes, légumes, fruits, farines de céréales, pâtes alimentaires, lait frais et produits laitiers, huiles, sucre destiné à la consommation, jus de fruits, boissons alcooliques, autres préparations alimentaires issus de transformations de produits agricoles et destinées à la consommation).

Par contre, serait libéralisé le commerce :

- de nombreuses matières premières d'origine agricole destinées spécifiquement aux industries de transformation (poudre de lait et préparations à base de lait, concentré de tomates et de fruits, céréales en graines, oléagineux, huiles brutes, sucre de canne non raffiné, pâte et beurre de cacao, extraits, essences et concentrés de café, sous-produits d'industries agro-alimentaires), avec, donc, un risque de concurrence avec la production régionale de produits équivalents,

- des produits agricoles non susceptibles d'être produits dans la région pour des raisons agroclimatiques (fruits de climat tempéré notamment), avec des risques de substitution à d'autres produits agricoles (fruits tropicaux) produits dans la région.

- des produits agricoles produits dans la région pour lesquels celle-ci dispose a priori d'avantages comparatifs (cacao)⁴⁸

produits , considérés comme des intrants des industries de transformation, sont déjà très faibles (5 ou 10%), ce qui est d'ailleurs dénoncé par les organisations de la société civile.

Une question doit également être posée : les Etats africains appliqueront ils réellement ces engagements ? Plusieurs gouvernements utilisent de plus en plus fréquemment des outils de protection commerciale non tarifaires (interdictions ou licences d'importations), souvent de façon conjoncturelle, en contradiction avec les règles régionales, afin de protéger ou stimuler leur production nationale. Cette réalité illustre la contradiction entre la libéralisation des marchés et les nécessités du soutien au développement des productions locales.

• **Le programme de l'APE pour le développement (PAPED).** Le montant convenu est de 6.5 milliards d'euros pour la période 2015-2019, très inférieur aux demandes antérieures des pays de la CEDEAO. Ceux-ci demandaient un financement de 15 milliards d'euros pour « surmonter le coût de l'ajustement au régime commercial à venir ».

⁴⁷ CEDEAO, mai 2013 et Agritrade, 10 décembre 2013

⁴⁸ D'après l'offre à 75% de libéralisation faite en 2013 par la CEDEAO.

De plus, l'Afrique de l'Ouest renonce à exiger l'additionnalité des ressources. Cheikh Tidiane Diéye, représentant de la société civile ouest-africaine dans les négociations explique ainsi qu'il s'agit d'une *coquille vide, car 3 milliards proviennent du Fonds Européen de Développement et le reste est constitué de contributions des Etats membres qu'ils auraient donné à la région de toute façon.*

- **La clause NPF.** Elle s'appliquera si le pays (non ACP et non africain) auquel les Etats de la région ont accordé une préférence tarifaire détient *une part des échanges mondiaux supérieure à 1.5% (2% s'il s'agit d'un groupe de pays) et un taux d'industrialisation mesuré par le ratio de la valeur ajoutée manufacturière rapportée au PIB supérieure à 10% dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord.* L'UE a largement obtenu satisfaction dans la mesure où la clause s'appliquerait en cas d'accord commercial avec un autre grand pays développé (Etats-Unis, Japon, Canada notamment) ou un autre grand pays émergent (Chine, Inde et Brésil notamment)⁴⁹.

- **La clause de non-exécution.** Conformément à la demande des pays de la CEDEAO, elle n'est pas intégrée, même si une formulation de l'Accord de Cotonou est reprise.

- **La clause union douanière.** L'engagement pris par les pays ouest-africain reste très peu contraignant, puisque l'Afrique de l'Ouest s'engage simplement à faire *les diligences en vue d'un examen approprié de la requête* de l'UE.

- **Les subventions agricoles.** L'UE s'engage à *ne pas recourir à des subventions aux exportations pour les produits agricoles exportés vers les marchés de l'Afrique de l'Ouest.* Concernant les autres aides agricoles, il n'y a par contre aucun engagement de l'UE, si ce n'est à en assurer la transparence.

- **Les règles d'origine.** Un compromis a été trouvé, l'UE acceptant la demande de l'Afrique de l'Ouest sur le cumul et le besoin d'asymétrie.

L'accord prévoit également une clause de rendez-vous afin d'entamer des négociations sur les services, la propriété intellectuelle et l'innovation – y compris les savoirs traditionnels et les ressources génétiques –, les paiements courants et les mouvements de capitaux, la protection des données à caractère personnel, l'investissement, la concurrence, la protection des consommateurs, le développement durable des marchés publics, six mois après la conclusion de l'APE⁵⁰. On voit ainsi que l'UE n'a pas renoncé à négocier l'ensemble de ces questions pour lesquelles les entreprises européennes ont de forts intérêts économiques et qu'elle avait voulu intégrer dès le début dans les négociations, avant d'y renoncer du fait du refus des pays ACP.

On peut interpréter la conclusion de l'accord de janvier 2014 par un ensemble de facteurs, et notamment le contexte politique en Afrique de l'Ouest. Plusieurs des principaux Chefs d'Etat de la région ont une vision très libérale du développement économique. La situation politique interne de plusieurs pays de la région et/ou de leurs dirigeants (Côte d'Ivoire, Mali, Nigeria, Sénégal) les pousse à trouver un accord

⁴⁹ Plus largement, la clause NPF s'appliquerait en cas d'accord commercial entre l'Afrique de l'Ouest et la Chine, les Etats-Unis, le Japon, la Corée, la Russie, le Canada, Singapour, l'Arabie Saoudite, le Mexique, Taiwan, l'Inde, l'Australie, le Brésil, la Thaïlande, la Malaisie et la Suisse, ainsi qu'à l'Association des Etats d'Asie du Sud-Est (ASEAN), au MERCOSUR et au Conseil de Coopération du Golfe (CCG) agrissant en tant que groupe (POSCAO, 2014).

⁵⁰ POSCAO, 2014.

avec l'UE. La Commission européenne a de son côté été soumise à la pression de plusieurs pays européens (Grande Bretagne, Irlande, Danemark, France) qui lui ont demandé de faire preuve de flexibilité. Beaucoup de pays ne souhaitent pas que le sommet Afrique-Europe du printemps 2014 ne soit pollué par le blocage des APE.

4.2 Région SADC (Southern African Development Community, Communauté de Développement de l'Afrique du Sud)

L'UE négocie en vue d'un APE régional complet avec l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland et l'Afrique du Sud (ce dernier pays ayant dans un premier temps été observateur, avant de se joindre aux négociations en 2007) en tant que pays membres de la SADC. Les autres pays membres de la SADC négocient un APE avec l'UE dans le cadre d'autres groupes régionaux : groupe Afrique australe et orientale pour le Madagascar, le Malawi, l'île Maurice, les Seychelles, la Zambie et le Zimbabwe ; groupe Afrique centrale pour la RDC ; Communauté de l'Afrique de l'Est pour la Tanzanie. Le lancement formel des négociations SADC-UE sur l'APE a eu lieu le 8 juillet 2004 à Windhoek (Namibie) avec l'adoption d'une feuille de route conjointe. Au 31 décembre 2007, les négociations n'avaient pas abouti.

Le Botswana, le Lesotho, le Swaziland et le Mozambique ont paraphé un accord régional intérimaire le 23 novembre 2007, accord également paraphé par la Namibie le 3 décembre de la même année. La libéralisation concerne 86% des lignes tarifaires (80,5% pour le Mozambique) et la période de transition s'étale sur dix ans⁵¹.

L'Afrique du Sud n'a pas paraphé l'accord et continue à exporter vers l'UE sous un régime spécifique mis en place via l'Accord sur le Commerce, le Développement et la Coopération (ACDC) conclu avec l'UE en 1999. L'Angola, PMA qui, de plus, exporte principalement des hydrocarbures vers l'Europe, n'a pas non plus paraphé l'accord.

Le Botswana (non PMA), le Lesotho (PMA), le Swaziland (non PMA) et le Mozambique (PMA) ont procédé à la signature de l'accord en juin 2009. Une motivation essentielle du Lesotho (PMA ayant a priori peu d'intérêt à signer un APE intérimaire) a été l'existence de règles d'origine pour les vêtements, les textiles et le sucre plus favorables dans l'APE intérimaire⁵². La Namibie (non PMA) qui s'efforce notamment de protéger les industries naissantes et certains secteurs agroalimentaires (lait, volailles) et considère que la bonne stratégie pour les pays de la région est de signer un accord régional, n'a pas signé l'accord intérimaire⁵³.

L'UE et les pays de la région ont poursuivi les négociations en vue d'un accord régional qui couvrirait également les services, les investissements et les questions liées au commerce (*sujets de Singapour*). En 2010, les pays signataires ont de fait interrompu le processus devant mener à la ratification de l'accord intérimaire, en attendant la conclusion des négociations portant sur l'APE régional⁵⁴. Il existe un risque particulier que la coexistence de différents régimes commerciaux qu'impliquerait la mise en œuvre de l'APE intérimaire par les pays l'ayant paraphé ou signé ne remette en cause l'existence même de l'Union douanière Sud-Africaine (Southern African Customs Union, SACU) qui regroupe les pays du groupe de négociations SADC, à l'exception du Mozambique et de l'Angola. De fait, il semble ainsi exclu que les pays ayant conclu des APE intérimaires, procèdent à leur ratifi-

⁵¹ Source : ECDPM.

⁵² ICTSD, août 2009

⁵³ Government of Namibia, 2013

⁵⁴ Commission européenne – commerce, novembre 2011

cation et les appliquent. Ces accords prévoient de plus une libéralisation massive et très rapide de leurs marchés et contiennent des dispositions que ces Etats jugent contraires à leurs intérêts. L'exclusion de l'accord de l'Afrique du Sud qui est la plus grande économie de la région soulève des inquiétudes concernant les relations commerciales des autres membres de la région avec ce pays.

La CE a indiqué qu'aucun de ces pays n'ont à ce jour pris les mesures nécessaires pour ratifier leur APE intérimaire. Ces pays se retrouvent donc sous la menace du retrait de leurs préférences commerciales par l'UE au 1er octobre 2014, s'ils ne ratifient pas ces accords et ne parviennent pas à la conclusion d'un APE régionale complet.

Les ministres du Commerce de sept pays membres de la SADC se sont réunis en mai 2013 à Gaborone pour accélérer les étapes pour l'élaboration d'un nouvel APE. Les chevauchements entre les négociations de l'APE et l'impératif de la construction de l'intégration régionale dans la zone SADC rendent les discussions difficiles dans cette région. De plus, les positions et les intérêts de l'Afrique du Sud ne coïncident pas avec ceux de pays comme le Botswana, le Lesotho, le Mozambique et le Swaziland qui se disent prêts à faire avancer les discussions sur les services et l'investissement⁵⁵. Il semble que la session de négociation conjointe SADC-UE en novembre 2013 n'ait fait aucun progrès significatif. Il reste à ce jour de nombreuses questions en suspens, notamment l'interdiction des taxes à l'exportation, l'ouverture des marchés agricoles, les dispositions de sauvegarde agricole, la protection des industries naissantes, les réponses aux besoins des industries en difficulté et les règles d'origine pour les produits de la pêche⁵⁶.

4.3 Afrique Centrale

La Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC) négocie avec l'Europe en vue de la conclusion d'un APE régional complet avec le Cameroun, la République d'Afrique centrale, le Tchad, le Congo, la République Démocratique du Congo, la Guinée Equatoriale, le Gabon ainsi que Sao-Tomé et Principe. Les négociations entre la CEEAC et l'UE ont commencé en octobre 2003 et une feuille de route a été convenue en Juillet 2004⁵⁷.

Le 29 octobre 2007, lors d'une réunion conjointe, les négociateurs ont annoncé que compte tenu *des questions clés, toujours non résolues, qui ont trait à l'accès au marché des biens et des services et aux mesures d'accompagnement des APE*, les négociations ne pourraient aboutir avant la date butoir du 31 décembre 2007.

En Afrique Centrale, seul le Cameroun a paraphé un accord intérimaire le 17 janvier 2007. Selon cet accord la couverture de biens libéralisés par le Cameroun se chiffrera à 80%, en valeur des biens importés en provenance de l'UE sur les 15 ans à venir (2010-2025), l'engagement de libéralisation étant de 50% à l'horizon 2017. Tous les secteurs sont couverts par cet accord. Le Cameroun est un PED non PMA et l'UE constitue le principal marché d'exportation de ses produits, et notamment les produits agricoles (cacao, bananes, café, autres fruits et légumes).

⁵⁵ ICTSD, avril 2012.

⁵⁶ Agritrade, 23 août 2013 et 19 janvier 2014.

⁵⁷ Biyoghema, P., Hubner, D., 2004.

La perte du libre-accès européen se traduirait par l'introduction de droits de douanes sur une part importante de ses exportations à destination de l'UE, notamment pour le cacao et la banane. La perte de préférences commerciales par rapport aux « bananes dollars » originaires d'Amérique latine –voir même une inversion des préférences commerciales, puisque l'Equateur et le Costa Rica bénéficient du régime SPG+- -risquerait d'être fatale à ses exportations de bananes, compte tenu des différentiels de compétitivité entre le Cameroun et ces pays⁵⁸.

Les deux autres pays non-PMA de la région qui sont le Gabon et la République du Congo n'ont pas signé d'accord intérimaire. Ils exportent depuis le 1er janvier 2008, sous les termes du régime standard SPG. Ces pays n'exportent vers l'UE que peu de produits concernés par les APE et l'impact de cette mesure est limité. Le Gabon avait cependant formulé une demande afin de bénéficier du *régime spécial d'encouragement au développement durable et à la bonne gouvernance (SPG +)*. Cette demande a été rejetée par la Commission européenne car le Gabon n'avait pas ratifié l'ensemble des conventions requises pour bénéficier de ce régime.

Le Cameroun a signé l'APE intérimaire conclu avec l'UE, mais n'a pas pris de mesures en vue de sa ratification. Il se trouve donc concerné par la menace de retrait des préférences commerciales par l'UE si le pays ne ratifie pas accord intérimaire et s'il n'y pas d'accord régional complet conclus d'ici le 1er octobre 2014. Le Cameroun semble actuellement sur le point de ratifier l'accord, malgré les oppositions en provenance de divers secteurs (patronat, société civile).

On peut craindre que la mise en œuvre des engagements de réduction tarifaire de cet accord ne mette en péril la libre circulation des marchandises au sein de l'union douanière de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). En effet, comme pour chacune des autres régions africaines, l'entrée par l'intermédiaire du marché camerounais de produits européens libre de droits sur le marché de la CEMAC risque de conduire les autres membres de la zone :

- soit à prélever des droits de douane sur les échanges intra-CEMAC (en l'absence de vérification de l'origine camerounaise du produit négocié),
- soit à accepter de *facto* l'application de l'APE intérimaire bilatéral Cameroun-UE à l'ensemble de la CEMAC, avec tous les risques que ferait peser la concurrence de produits européens sur les secteurs de productions de la région, particulièrement à des pays comme le Tchad et la RDC.

Les problèmes internes à l'Afrique Centrale, la faiblesse de la volonté d'intégration régionale et le peu d'intérêt d'un APE pour certains pays ont retardé les négociations en vue d'un APE régional ces 5 dernières années. Les rencontres entre les deux parties ont été très rares. Le Secrétaire Général de la CEEAC a dernièrement estimé que la question de l'APE entre l'UE et les pays d'Afrique doit être débattue sous le prisme de l'Union Africaine⁵⁹.

4.4 Région Afrique orientale et australe (AfOA)

Un groupe de 16 pays des régions Afrique de l'Est et Afrique australe (Burundi, Comores, Djibouti, République démocratique du Congo, Erythrée, Ethiopie, Kenya,

⁵⁸ Emmanuel Douya et al, 2006.

⁵⁹ Service communication de la CEEAC, février 2013.

Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Ouganda, Zambie et Zimbabwe) a procédé le 7 février 2004, à Maurice, au lancement de leurs négociations sur l'APE avec l'UE.

La région AfOA et la Commission européenne ont également échoué à se mettre d'accord sur le contenu de l'APE avant le 31 décembre 2007.

Face à l'échec des négociations en vue d'un APE régional entre les pays de la région AfOA et l'UE, le Burundi, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda, c'est-à-dire les membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ont quitté ce groupe régional et se sont regroupés pour parapher un APE intérimaire commun, le 27 novembre 2007. Ils ont entamé des négociations en vue d'un APE définitif dans le même cadre. (voir ci-dessous).

Parmi les autres pays de la région AfOA, six ont opté pour un accord intérimaire fondé sur un texte commun mais doté de modalités et calendriers d'accès au marché distincts. Les Comores (PMA), Madagascar (PMA), Maurice (non PMA), les Seychelles (non PMA), la Zambie (PMA) et le Zimbabwe (non PMA) ont ainsi paraphé un APE intérimaire le 11 décembre 2007, prévoyant une libéralisation de 80 à 97,5% des importations selon les pays et une période transitoire de 14 ans (jusqu'à 2022)⁶⁰.

Les Seychelles et le Zimbabwe ont ratifié cet APE intérimaire. Madagascar et l'île Maurice ont signé les accords et notifié une application provisoire en juillet 2011. La Zambie et les Comores n'ont fait que parapher l'accord.

Les 5 autres pays de la zone -Djibouti, l'Ethiopie, l'Erythrée, le Malawi et le Soudan-, tous PMA, n'ont paraphé aucun accord. Ils sont absents de la table des négociations depuis 2007, mais n'ont cependant pas quitté officiellement la table des négociations. On ne sait pratiquement rien sur leurs intentions.

Les discussions en cours entre les autres pays de la région et la Commission européenne portent essentiellement sur la mise en œuvre de l'accord intérimaire.

4.5 La Communauté de l'Afrique de l'Est

La CAE est la seule région africaine à avoir paraphé un accord régional intérimaire, lequel prévoit l'engagement de libéraliser 82% de ses importations sur 25 ans (2033)⁶¹.

L'APE n'est pas appliqué et n'a pas encore été signé. Les négociations se poursuivent en vue de la signature d'un APE régional définitif. La CAE a par ailleurs atteint un certain niveau d'intégration régionale (union douanière, marché commun).

Les Hauts fonctionnaires de la CAE et des représentants de la Commission européenne se sont réunis à Mombasa, au Kenya, du 5 au 7 février 2013 pour discuter des questions en suspens dans les négociations. Cette réunion a marqué une avancée dans les négociations. En effet les parties sont arrivées à une conclusion sur le

⁶⁰ Source : EDCPM.

⁶¹ Source : EDCPM.

chapitre de la coopération économique et au développement et ont presque finalisé le chapitre agricole. Concernant les subventions européennes, le consensus pourrait venir de la proposition selon laquelle la CAE renoncerait à ses exigences relatives à ces subventions et à l'usage du langage *distorsion des échanges*, en échange de l'engagement de la Commission européenne à accroître la transparence du soutien interne à l'agriculture et à s'abstenir de subventionner l'exportation des biens libéralisés dans l'accord. Plusieurs questions restent cependant en suspens comme les droits et taxes sur les exportations, les règles d'origines et la *clause NPF*. La bonne gouvernance en matière fiscale et de la *clause union douanière* ne sont toujours pas reconnus comme des sujets de discussion par la CAE⁶².

Lors du comité ministériel commercial mixte ACP-UE du 11 octobre 2013, le commissaire européen en charge du commerce Karel De Gucht a fait état de *progrès substantiels* dans les négociations, notant qu'une réunion d'évaluation finale était maintenant nécessaire pour conclure les négociations⁶³.

Les intérêts apparaissent divergents entre le Kenya, d'une part, et les autres pays d'autre part. Le Kenya est le seul pays non PMA de la région. Une partie importante de ses exportations (31%) est réalisée avec l'UE (fleurs et produits de la pêche notamment) et la remise en cause du libre-accès au marché européen et l'application du régime SPG à l'encontre de ses produits pourrait lui coûter environ 0,9 milliard €⁶⁴. Pour les autres pays, tous PMA, la non signature d'un accord n'aurait pas les mêmes conséquences. La récente décision des gouvernements du Burundi et de la Tanzanie de ne pas participer aux dernières réunions avec l'UE, parce qu'ils estimaient *ne pas être prêts à s'engager dans de nouvelles discussions* est à ce titre révélateur. Selon certains analystes, le Kenya pourrait être amené à signer avec la Commission européenne un accord seul, ce qui constituerait une réelle menace pour le processus d'intégration régionale en cours⁶⁵. De fait, les tensions régionales au sein de la CAE sont considérables⁶⁶.

⁶² ICTSD, MAI 2013

⁶³ Agritrade, novembre 2013

⁶⁴ ICTSD, juin 2013

⁶⁵ Agritrade, novembre 2013.

⁶⁶ Agritrade, 6 mars 2014.





LES GRANDS ENJEUX DES APE POUR LE CONTINENT AFRICAIN

Les négociations sur les APE sont porteuses d'enjeux majeurs pour les pays ACP. Les APE constituent en effet des accords commerciaux ayant un statut juridique international et étant conçus pour durer dans le temps. Ils peuvent impliquer pour les pays ACP des mesures a priori favorables – accès au marché européen, aides financières –, mais ils signifient aussi des engagements en matière de politique commerciale potentiellement lourds de conséquences pour leurs développement économique, leurs recettes fiscales et leur sécurité alimentaire de long terme.

On trouve ainsi au cœur des débats sur les APE les divergences de conception quant au rôle des Etats et des régulations publiques dans le développement économique, notamment en matière de protection des marchés intérieurs.

Selon la conception fondamentalement libérale de l'UE, la libéralisation des marchés africains et l'encouragement au commerce international sur la base de la théorie des avantages comparatifs constituent en soi des facteurs de développement, même si elle consent que :

- d'une part, certains produits doivent être exclus de la libéralisation en tant que *produits sensibles*,
- d'autre part, une aide financière est nécessaire pour permettre l'adaptation des économies africaines au nouveau contexte concurrentiel.

De l'autre côté, nombre d'acteurs économiques et d'organisations de la société civile, mais aussi de mouvements et de responsables politiques, s'opposent à une telle vision. De fait, ils contribuent à révéler le caractère idéologique d'une telle approche, tant l'histoire a confirmé qu'il ne pouvait y avoir de décollage économique des secteurs productifs qui ne disposent pas de véritables avantages compétitifs (notamment l'agriculture et les dites industries naissantes) sans des politiques publiques de soutien et de protection contre la concurrence en provenance du reste du monde. Les flambées de prix des années 2008 et 2010 ont également mis en évidence la menace que pouvait constituer pour la sécurité alimentaire des populations africaines le renoncement à des politiques encourageant un haut degré sur autosuffisance alimentaire des pays et des régions. Or, de telles politiques incluent nécessairement une dimension de politique commerciale contribuant à soutenir et réguler les prix intérieurs des produits agricoles.

Quoiqu'il en soit, il est clair que, au-delà des arguments théoriques déployés en faveur de la libéralisation, existent des intérêts économiques bien concrets, les marchés africains offrant un important potentiel de développement des exportations et des investissements pour les entreprises européennes.

De plus, la Commission européenne exerce une pression pour que les engagements pris dans le cadre des APE :

- d'une part, soient directement liés à d'éventuels futurs accords commerciaux entre les pays ACP et des pays tiers, à travers l'inclusion de la *clause NPF* ;
- d'une part, aillent au-delà des politiques commerciales proprement dites, à travers les questions considérées comme liées au commerce, c'est-à-dire les fameux *sujets de Singapour* qui avaient été évacués des négociations du cycle de Doha de l'OMC ; ou encore à travers la question de la « gouvernance ».

Aussi, *l'espace politique* des pouvoirs publics africains pourrait, pour de nombreuses années, être sérieusement contraint par les engagements pris dans le cadre des APE.

Enfin, les négociations s'inscrivent dans un contexte d'intégration régionale des régions africaines et il apparaît clairement que l'issue des négociations aura des implications sur ces processus. D'ores et déjà, on constate que si la perspective des APE a pu d'une certaine façon favoriser ces processus, la tournure prise par les négociations et la stratégie mise en œuvre par l'UE pour forcer des accords intérimaires représentent de réelles menaces pour l'intégration régionale.

Nous aborderons successivement les enjeux des APE pour les pays africains en termes de développement économique et de sécurité alimentaire, de recettes fiscales et d'intégration régionale.

1. Le développement économique et la sécurité alimentaire

Les APE ont été présentés par la Commission européenne comme des accords *favorisant le développement et la croissance économiques par les échanges commerciaux*. Ces APE s'inscrivent avant tout dans une conception libérale de l'économie, la suppression des droits de douane devant favoriser le développement économique et une meilleure insertion des pays dans les échanges internationaux en fonction des avantages comparatifs. Plusieurs études indiquent le contraire. Dans une étude réalisée en 2006 sur les impacts de l'APE avec la région Afrique centrale réalisée par le Gret et le Cirad, il est mis en évidence un impact négatif sur les recettes douanières, la production agricole et les industries alimentaires et la viabilité de certaines filières agricoles locales, ainsi que sur la consommation globale des ménages, la baisse de leurs revenus étant plus forte que la baisse des prix aux consommateurs. Le niveau de pauvreté s'accroîtrait, essentiellement en milieu rural et les inégalités de revenus seraient aggravées⁶⁷. Deux études récentes, l'une réalisée par la société civile en 2011 et l'autre par la CEDEAO en 2012, montrent des impacts négatifs sur le commerce intra-régional, l'investissement, l'emploi et l'économie des ménages⁶⁸.

1.1 L'accès au marché européen

Concernant **l'accès au marché européen**, il convient de distinguer la situation des Pays les moins avancés (PMA) de celle des autres pays en développement non PMA (PED non PMA).

Les PMA bénéficient d'un accès au marché européen sans droits de douane pour tous les produits (à l'exception des armes et des munitions) sans obligation d'ouverture de leurs frontières en contrepartie, en vertu de l'initiative *Tout Sauf les Armes (TSA)*. Cette mesure unilatérale en faveur des PMA a été mise en place en 2001 (en 2006 pour la banane, et en 2009 pour le riz et le sucre). Ce régime commercial s'applique d'ores et déjà aux PMA qui n'ont pas paraphé d'APE intérimaire. La signature d'un APE n'apporterait pas beaucoup plus en ce domaine, si ce n'est des règles d'origine plus souples sur certains produits. De plus, le libre accès au marché européen prendrait un caractère contractuel, alors que le régime *TSA* est une initiative unilatérale de l'UE.

⁶⁷ Douya, Emmanuel et al., 2006

⁶⁸ Cheikh Tidiane Dieye, séminaire sur les APE organisé par Coordination Sud, janvier 2014.

La sécurité juridique quant à la pérennité du libre accès au marché européen peut ainsi sembler renforcée. Cependant, le résultat de la 6ème Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Hong Kong du 13 au 18 décembre 2005, modifie le contexte. En effet, la déclaration ministérielle prévoit, dans son annexe F, de consentir pour tous les produits originaires des PMA un accès en franchise de droits et sans contingents aux marchés des pays développés et des pays en développement qui se déclarent en mesure de le faire, et ce sur une base durable à partir de 2008 ou au plus tard du début de la mise en œuvre de l'accord. Cette disposition sécurise donc l'accès au marché européen pour les PMA, sur la base d'un accord multilatéral⁶⁹.

Les PED non PMA non signataires d'un APE bénéficieraient quant à eux du régime de système de préférences généralisées (SPG) (ou éventuellement du régime SGP+), régime commercial moins favorable que le régime TSA en termes d'accès au marché. A partir du 1er janvier, les PED classés comme pays à *revenu intermédiaire supérieur* pendant trois ans selon la classification de la Banque mondiale, ne bénéficieront même plus de ce régime et tomberont dans le régime général dit de la *Nation la Plus Favorisée (NPF)*. En Afrique, cela concerne le Gabon, et, à terme pourrait concerner également le Botswana, la Namibie et l'Angola. La perte du libre accès au marché européen, dont bénéficient ces pays depuis les accords de Lomé, se traduirait par une diminution de la compétitivité des produits concernés sur la marché européen :

- d'une part, vis-à-vis de produits européens. Soulignons cependant que l'avantage actuel se trouve limité en raison de la faible compétitivité des produits africains et de l'existence de normes diverses qui constituent bien souvent une contrainte majeure pour pénétrer le marché européen ;
- d'autre part, vis-à-vis des produits importés par l'Europe en provenance d'autres PMA et PED, notamment d'Amérique Latine. C'est le cas notamment pour un certain nombre de produits agricoles tropicaux (banane, cacao, fruits et légumes). Il peut s'agir d'en enjeu majeur pour certains pays s'étant spécialisé dans certaines cultures d'exportations et ayant été longtemps protégés de la concurrence des autres régions du monde.

1.2 La protection des marchés africains

L'enjeu principal concerne cependant la question de la capacité des économies africaines à se développer, notamment en ce qui concerne l'agriculture, pour répondre aux besoins croissants de consommation de la population africaine et de matières premières pour les industries locales. A travers l'accord de Maputo, les pays africains se sont engagés à consacrer au minimum 10% de leur budget aux politiques agricoles. Mais, comme le souligne Kalilou Sylla, il importe que les politiques commerciales soient *cohérentes avec ces politiques agricoles*⁷⁰, de façon à contribuer à la compétitivité des produits africains face aux importations. Différentes études d'impacts s'accordent sur le fait que ces accords ne seraient pas bénéfiques aux échanges pour l'Afrique subsaharienne et présenteraient au contraire un risque d'affaiblissement, voire de destruction, pour une partie des capacités de production de la région.

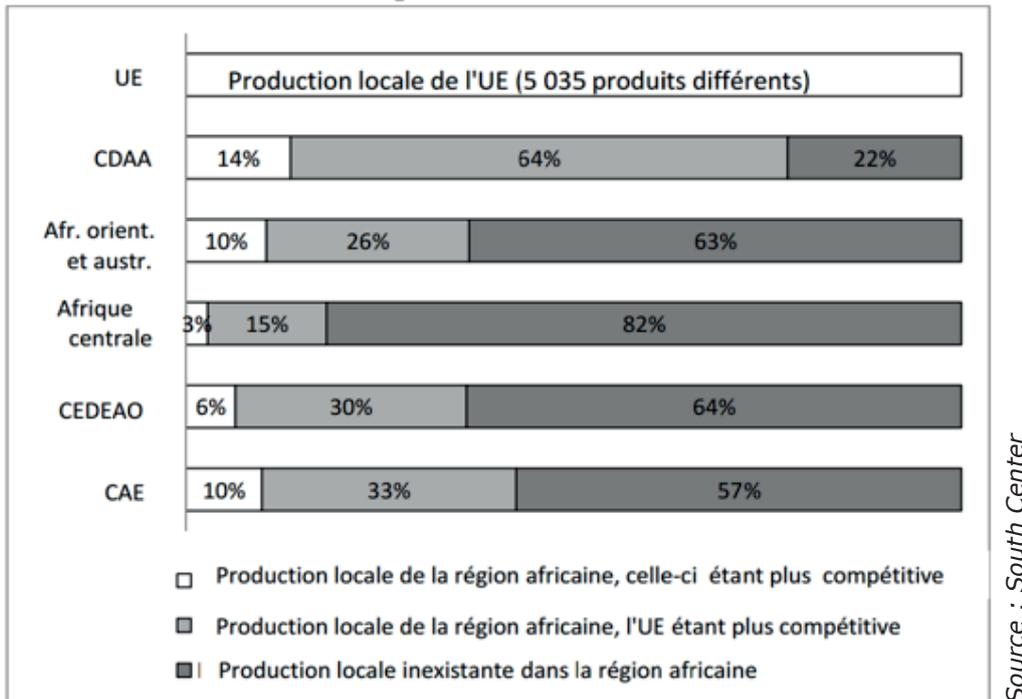
⁶⁹ Emmanuel Douya et al, 2006.

⁷⁰ Séminaire sur les APE de Coordination Sud, janvier 2014.

En effet, la mise en place des APE augmenterait les importations de certains produits en provenance de l'UE à des prix moins élevés que les produits issus de la production locale, avec un effet sur les prix de ces derniers et des phénomènes de substitution au niveau de la consommation et des industries de transformation⁷¹.

Une étude menée par le South Center, montre qu'une grande part des lignes tarifaires pourrait être mise en danger par la mise en place de ces accords⁷². En moyenne la production locale subsaharienne ne serait plus compétitive que la production européenne que pour moins de 10% des lignes tarifaires.

Graphique 1 : Compétitivité des productions locales africaines avec les produits de l'UE



De plus, les engagements des pays ACP à ne pas taxer ou limiter l'exportation de matières premières agricoles signifierait leur renoncement à des politiques qui peuvent être utiles pour encourager leur transformation locale et donc la création de valeur ajoutée sur place.

Au-delà des impacts sur le tissu productif, les emplois et les revenus, une substitution des approvisionnements intérieurs par des approvisionnements issus du marché mondial entraînerait une dépendance accrue des pays africains vis-à-vis de ce dernier et donc une vulnérabilité accrue aux chocs extérieurs (chutes ou flambées des prix mondiaux, particulièrement volatils) et une menace pour la sécurité alimentaire du continent. En effet, pour chacune des régions africaines, toujours dans cette même étude publiée par le South Center, les secteurs agricoles et agroalimentaires sont potentiellement menacés par la concurrence des produits en provenance de l'UE.

L'accroissement de la production agricole africaine constitue un enjeu majeur pour sa sécurité alimentaire. La majorité de la population souffrant d'insécurité alimentaire est constituée de ruraux qui n'ont pas d'autres sources de revenus suffisantes pour acquérir des biens alimentaires et pour lesquels la sécurité alimentaire repose sur leur

⁷¹ South Center, 2012.

⁷² South Center, 2012.

propre production. En ce qui concerne la population urbaine, la sécurité alimentaire de long terme repose essentiellement sur la capacité des régions africaines à accroître la production agricole, ce qui implique que les agriculteurs puissent bénéficier de prix suffisamment rémunérateurs et stables, afin d'avoir intérêt et d'être en mesure d'investir. La région est très dépendante des importations pour son alimentation de base. Cette part tend à s'accroître malgré l'augmentation notable de la production agricole au cours des dernières décennies en raison de la forte croissance démographique que connaît la région et de l'augmentation de la demande en produits d'importations provenant des villes.

La crise alimentaire qui a sévit en 2008 illustre les conséquences possibles d'une dépendance accrue vis-à-vis du marché mondial. Entre février 2007 et février 2008, l'indice FAO des prix des produits alimentaires est passé de 139 à 219. Le prix du marché international du blé a quasiment doublé entre février 2007 et février 2008. Les prix mondiaux des produits laitiers ont également presque doublé. Dans la plupart des pays d'Afrique, les prix des produits alimentaires sur les marchés locaux ont flambé à cette occasion provoquant des émeutes dans des grandes villes comme Dakar ou Yaoundé.

Comme le souligne Jane Nalunga, le *développement de l'industrialisation des produits agricoles est [également] crucial pour gagner de la valeur ajoutée*⁷³. Elle permet également de conserver les produits périssables, de diminuer les coûts de transport et de répondre aux évolutions des modes de consommation, notamment dans les villes. La concurrence des produits importés ne concerne pas que les produits agricoles, mais également les produits alimentaires transformés : ceux-ci peuvent concurrencer des produits alimentaires transformés fabriqués à partir de produits agricoles locaux, mais aussi des produits agricoles non transformés.

Les risques liés à la libéralisation des échanges agricoles avec l'UE s'expliquent :

- D'une part, par la différence de productivité et de compétitivité des produits compte tenu des niveaux de développement respectifs des deux types d'agriculture. L'agriculture européenne est aujourd'hui fortement motorisée et se fait sur des exploitations de plus en plus grandes et spécialisées. La productivité par travailleur n'a cessé d'augmenter pour atteindre quelques 2000 tonnes par actif/an pour les céréales. Dans le même temps, la très grande majorité des agriculteurs africains pratiquent la culture manuelle ou à traction animale, avec une productivité pouvant ne pas être supérieure à 1 tonne / actif / an. La différence de productivité brute entre les deux types d'agriculture peut atteindre 1 à 2000 et la différence de productivité nette (comparaison de la valeur ajoutée par travailleur) 1 à 200. On trouve également d'importantes différences de compétitivité dans les industries agro-alimentaires, liées à un ensemble de facteurs, notamment le coût de l'approvisionnement, la productivité des unités de transformation et le coût de l'énergie.

- D'autre part, par l'existence d'un soutien public très important à l'agriculture européenne. La Politique Agricole Commune en vigueur a accordé pour l'année 2011, 45 milliards d'euros de soutiens publics auxquels s'ajoutent 14,2 milliards d'aides nationales. L'UE soutient sa production agricole par l'octroi de subventions à l'exportation (en nette diminution), mais surtout d'aides directes aux producteurs agricoles de l'UE. Bien souvent, ces soutiens, même s'ils sont aux yeux de l'OMC considérés comme non distorsifs, permettent de garantir

⁷³ Séminaire sur les APE de Coordination Sud, janvier 2014.

la viabilité économique de la production agricole alors que les producteurs commercialisent leurs produits à des prix inférieurs aux coûts de production.

A ces deux facteurs s'ajoute la pratique courante d'exportation de sous-produits européens à un prix très faible – notamment les bas-morceaux de volailles - qui entrent en concurrence avec la production agricole africaine.

D'ici 2030, La demande alimentaire des villes africaines atteindra 150 milliards de dollars soit trois fois ce qu'elle est aujourd'hui⁷⁴. La satisfaction de cette demande par la production régionale plutôt que par des produits importés est un enjeu majeur pour l'Afrique. Atteindre un tel objectif implique l'existence de politiques commerciales suffisamment protectrices vis-à-vis du reste du monde. Il ne s'agit pas seulement de protéger les activités actuelles de transformation, mais également de disposer de l'autonomie pour pouvoir, dans le futur, mettre en place d'éventuelles protections pour de nouvelles activités de transformation.

La problématique de la sécurité alimentaire est certes prise en compte dans les négociations des APE. En effet, certains produits sont inclus dans une liste de produits sensibles qui seront exclus de la libéralisation. Mais cette part, comprise entre 20% et 25% selon les négociations, ne protège qu'une partie de la production locale africaine pour laquelle l'UE est plus compétitive. Dans le domaine agricole, si la plupart des produits vivriers devrait être considérée comme produits sensibles, il existe de vraies menaces pour certains produits alimentaires transformés et pour les produits agricoles destinés à la transformation.

De plus, comme le souligne Cheikh Tidiane Dieye⁷⁵, il y a toutes les raisons de penser que, à la suite de la signature d'un APE avec l'Union européenne, les autres partenaires commerciaux, et notamment les Etats-Unis et la Chine, ne manqueront pas de demander aux pays africains les mêmes préférences commerciales que celles accordées à l'Europe.

1.3 L'impact fiscal des APE

La mise en œuvre des APE se traduirait par des pertes de recettes fiscales pour les pays concernés :

- tout d'abord, la suppression des droits de douane entraînerait la disparition des recettes douanières sur les actuelles importations européennes,
- d'autre part, le remplacement d'importations en provenance de pays tiers soumis au droit de douane multilatéral par des produits européens, non taxés, induirait des pertes de recettes tarifaires additionnelles⁷⁶.

Les droits de douane constituent souvent une part significative du PIB et des recettes budgétaires des Etats africains, une proportion importante provenant de l'importation de produits européens, même si cette proportion tend à diminuer.

Au début des négociations sur les APE, de nombreuses études d'impacts avaient été réalisées pour prévoir les conséquences des démantèlements tarifaires sur les recettes publiques.

⁷⁴ François, J-L., 2012.

⁷⁵ Séminaire sur les APE de Coordination Sud, Janvier 2014.

⁷⁶ Laborde, D., 2010.

L'économiste Chris Milner, en 2005, a estimé à 9 milliards d'euros environ les coûts d'ajustement qu'induirait la mise en œuvre des APE pour les pays ACP⁷⁷. Les plus gros perdants seraient les pays de la CEDEAO (52,8 milliards €). D'après les études du CEPII⁷⁸, les recettes douanières pourront diminuer jusqu'à 70% des recettes initiales en Afrique Centrale, soit le plus fort impact douanier évalué. Ces conclusions sont partagées par plusieurs études dont celles menées par la commission économique de l'ONU.

Si les accords aboutissent, les pays ACP se verront dans l'obligation de baisser leurs dépenses publiques ou d'engager une profonde réforme fiscale en vue de compenser les pertes de recettes douanières. On peut craindre que cette nécessité de réduire les dépenses publiques ne se traduise par des coupes dans les budgets des services sociaux de base comme la santé et l'éducation et soit une entrave au développement de la région.

2. Les APE et l'intégration régionale

Le développement des échanges régionaux joue un rôle fondamental dans la capacité de l'Afrique à assurer l'essentiel de ses besoins alimentaires. Les échanges intra-régionaux de marchandises, permettent de mettre à profit les complémentarités potentielles entre pays et d'assurer une certaine indépendance alimentaire. Or ces échanges sont aujourd'hui très réduits et minoritaires par rapport aux importations en provenance du reste du monde. Selon la Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), le commerce intra-africain a augmenté d'un facteur 1,7 en valeur réelle entre 2000 et 2011, mais la part du commerce intra-africain dans le total du commerce africain a régressé de 22% en 1997 à 11.3% en 2011. A titre de comparaison, la part de commerce intra-régional par rapport au commerce total de la région atteint 21% en Amérique Latine et les Caraïbes, 50% dans les pays en développement d'Asie et 70% en Europe. Si on ajoutait le commerce informel aux chiffres du commerce officiel, on obtiendrait pour le commerce intra-africain une part du commerce analogue aux niveaux observés en Amérique Latine, mais néanmoins très en deçà des niveaux observés pour l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord⁷⁹.

Le développement du commerce intra-régional se heurte notamment à l'insuffisance de compétitivité des produits par rapport aux produits importés due en partie à un défaut de protection des marchés, mais aussi à d'autres facteurs : persistance de barrières tarifaires aux échanges intra-régionaux, barrières non tarifaires diverses (défauts d'harmonisation des procédures et documents au sein de la région, coût des transactions douanières, corruption), absence ou mauvais état des infrastructures de transport, faible efficacité des filières (insuffisance des processus de conservation et transformation des produits et multiplicité d'intermédiaires captant une valeur importante de la valeur ajoutée), problèmes liés aux conversions monétaires et aux taux de change⁸⁰. Pour faire à face à ces obstacles, un enjeu majeur pour les régions est de renforcer le processus d'intégration régionale en cours. L'intégration des marchés régionaux peut ouvrir des marchés aux territoires ayant des potentialités de production sous-exploitées et contribuer à modérer les fortes variations des prix nationaux.

⁷⁷ Gnanon, K., 2007.

⁷⁸ Fontagné, Laborde, Mataritonna, 2006.

⁷⁹ CNUCED, 2013

⁸⁰ Benkahla, A., Levard, L., 2012.

Divers processus d'intégration régionale sont en cours en Afrique. Ces processus visent à :

- stimuler la croissance économique au moyen d'une libéralisation interne à la région,
- accroître l'efficacité et l'efficience de diverses politiques grâce à des mécanismes de coopération et à une harmonisation ou unification des politiques,
- améliorer le pouvoir de négociation de la région dans son ensemble.

Ces processus consistent, au-delà du renforcement des coopérations entre Etats, en l'établissement de zones de libre-échanges, marchés communs, unions douanières, économiques, monétaires et politiques (voir encart page 54).

Les processus d'intégration régionale en Afrique se caractérisent :

- d'une part, par une diversité de situations en termes de niveaux d'intégration, certains processus étant relativement approfondis et d'autres balbutiants ;
- d'autre part par un enchevêtrement des espaces d'intégration régionale, la majorité de pays participant à divers processus d'intégration qui, souvent ne se recoupent pas entre eux. L'appartenance à une multiplicité d'espaces régionaux constitue une source d'incohérence, entraîne des contradictions dans les obligations et engagements juridiques pris ici et là et crée des difficultés à mettre en œuvre les mandats des espaces régionaux⁸¹.

Les articles 35.2 et 37.5 de l'Accord de Cotonou reconnaissent que *la coopération économique et commerciale [entre l'UE et les pays ACP] se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP et qu'elle devrait tenir compte du processus d'intégration régionale entre les États ACP*⁸². Notons que la libéralisation des échanges entre deux régions – en l'occurrence l'UE et les régions ACP – suppose d'une part, une libéralisation préalable des échanges au sein de ces régions (zones de libre-échange) et, d'autre part, l'existence d'une politique douanière commune (union douanière) à chaque région. Dans le cas contraire, on ne pourrait qualifier de tels accords d'accords *entre régions*. Les APE sont donc sensés conforter les processus d'intégration régionale.

Cependant, beaucoup d'acteurs africains, parmi les dirigeants et la société civile, expriment depuis le début des négociations, une vive inquiétude de voir les intégrations régionales en cours affaiblies et non renforcées par la mise en œuvre des APE. Trois grandes critiques sont formulées à l'encontre de l'UE sur ce sujet :

- La première est que les configurations choisies pour conduire la négociation ne sont pas toujours en phase avec les espaces d'intégration régionale au sein desquels évoluent effectivement les pays ACP. Plus la cohérence est grande entre les régions de négociation et les espaces d'intégration régionale, plus le processus de négociation des APE est a priori susceptible, de renforcer les processus d'intégration existants. Or, les régions africaines sont très critiques envers le découpage arbitraire du continent en régions de négociation. Le découpage qui a été opéré par la Commission européenne, au sein desquelles doit se réaliser l'intégration régionale ne correspond pas aux organisations régionales existantes et ne tient suffisamment pas compte des processus d'intégration en cours (voir encart page 60).

⁸¹ ICTSD, octobre 2012.

⁸² De plus, une aide financière à l'intégration régionale a été créée dans le 10e FED pour apporter un soutien financier au processus d'intégration régionale ainsi qu'à la mise en place d'accords de partenariat.

Régions de négociation des APE et espaces d'intégration régionale

Nous avons dans les différentes régions la situation suivante.

- En Afrique de l'Ouest, deux principaux processus d'intégration régionale se superposent : l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), qui regroupe l'ensemble des Etats issus des anciennes colonies françaises (ainsi que la Guinée Bissau) et la CEDEAO, qui regroupe l'ensemble des pays membres de l'UEMOA, mais également les pays anglophones et le Cap Vert. La CEDEAO est une union économique, théoriquement un marché commun (mais, dans la pratique, la libre circulation à l'intérieur de l'espace régional n'est pas encore toujours une réalité). Elle a prévu de se constituer en union douanière au 1er janvier 2015. Les négociations APE pour l'Afrique de l'Ouest concerne l'ensemble de la région CEDEAO, plus la Mauritanie. Elles se déroulent du côté africain sous l'égide de la CEDEAO, en collaboration avec l'UEMOA, permettant une cohérence forte avec le processus d'intégration régionale. Le Ghana et la Côte d'Ivoire sont engagés dans des accords intérimaires.

- En Afrique centrale, deux processus d'intégration se chevauchent. Il y a d'une part la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) qui est une union douanière et monétaire. Et d'autre part, la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) qui en est encore au stade de mise en place d'une zone de libre-échange. L'ensemble des pays membres de la CEMAC (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine, Tchad, sont membres de la CEEAC, mais celle-ci regroupe aussi l'Angola, la RDC et Sao Tomé et Príncipe. La région de négociation APE est constituée des pays membres de la CEEAC (sauf l'Angola appartenant à la région de négociation), plus Sao Tomé et Príncipe et la RDC (qui initialement appartenait au groupe SADC). La CEEAC pilote d'ailleurs les négociations avec l'UE. Il y a donc a priori une certaine cohérence entre la région de négociation et la CEEAC, mais les processus d'intégration régionale progressent lentement dans cette région africaine, du fait notamment des de l'hétérogénéité de la région et des divers conflits. Le Cameroun est engagé dans un APE intérimaire.

- En Afrique orientale et australe, il existe un enchevêtrement encore plus fort des zones d'intégration régionale, avec notamment :

- le COMESA (Common Market of Eastern and Southern Africa), marché commun regroupant un grand nombre de pays de la partie orientale de l'Afrique,
- la SACU (Southern African Customs Union), union douanière de l'Afrique du Sud et des pays qui lui sont historiquement liés (Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland),
- la SADC (Southern African Development Community), espace de coopération entre les Etats du Sud du continent qui s'est également fixé des objectifs de zone de libre-échange, union douanière, marché commun et union monétaire,
- La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), union douanière et marché commun de cinq pays de l'Afrique de l'Est.

Trois de ces espaces régionaux (COMESA, CAE et SADC) ont lancé en 2008 l'initiative de création d'une zone de libre-échange tripartite avec le but de les fusionner pour en faire un ensemble vaste et économique viable⁸³.

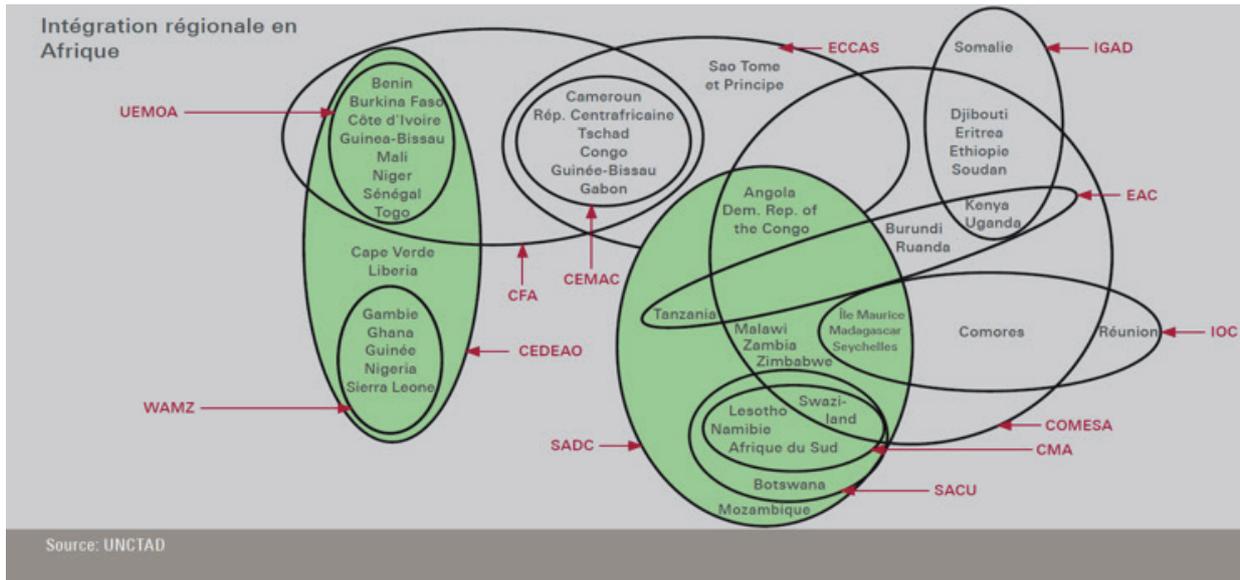
La région de négociation dite SADC ne regroupe en réalité qu'une partie des pays de la SADC. Elle correspond aux pays de la SACU plus le Mozambique et l'Angola. Il n'y a donc pas de véritable cohérence avec les processus d'intégration en cours. A cela s'ajoute les APE intérimaires signés avec cinq des pays de la région (Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland).

La région initiale de négociation AFOA recouvrait une grande partie – mais pas la totalité – des pays du COMESA, mais la création d'une région spécifique CAE (avec plusieurs pays du COMESA) et la multiplication des accords intérimaires enlève toute cohérence entre cette région et les processus d'intégration régionale en cours.

La constitution d'une région de négociation CAE (qui n'était pas prévue initialement) pourrait par contre être favorable au processus d'intégration régionale au niveau de cette région. Cependant, l'ultimatum de l'UE pour la ratification des accords intérimaires constitue au contraire une menace en générant des contradictions entre le seul PED non PMA, à savoir le Kenya d'une part, et les autres Etats (et plus particulièrement la Tanzanie), d'autre part.

⁸³ ICTSD, octobre 2012.

Carte 2 : Processus d'intégration régionale en Afrique Subsaharienne



- La seconde critique concerne la période de mise en œuvre, de 12 ans, qui a été prévue par les APE. Cette période est jugée insuffisante pour la réalisation de l'intégration entre les pays ACP compte tenu de la faiblesse des capacités institutionnelles et financières de ces pays. Au sein d'une union douanière appliquant un TEC, les échanges commerciaux internes à la région sont favorisés par rapport aux importations en provenance du reste du monde. Mais, les avantages de l'intégration régionale n'apparaissent qu'avec le temps, lorsque les barrières tarifaires et non tarifaires internes à la région sont effectivement supprimées, que les infrastructures, les processus de transformation et conservation des produits et les relations entre acteurs économiques sont suffisamment développés pour permettre une fluidité du commerce intra-régional. Or, la mise en œuvre immédiate d'APE signifierait que l'avantage créé par l'intégration régionale en faveur des échanges intra-régionaux serait d'emblée supprimé pour les produits susceptibles d'être importés sans droits de douane en provenance de l'UE, avant même que ces avantages ne se concrétisent effectivement. Les pays ACP craignent ainsi un effet de détournement des échanges entre les pays ACP et ce d'autant plus que les échanges de la plupart de ces pays avec l'UE sont plus intenses que ceux avec les autres membres. Le risque existe donc que la libéralisation des échanges avec l'UE ne se traduise par un essor des échanges de chacun des pays avec l'UE au détriment du commerce intra-régional. Les organisations de la société civile africaine, et en particulier les organisations de producteurs agricoles (OP), estiment que les pays de la région devraient se préoccuper davantage de la construction de communautés économiques régionales solides, performantes et durables, avant d'envisager la libéralisation des échanges avec l'UE. Selon Saliou Sarr, membre du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), *la seule opportunité de l'APE serait le renforcement de l'intégration régionale. Mais le niveau d'intégration des marchés et des politiques dans la CEDEAO est aujourd'hui largement insuffisant pour inscrire la région dans un nouvel environnement commercial*⁸⁴. Ces acteurs prônent une intégration construite par les Etats concernés en concertation avec leur société civile et non pas imposée à marche forcée par des négociations commerciales.

⁸⁴ AFDI, 2007.

- La troisième critique est relative à la question des prélèvements communautaires de solidarité (PCS) sur les importations qui servent aujourd'hui au financement des organisations régionales. L'UE demandait leur suppression totale sous le motif qu'ils ne s'appliquent qu'aux importations et sont assimilables à des droits de douane, lesquels devraient être en principe éliminés dans le cadre des APE, conformément à l'article XXIV du GATT. Les prélèvements communautaires sont un moyen courant permettant aux institutions régionales de financer leurs activités. La CEDEAO applique de tels prélèvements sur toutes les importations ne provenant pas de la communauté. Les différentes régions ACP sont très attachées à ces prélèvements car ils représentent pour la plupart des recettes importantes pour ces régions. La justification des prélèvements communautaires repose sur la nécessité d'institutions régionales fortes et bien financées au niveau ACP. Pour cette raison, les Etats africains considèrent cette question comme non négociable. En Afrique de l'Ouest où le prélèvement s'élève à 1,5% (prélèvement UEMOA + CEDEAO) sur toutes les importations hors communauté, le PCS représente 50% des revenus de l'UEMOA et de la CEDEAO. La Commission européenne a finalement accepté leur maintien.

A ces trois critiques, s'ajoute la question de l'impact des APE intérimaires. En effet, le lancement de négociations d'accords intérimaires bilatéraux et le retrait des préférences commerciales aux pays ACP n'ayant pas paraphé d'accord intérimaire – et à compter du 1er octobre 2014 aux pays qui tout en ayant signé un tel accord n'auraient pas pris de mesures pour leur ratification et leur mise en œuvre – représentent une menace spécifique pour les processus d'intégration régionale. En effet, ces mesures se traduisent ou pourraient se traduire par la coexistence de régimes commerciaux divers au sein d'une même région engagée dans un processus d'intégration régionale :

- en ce qui concerne l'accès au marché européen, les différents pays africains auraient accès à divers régimes : ceux permettant le libre accès au marché européen (accord de Cotonou, TSA ou régimes spécifiques s'appliquant aux pays ayant conclu des APE intérimaires), le régime SPG, le régime SPG+ et le régime NPF. Cette coexistence de divers régimes créerait dans les secteurs exportateurs des différentiels artificiels de compétitivité entre pays d'une même région (avec un avantage pour les pays ayant conclus des APE intérimaires et pour les PMA), situation pouvant mener au rétablissement de contrôles douaniers à l'intérieur de la région afin de pouvoir certifier l'origine nationale des produits d'exportation, à de la contrebande (pour échapper à de tels contrôles) et à des conflits entre pays.
- En ce qui concerne l'accès au marché des pays africains pour les produits européens, on a, d'une part, le TEC dans le cas des pays des unions douanières n'ayant pas conclu d'accord intérimaire, et, d'autre part, le libre accès dans le cas des pays ayant conclu des accords intérimaires. Ceci entraînerait :

- soit l'application de facto des APE intérimaires par tous les pays ayant une zone de libre-échange avec un pays mettant en œuvre un APE intérimaire,
- soit le rétablissement de droits de douane entre les pays d'un même espace d'intégration régionale afin de limiter la pénétration des produits européens libres de droits sur les marchés des autres pays membres de cet espace. La réintroduction des contrôles aux frontières est susceptible de miner le commerce régional émergent de produits alimentaires et agricoles. Cela pourrait annihiler les opportunités de développement dans le secteur

alimentaire et agricole générées par l'intégration commerciale régionale⁸⁶. De plus, l'existence de régimes commerciaux distincts générerait des différentiels de compétitivité artificiels entre les entreprises des différents pays d'un même ensemble régional. En effet, les entreprises localisées dans un pays ayant signé un accord intérimaire pourraient bénéficier de matières premières et de consommations intermédiaires importées de l'UE à un prix plus faible que les autres, du fait de la baisse des droits de douanes. Or, les pays ayant paraphé des accords intérimaires sont essentiellement des PED non PMA, c'est-à-dire les pays les plus riches, alors que les PMA n'ont en règle générale pas signé l'APE intérimaire. Les inégalités de développement au sein d'une même région entre pays non PMA et PMA s'en trouveraient renforcées, rendant plus difficile une intégration régionale harmonieuse.

⁸⁶ Agritrade, 2010. (2)



IV. LE ROLE DE LA
SOCIETE CIVILE DANS
LES NEGOCIATIONS

L'accord de Cotonou a établi un cadre à la participation de la société civile. Dans le texte de l'accord, le rôle de la société civile est défini. Il prévoit sa participation à la *formulation de programmes et de projets, sa consultation et sa participation au dialogue politique*, mais également *l'appui au renforcement de ses capacités*⁸⁷. L'accord contient de nombreuses références à la société civile et des dispositions relatives à la participation des acteurs non gouvernementaux figurent dans plus de trente articles de l'accord de Cotonou.

Dès 2002, à l'amorce des négociations en vue des APE, la société civile africaine et européenne s'est mobilisée. Des ONG, des organisations de producteurs agricoles, des syndicats de travailleurs salariés et des mouvements de femmes et d'étudiants ont lancé une campagne internationale en 2003 pour dénoncer les APE. Des organisations du patronat africain se sont jointes directement ou indirectement à la campagne en partageant les arguments de base. Les organisations de la société civile africaine ont souvent participé aux négociations ou ont été consulté à différentes étapes du processus de négociation. Les ONG ont fourni des arguments et des propositions techniques qui ont permis aux pays africains de mieux négocier.

Malgré cette forte mobilisation de la société civile, on déplore un bilan plutôt mitigé de la participation des acteurs non gouvernementaux aux négociations et il ne faut pas surestimer le poids de la société civile. Son niveau de participation s'est révélé très inégal d'une région à l'autre pour des raisons aussi bien structurelles, d'organisation et financières que de capacités et d'information. Les acteurs de la société civile ont des ressources limitées, ils ne disposent pas de moyens suffisants leur permettant de se concerter avant les principales échéances régionales. De plus ces dernières années, on remarque un essoufflement de la mobilisation sur les APE. Les négociations durent depuis maintenant plus de dix ans et jusqu'ici leurs revendications ont été insuffisamment prises en compte. Dans la plupart des régions, les OP n'ont pas été associées à la conduite des études préalables aux APE. La participation dans les ateliers nationaux est très hétérogène.

La société civile d'Afrique de l'Ouest s'illustre particulièrement par sa mobilisation dans ce processus. La mobilisation des organisations paysannes de la région a été remarquable. La plate-forme des organisations de la société civile ouest-africaine sur l'Accord de Cotonou (POSCAO) s'est imposée comme un interlocuteur important dans ce processus de négociation. A l'occasion du lancement de la deuxième phase des négociations commerciales entre l'UE et la CEDEAO, le 6 octobre 2003 à Cotonou, s'est tenue une réunion des différents acteurs de la société civile de la région, qui a abouti à la publication d'une déclaration commune, réaffirmant quelques grands principes fondamentaux autour desquels ils se rassemblent. Dans cette déclaration, les participants appellent à *privilégier la dimension développement dans la négociation des APE et à ne pas précipiter les négociations sur les APE tant que des consensus clairs ne sont pas trouvés dans le cadre de l'OMC*. Les critiques qui sont le plus portées par les organisations non gouvernementales en Afrique de l'Ouest concernent l'agriculture. Elles dénoncent les risques que feraient peser l'entrée en franchise de droit sur les marchés ouest-africain de produits agricoles subventionnés en provenance de l'Europe, sur le secteur agricole régional.

Le 15 février 2013, la POSCAO a publié un communiqué qui dit son opposition farouche à *toute nouvelle concession d'ouverture du marché ouest-africain à l'Union européenne*⁸⁸.

⁸⁷ Wamotte, G., 2007.

⁸⁸ POSCAO, 2013.

Suite à l'accord du 24 janvier 2014 entre les commissaires de la CEDEAO et de l'UE, elle a publié un communiqué regrettant que les alternatives aux APE aient été ignorées, exigeant des ressources additionnelles pour le PAPED, exhortant au retrait de la *clause NPF* et demandant l'annulation de la *clause de rendez-vous*⁸⁹.

En Afrique Centrale, le bilan de participation de la société civile est très mitigé. La Plate-forme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale (PROPAC) qui représente 11 pays d'Afrique centrale est un acteur important. Elle exprime les inquiétudes de la société civile concernant les dangers que font peser les APE sur l'agriculture familiale. Les organisations paysannes sont trop faibles dans la région et leurs capacités n'ont pas été renforcées pour leur permettre une participation effective et efficace (maîtrise du dossier, capacité à conduire des concertations et à élaborer des propositions, capacités à participer aux multiples réunions au niveau national et régional).

Des organisations de la société civile se sont également mobilisé en Afrique Australe et en Afrique de l'Est.

En septembre 2013, les organisations de la société civile membres du réseau Cotonou francophone et du REPAOC (Réseau des plates-formes d'ONG d'Afrique de l'Ouest et centrale) ont publié une déclaration dans laquelle ils « *dénoncent les démarches unilatérales et les demandes offensives de l'UE [et] appellent les instances politiques européennes à les abandonner. Elles encouragent les pays ACP :*

- *à garder leur sang froid et à ne pas céder aux pressions et demandes européennes,*
- *à donner la préférence à l'intégration régionale et continentale, plus importante que le maintien des préférences d'accès au marché européen,*
- *« à examiner la valeur véritable de ces préférences dont l'intérêt s'érode continuellement depuis la signature de l'Accord de Cotonou et dans le contexte de diversification des partenariats avec les pays émergents,*
- *A construire des mécanismes de compensation pour éviter les chocs qui seraient provoqués par la suppression unilatérale des préférences accordées par l'Union européenne »⁹⁰.*

Lors d'une réunion mondiale sur les APE tenue à Harare, de nombreuses organisations de la société civile ont publié le 9 octobre 2013 une déclaration qui va dans le même sens, tout en soulignant les changements intervenus dans l'environnement économique et écologique depuis dix ans (renforcement des échanges intra-régionaux, montée en puissance des échanges des pays africains avec les BRICS, crise financière et économique de 2008, changement climatique obligeant à *réorganiser les modèles de production et de consommation*, érosion des préférences commerciales accordées aux pays ACP par l'UE). Elles y dénoncent par ailleurs précisément la stratégie et les diverses demandes de l'UE :

- *APE intérimaires qui ont dressé les pays voisins les uns contre les autres ;*
- *demandes d'interdiction des taxes à l'exportation et d'introduction de la clause NPF ;*
- *programme visant à la déréglementation des services, de l'investissement, des marchés publics (.../...), [empêchant les gouvernements ACP] d'accorder des*

⁸⁹ POSCAO, 2014.

⁹⁰ Bulletin Cotonou, septembre 2013

préférences aux investisseurs locaux ou autres au détriment des investisseurs européens ;

- soi-disante dimension de développement de l'APE [alors que l'UE] n'est pas en mesure de fournir les niveaux d'appui financier additionnels nécessaires [et que] quelques soient les montants, [les fonds de l'UE] ne pourront jamais réparer les torts fondamentaux des APE .

Ces organisations concluent en déclarant qu'*il est évident que les dangers des APE contre lesquels les organisations de la société civile ont systématiquement émis des mises en garde depuis le début des négociations se concrétisent. Ce qui est pire, c'est que face aux configurations en cours dans l'ordre mondial, les objectifs proclamés des APE sont devenus désuètes. Le temps, les ressources et l'énergie investis dans les négociations, signature et/ou mise en œuvre, en partie ou en entier, ne sont plus justifiables et doivent être consacrés à d'autres fins. [Elles exigent] que :*

- *Les négociations APE et les processus connexes dans leur forme actuelle et poursuivies jusqu'à présent soient abandonnées,*

- *Les pays ACP prennent des mesures pour relever les défis liés à l'investissement et au commerce avec l'Europe dans le contexte élargi des nouveaux défis et opportunités dans l'économie mondiale en évolution et en conformité avec leurs propres initiatives,*

- *En appui à ces mesures, l'Europe, dans son propre intérêt à long terme, accorde à ces pays l'espace nécessaire en leur offrant l'un des régimes commerciaux alternatifs à sa disposition,*

- *Les pays ACP mobilisent leurs propres ressources pour soutenir les exportateurs relativement peu nombreux qui vont probablement subir des détresses comme une meilleure alternative au lieu de mettre l'ensemble des économies, des producteurs et des marchés nationaux et régionaux en danger grave ».*

Les ONG du Nord ont étroitement coopéré avec les organisations de la société civile africaine et certaines se sont associées aux différents appels. Elles ont contribué à attirer l'attention des gouvernements et des populations de l'UE sur les dangers et les risques que ces accords faisaient inévitablement courir aux populations africaines dans leur ensemble. Elles ont contribué à la réalisation d'études. La société civile semble cependant avoir une influence limitée sur les décisions finales de l'UE. Il n'y a pas de véritable délégation d'ONG européenne lors des rencontres officielles, alors que les organisations de la société civile ouest-africaine sont parties-prenantes des négociations.

En France, à l'occasion du Sommet de l'Élysée pour la Paix et la sécurité en Afrique du 7 décembre 2013, huit ONG⁹¹ ont adressé un courrier au Président de la République lui précisant leurs positions et demandes, à savoir que :

« Les APE doivent avoir pour priorité le développement, et tenir compte des niveaux de développement différentiels entre les ACP eux-mêmes mais également à l'intérieur même des pays. Ils ne doivent en aucun cas limiter la capacité politique des États à définir leurs propres politiques commerciales, agricoles, industrielles ou énergétiques, ni intégrer d'autres mesures que celles visant à mettre le système de préférences UE-ACP en conformité avec les règles

⁹¹ Aitec, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières, CCFD – Terre solidaire, CFSI, GRET, Oxfam France, Peuples solidaires – Action aid, Réseau Foi et Justice Afrique – Europe, Aitec et al., 2013

de l'OMC. La souveraineté alimentaire des pays ACP devrait être respectée et promue par la France auprès de l'UE ;

La cohésion des ensembles régionaux, et la recherche de solutions concertées et coopératives, par ces régions, en dialogue avec l'Union européenne, doit demeurer prioritaire. L'UE doit soutenir les processus d'intégration régionale et non contribuer à les hypothéquer, la France devrait encourager cette dynamique au sein de l'UE ;

Les pressions à l'œuvre ne sont pas acceptables et ont des impacts négatifs sur les pays ACP concernés. La France devrait continuer à œuvrer pour le report de la date butoir du 1er octobre 2014, et rester vigilante pour qu'aucune pression ne soit exercée sur certains États en particulier.

La demande des pays ACP africains de porter cette discussion au Sommet Union européenne-Union africaine d'avril 2014, à Bruxelles, devrait être soutenue par la France ».



CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'impact possible des APE ne doit pas être exagéré par rapport à de multiples autres défis auxquels les pays africains doivent faire face en matière commerciale (concurrence des produits agricoles provenant des pays émergents dans un contexte de relative faible protection du marché intérieur régional, effectivité des processus d'intégration régionale, respect des règles communes en matière douanière, etc.) et dans d'autres domaines.

Cependant, les APE, sensés stimuler le développement des pays ACP et l'intégration régionale, peuvent en réalité représenter une menace pour leur économie, leur agriculture et leur sécurité alimentaire.

En Europe, la productivité de l'agriculture est élevée, les agriculteurs reçoivent des aides et une partie des exportations est constituée de sous-produits de l'agriculture et des industries agro-alimentaires (bas morceaux de volaille par exemple). Tout ceci permet donc à l'Europe d'exporter sa production alimentaire vers les pays ACP à des prix très compétitifs. Ces exportations génèrent souvent une pression à la baisse sur les prix des marchés intérieurs des pays ACP, aux dépens des producteurs, du développement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. C'est pourquoi les régions ACP doivent pouvoir protéger et réguler leurs marchés.

La Commission européenne accepte certes que les principaux produits agricoles soient exclus de la libéralisation. Cependant, les pays ACP ne pourraient pas améliorer leur niveau de protection en cas de chute des prix. De plus, pourraient être concernés par la libéralisation nombre de produits alimentaires issus de la transformation de produits agricoles ou encore, comme c'est le cas en Afrique de l'Ouest, des matières premières agricoles ou issus d'une première transformation destinés aux industries de transformation, créant une compétition avec les productions locales. Les pays ACP ne pourraient pas à l'avenir mettre en place d'éventuelles taxes à l'exportation, souvent utiles pour se protéger des flambées des prix mondiaux et ainsi garantir la sécurité alimentaire des populations, ou encore pour encourager la transformation locale de produits agricoles plutôt que l'exportation de produits bruts.

Les APE en figeant les limites de la politique commerciale des ACP (taux maximum de protection, interdiction des taxes à l'export, ...) limitent l'espace politique de pays. Or cet espace politique pourrait s'avérer déterminant dans l'avenir. Un produit peut ne pas être sensible aujourd'hui mais le devenir à l'avenir.

Au nom de la *clause de la nation la plus favorisée*, la Commission européenne exige également que d'éventuelles futures concessions commerciales accordées par les pays ACP à des pays tiers soient automatiquement étendues à l'UE.

En outre, les APE se traduiraient par une baisse des recettes douanières des Etats, alors que les budgets publics en dépendent souvent fortement. L'aide financière prévue par l'UE pour compenser ces pertes et pour favoriser l'adaptation de l'économie des pays ACP n'est pas suffisante. En effet, l'UE refuse de s'engager sur des montants supplémentaires à l'actuel Fonds Européen de Développement (FED). Les Etats ACP sont donc encouragés par l'UE, mais également pas les instances internationales (FMI, Banque mondiale), à migrer d'une fiscalité de porte (les droits de douanes) à une fiscalité intérieure (TVA, impôts sur les bénéfices, ...), suivant le modèle libéral, largement appliqué dans les pays développés.

Les APE, une fois ratifiés, acquièrent une valeur juridique et sont illimités dans le temps. Ils signifient que les pays et les régions du continent africain renoncent

pour les années à venir à une autonomie en matière de politique commerciale. Des possibilités à venir de développement de nouvelles productions ou filières impliquant une politique commerciale adaptée (protection, limitation des exportations) peuvent se trouver réduites ou anéanties du fait des engagements contraignants contractés dans le cadre des APE. Ils créent également un précédent qui encouragera les autres pays partenaires de l'Afrique à exiger des concessions commerciales équivalentes.

Le chantage pour la ratification des accords intérimaires menace également les processus d'intégration régionale. La libéralisation du commerce d'un ou plusieurs pays au sein d'une région disposant d'une politique commerciale commune imposerait de rétablir des droits de douanes internes à la région, favoriserait la contrebande, attiserait les tensions entre pays et créerait des distorsions de compétitivité entre les acteurs économiques situés dans les divers pays d'un même espace d'intégration régionale. L'ensemble des pays, même PMA, se trouve ainsi aujourd'hui soumis à une pression pour ratifier des APE définitifs afin de sauver les processus d'intégration régionale. Mais, en l'état actuel, l'absence de ratification d'accords intérimaires pénaliserait certains pays exportateurs qui perdraient les actuelles préférences commerciales offertes par l'UE et se traduirait également par l'existence d'une hétérogénéité de traitement par l'UE pour les pays PED non PMA d'une part et PMA d'autre part situés dans un même espace d'intégration régionale.

Au final, les APE semblent servir avant tout certains intérêts économiques de l'UE – et même si les questions de l'accès aux marchés publics et relatives aux services, prioritaires pour la Commission européenne n'ont pas été inclus dans les actuelles négociations – et de certaines entreprises des pays ACP exportant vers l'UE, au détriment de l'amélioration des conditions d'existence de la majorité de la population des pays ACP et de la diminution des inégalités. Dans ce contexte, il n'est pas certain que la stratégie de l'UE contribue à un renforcement de long terme des relations avec l'Afrique. A l'occasion du séminaire sur les APE organisé le 30 janvier 2014 par Coordination Sud, plusieurs représentants de la société civile africaine ont dénoncé le discours de la Commission européenne qui prétend ne pas défendre d'intérêts commerciaux offensifs (sauf vis-à-vis de l'Afrique du Sud) dans les négociations sur les APE et ne chercher qu'à « aider » l'Afrique. De nouvelles générations émergent en Afrique, les partenariats commerciaux se diversifient et ce type d'attitude paternaliste agace nombre d'acteurs qui souhaiteraient que l'UE joue davantage carte sur table. La tentation est grande pour nombre d'entre eux de miser davantage sur de nouveaux partenariats, notamment avec les pays émergents. Si les APE devaient être signés et les impacts devaient être négatifs pour les pays africains, l'agacement pourrait se transformer en ressentiment plus profond.

Dès aujourd'hui, la question de la pertinence de la poursuite des négociations sur les APE est belle et bien posée par les organisations de la société civile africaine. Elles sont nombreuses à considérer que les efforts des pays africains devraient être consacrés aux vraies priorités du continent et notamment à l'intégration régionale, quitte à compenser les pays et entreprises qui seraient affectées par les pertes de préférences commerciales pour l'accès au marché européen.

Les événements intervenus ces derniers mois laissent cependant penser à une conclusion possible d'APE définitifs dans des délais rapprochés, notamment en Afrique de l'Ouest où un accord a été trouvé au niveau technique (Commissions de la CEDEAO et de l'Union européenne) le 24 janvier 2014. Outre l'impact du chantage exercé par la Commission européenne, il est clair que des facteurs politiques contribuent à expliquer les avancées observées, notamment en Afrique de l'Ouest où, comme

l'ont souligné les intervenants de la société civile ouest-africaine lors du séminaire de janvier 2014, plusieurs dirigeants sont dans une situation politique fragile et ont besoin du soutien de l'Europe. La volonté de certains pays qui n'ont pas d'intérêt particulier à signer un APE (notamment les PMA) de ne pas casser les processus d'intégration régionale pourrait aussi contribuer à un accord. Du côté européen, la Commission européenne a également fait un certain nombre de concessions dans la négociation avec l'Afrique de l'Ouest (notamment en matière d'ouverture des marchés) sous la pression de plusieurs des Etats membres de l'Union.

Dans ce contexte, Coordination Sud demande que la Commission et les Etats membres de l'Union européenne s'engagent, en substitution aux APE, dans la négociation d'Accords de Coopération et de Solidarité qui ne soient pas basés sur le libre-échange. De tels accords devraient avoir pour objectif la réalisation des droits humains dans les pays ACP et, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels. Le droit des ensembles régionaux à protéger et réguler leurs marchés devrait être pleinement reconnu, notamment pour les produits agricoles et alimentaires. L'autonomie politique des pays et régions ACP et leur capacité à disposer de ressources financières et à lutter contre l'évasion fiscale ne doivent pas être entravées, mais au contraire soutenues. Dans le même temps, le statut de PMA (et donc l'accès au régime commercial « *Tout Sauf les Armes* ») devrait être accordé à l'ensemble des régions ACP constituées majoritairement de pays PMA, de façon à favoriser les processus d'intégration régionale.

A court terme, Coordination Sud demande que :

- la Commission européenne prenne les dispositions nécessaires en vue de supprimer la menace que représente l'échéance du 1er octobre 2014, au moyen d'une décision unilatérale de prolongation du libre-accès au marché européen pour l'ensemble des pays ACP
- le Parlement européen s'oppose à la ratification d'accords qui résulteraient du chantage exercé par la Commission sur les pays ACP, comme le défendent les organisations de la société civile africaine et nombre de gouvernements ;
- le Parlement européen commande ses propres études d'impacts sur l'évaluation ex ante des impacts économiques, sociaux et environnementaux d'éventuels accords, associant les différents acteurs clés des pays ACP ;
- la négociation des accords avec les pays ACP soit du ressort du Commissaire au développement et non du Commissaire au commerce.

Au cas où un ou plusieurs APE définitifs devaient être prochainement signés et ratifiés, Coordination Sud demande que :

- l'Union européenne s'engage sur des financements additionnels en faveur du développement économique et social des pays africains,
- la société civile africaine et européenne soit pleinement partie prenante des mécanismes de suivi des accords,
- qu'un système d'évaluation régulière des impacts des accords soient mis en place, ouvrant la possibilité de révisions en fonction des résultats de ces évaluations.

BIBLIOGRAPHIE

Abega, M., Accords de partenariat économique : impasse ou blocage ?, Le GICAM, 2006.

Abega, M., Kotcho, J., « APE : Les enjeux du développement et de l'agriculture en Afrique centrale », Eclairage , Volume 7 , Numéro 6 , Juillet 2008. <http://ictsd.org/i/news/14950/>

AFDI, Les enjeux agricoles de l'APE en Afrique de l'Ouest, Table ronde, Assemblée générale Afdi, 14 juin 2007.

Agritrade, Questions controversées dans les négociations d'APE intérimaires : implications pour le secteur agricole, octobre 2008.

Agritrade, Enjeux des négociations APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE, février 2010. <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/2496#23>

Agritrade, Enjeux des négociations APE entre la région SADC et l'UE, mars 2010. <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Enjeux-des-negociations-APE-entre-la-region-SADC-et-l-UE#32>

Agritrade, La CE propose janvier 2014 comme échéance pour le processus d'APE, 20 octobre 2011. <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/La-CE-propose-janvier-2014-comme-echeance-pour-le-processus-d-APE>

Agritrade, Perspectives sur l'état d'avancement des négociations d'APE, juillet 2012. <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Perspectives-sur-l-etat-d-avancement-des-negociations-d-APE>

Agritrade, Le Parlement européen entend approuver l'échéance du 1er octobre 2014 proposée par le « trilogue » pour la conclusion du processus d'APE, Avril 2013. <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Le-Parlement-europeen-entend-approuver-l-echeance-du-1er-octobre-2014-proposee-par-le-trilogue-pour-la-conclusion-du-processus-d-APE>

Agritrade, Un vent d'optimisme souffle sur les négociations d'APE avec la SADC bien qu'elles soient toujours au point mort, 23 août 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Un-vent-d-optimisme-souffle-sur-les-negociations-d-APE-avec-la-SADC-bien-qu-elles-soient-toujours-au-point-mort>

Agritrade, Le commissaire européen en charge du commerce est optimiste au sujet des APE africains malgré les inquiétudes des pays ACP, 11 novembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Le-commissaire-europeen-en-charge-du-commerce-est-optimiste-au-sujet-des-APE-africains-malgre-les-inquietudes-des-pays-ACP>

Agritrade, Note de synthèse - mise à jour 2013 : Afrique de l'Ouest : enjeux liés au commerce agricole, 2 décembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Regions/ACP/Afrique-de-l-Ouest/Note-de-synthese-mise-a-jour-2013-Afrique-de-l-Ouest-enjeux-lies-au-commerce-agricole>

Agritrade, Un accord sur le TEC de la CEDEAO pourrait-il faciliter les négociations d'APE ?, 16 décembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/Accords-de-libre-echange-ACP/Un-accord-sur-le-TEC-de-la-CEDEAO-pourrait-il-faciliter-les-negociations-d-APE>

Agritrade, Nouvelle offre de l'UE pour sortir de l'impasse dans les négociations de l'APE de la SADC, note d'actualités et de synthèses, 19 janvier 2014, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Nouvelle-offre-de-l-UE-pour-sortir-de-l-impasse-dans-les-negociations-de-l-APE-de-la-SADC>

Agritrade, Recommandations de l'ECDPM concernant la voie à suivre dans les négociations d'APE UE-Afrique, Note d'actualités et d'analyse, 7 février 2014. <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Recommandations-de-l-ECDPM-concernant-la-voie-a-suivre-dans-les-negociations-d-APE-UE-Afrique>

Agritrade, Inquiétude grandissante au Kenya à mesure que les négociations d'APE CAE-UE se poursuivent, Note d'actualités et d'analyses, 6 mars 2014, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/APE/Inquietude-grandissante-au-Kenya-a-mesure-que-les-negociations-d-APE-CAE-UE-se-poursuivent>

Aitec et al., Courrier au Président de la République, - décembre 2013, <http://www.gret.org/2013/12/sommet-afrique-a-lelysee-8-ong-en-appellent-a-francois-hollande-sur-la-question-des-accords-de-partenariat-economique-ape/>

Alpha, A., Fautrel, V., La négociation d'accords de partenariat économique Enjeux agricoles, ECDPM, 2007. http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web_FR_Content/Content.nsf/0/2CCACE10ED4EB148C12572F9004799EE?OpenDocument#sthash.XWC2ek98.dpuf

« APE : Analyse des organisations paysannes « à mi-parcours » », Grain de sel, n° 37, décembre 2006 - février 2007. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/GdS37_5.pdf
Bassong, J., Le système de préférences généralisées : esquisse d'un bilan, Science-Po Bordeaux. <http://www.polis.sciencespobordeaux.fr/vol9ns/bassong.pdf>

Benkahla, A., Levard, L., Comment promouvoir le commerce agricole intra-africain ? Analyse des pistes et des freins pour le développement de ce commerce, GRET, 2012.

Blein, R., « L'APE : des principes connus et un contenu en négociation », Grain de sel n°39, juin - août 2007. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/9partie2_blein.pdf

Blein, R., « Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus » ! », Grain de sel n°39, juin - août 2007. <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/2intro.pdf>

Brisepierre, P., Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, Sénat, Session ordinaire de 2001-2002. <http://www.senat.fr/rap/I01-202/I01-2021.pdf>

Bulletin Cotonou n°48, septembre 2013, http://www.cncd.be/IMG/pdf/2013-10_bulletin_cotonou_49.pdf

Biyoghema, P., Hubner, D., Feuille de route des négociations des Accords de Partenariat Economique (APE) Entre l'Afrique Centrale et l'Union Européenne, 2004. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_118214.pdf

Cadot, O., Djiofack, C., Préférences commerciales et règles d'origine : Perspectives des APE pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale, CERDI, septembre 2007. http://www.hubrural.org/IMG/pdf/cadot_djiofack_demelo.pdf

« CEEAC-UE : Le secrétaire général de la CEEAC se rend à Bruxelles », communiqué de presse, Service Communication CEEAC, février 2013. http://www.leconfident.net/notes/CEEAC-UE-LE-SECRETAIRE-GENERAL-DE-LA-CEEAC-SE-REND-A-BRUXELLES_b5244978.html

CEDEAO, Bref aperçu sur les travaux de négociation de l'accord de partenariat économique (APE) Afrique de l'Ouest-Union Européenne. <http://www.epa.ecowas.int/fr/st.php?id=0035>

CEDEAO, UEMOA, Note de cadrage sur les mesures d'accompagnement de l'APE, Novembre 2001. http://www.hubrural.org/IMG/pdf/Note_de_cadrage_mesures_accompagnement_version_finale.pdf

CEDEAO, UEMOA, Rapport conjoint sur la revue des négociations de l'Accord de partenariat économique UE/Afrique de l'Ouest au titre de l'article 37.4 de l'accord de Cotonou, Février 2007. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/070228_Revue_37-4_-_Version_conjointe_finale.pdf

CEDEAO, Memorandum sur l'état d'avancement des négociations de l'Accord de Partenariat Economique (APE) entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, 70ème Session du Conseil des Ministres de la CEDEAO, Abidjan, 20 – 21 Juin 2013

CEDEAO, Communiqué de presse n° 302/2013, 26 octobre 2013

CNUCED, Le développement économique en Afrique – Commerce intra-africain : libérer le dynamisme du secteur privé, vue d'ensemble, Conseil du Commerce et du Développement, Septembre 2013

Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud, Accords de partenariat économique ou de paupérisation économique ? Position de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, Mai 2006. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148957.pdf

Commission européenne, Le Rapport sur le Livre vert de la Commission sur les relations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à l'aube du 21ème siècle : défis et options pour un nouveau partenariat, 22 septembre 1997.

Commission européenne, Le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable (SPG+) 2009-2011 de la CE, décembre 2008. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-777_fr.htm?locale=FR

Commission européenne commerce, Fact Sheet on the interim Economic Partnership Agreement – SADC EPA Group, novembre 2011, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf

Commission européenne commerce, Fiche d'information sur les Accords de Partenariat Economique intérimaires Afrique Centrale : Cameroun, Janvier 2012. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148957.pdf

Commission européenne commerce, Fiche d'information sur les accords de partenariat économique intérimaires Afrique Orientale et Australe, Septembre 2012. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149214.pdf

Concord, APE, étapes suivantes, Note d'information du Groupe de Travail Cotonou de Concord, Juin 2013.

Dan, L., Sanoussi, B., Contentious issues in the interim EPAs: Potential flexibility in the negotiations, ECDPM, Mars 2009. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Lui-Bilal_EN_170309_ECDPM_Contentious-issues-in-the-interim-EPAs.pdf

Denner, W., Garantir la flexibilité : étude des mesures de sauvegarde dans les accords commerciaux régionaux et bilatéraux, novembre 2009. <http://ictsd.org/i/news/eclairage/60746/>

Dufau, J., Souaré, A., Les accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique, Commission Coopération et Développement, Juillet 2011. http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2011_07_coop_Rapport_APE.pdf

Djemmo, A., Les Accords de Partenariat Economique et l'Intégration Régionale. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Djemmo_FR_090610_UNUDI_APE%20et%20integration%20regionale.pdf

Douaud, A., Caprile, A., Les relations des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique : des conventions de Yaoundé et de Lomé à l'accord de Cotonou, Fiches techniques sur l'Union européenne, 2013. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_6.5.4.pdf

Douya, E., Hermelin, B., Ribier, V., Impact sur l'agriculture de la CEMAC et Sao Tomé et Principe d'un Accord de partenariat économique avec l'Union européenne, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) - CIRAD, Mars 2006.

ECDPM, La négociation des APE: Etat des lieux, janvier 2008. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM_11-01-08_La-negociation-des-APE-Etat-des-lieux_final.pdf

El Hadji A, D., L'Article XXIV du GATT et l'APE : Arguments Juridiques pour soutenir l'Offre Ouest Africaine d'accès au marché, Enda Tiers Monde, Organisations de la société civile d'Afrique de l'ouest sur l'Accord de Cotonou, 2009. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Diouf_FR_0609_ENDA_Article-XXIV-GATT-et-APE.pdf

Fruteau, J.-C., Gaynard, H., Rapport d'information sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, Assemblée nationale, décembre 2009. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/europe/rap-info/i2133.pdf>

Gallezot, J., Le choix régional des produits sensibles à l'APE soumis au jugement majoritaire des pays de l'Afrique de l'Ouest, Unité Mixte de Recherche en Economie Publique INRA - AgroParisTech. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Gallezot_FR_1007_INRA-Agro-Paris-Tech_Le-choix-regional-des-produits-sensibles-a-l-APE.pdf

Gnangnon, K., « Quel sera l'impact des APE sur les budgets publics et la fiscalité ? » Grain de sel, n° 39, juin - août 2007. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/16partie3_gnangnon.pdf

Government of Namibia, Ministerial Statement made by the Hon. Carl H.G. Schlettwein, MP Minister of Trade and Industry in the National Assembly, 4 April 2013, <http://www.tralac.org/files/2013/04/Ministerial-statement-on-EPA-April-2013-version-3-April-2013.pdf>

Groupe des Etats d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique, « Note historique par la Commission européenne - La Convention de Lomé ». <http://www.acpsec.org/fr/content/note-historique-par-la-commission-europ%C3%A9enne-la-convention-de-lom%C3%A9>

ICTSD, « ACP - UE : Démarrage de la phase bilatérale/régionale : la CEDEAO en vedette... », Passerelles Synthèse, Volume 2, Numéro 9, Octobre 2003. <http://ictsd.org/i/news/passerellesynthese/8357/>

ICTSD, « Règles d'origine préférentielles dans les Accords de partenariat économique : Aspects et changements clés », Passerelles Synthèse, Volume 7, n° 10, décembre 2008. <http://ictsd.org/i/news/eclairage/37007/>

ICTSD, « Commerce Sud - Sud : la clause NPF dans les APE pourrait- elle entraver le commerce Sud - Sud ? », Passerelles Synthèse , Volume 7, n° 2 , Février 2008. <http://ictsd.org/i/news/passerellesynthese/8335/>

ICTSD, « Pourquoi la Clause NPF doit être retirée des APE », Passerelles, Volume 10, n°1, Avril-Mai 2009. <http://ictsd.org/i/news/37713/>

ICTSD, L'APE CE-SADC : Moment de vérité pour l'intégration régionale, Eclairage, Volume 8, numéro 6, août 2009, <http://ictsd.org/i/news/eclairage/52546/>

ICTSD, « Blocage des APE : l'UE se tourne vers des accords intérimaires », Passerelles Synthèse, Volume 12 , Numéro 7, Avril 2011. <http://ictsd.org/i/news/passerelles-synthese/105021/>

ICTSD, « Les APE au point mort », Passerelles, Volume 12, Numéro 18, Décembre 2011. <http://ictsd.org/i/news/passerelles-synthese/122075/>

ICTSD, Les négociations des APE entre les régions africaines et l'UE avancent en dents de scie, Passerelles, volume 13, n°1, avril 2012, <http://ictsd.org/i/news/passerelles/130628/>

ICTSD, Eclairages sur l'arrangement tripartite COMESA-SADC-CAE, Passerelles • Volume 13 • Numéro 3 • Octobre 2012, <http://ictsd.org/i/news/passerelles/147728/>

ICTSD, « Accords de partenariat économique : l'Union Européenne voudrait-elle se rétracter ? », Passerelles , Volume 14, Numéro 1, Mars 2013 (2)

ICTSD, « Nouvelles régionales », Passerelles, Volume 14, Numéro 2, Mai 2013. <http://ictsd.org/i/news/passerelles/162805/>

ICTSD, Kenya drifting from EAC members as it inches towards EPA deal, Bridges Africa, 6 juin 2013, <http://ictsd.org/i/news/bridges-africa/165317/>

Kappel, R., Stabex et fluctuations des marchés mondiaux. Politique commerciale et politique d'aide, Université de Leipzig. http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/25/cah_25_kappel.pdf

Karlshausen, G., « Cotonou, Carte de visite », Les cahiers de la coopération internationale, n°11, 2009. <http://www.fes.de/cotonou/DocumentsFR/AccentThematique/EnjeuxTransversaux/QuelAvenirPourCotonou.pdf>

Fontagné, L., Laborde, D., Mitaritonna, C., « L'impact de la libéralisation commerciale sur les accords de partenariat économique », La Lettre du CEPII, n°276, mars 2008. http://www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/2008/let276.pdf

La documentation française, De 1957 à 2000 : historique des Conventions avec les pays ACP, 2005. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000116-union-europeenne-l-aide-au-developpement-des-pays-acp-afrique-caraibes-pacifique/de-1957-a-2000-historique-des-conventions-avec-les-pays-acp>

Laborde, D., « L'Impact Fiscal de l'APE en Afrique de l'Ouest », ISTCD, Eclairage, volume 9, N° 6, juillet 2010. <http://ictsd.org/i/news/eclairage/81888/>

Laoual, Sayabou et al, Comprendre et participer au processus d'intégration régional ouest-africain, manuel pédagogique, Gret et Repaoc, avril 2011,

Laporte, G., « Quel avenir pour le groupe ACP et l'Accord de Cotonou ? », ECDPM, Note d'information, N°34, avril 2012.

Lazzeri, T., L'UE veut forcer les pays ACP à signer les APE, Africa Europe Faith and Justice Network. <http://www.aefjn.org/index.php/materiel-392/articles/la-commission-europeenne-veut-forcer-les-pays-acp-a-signer-les-ape.html>

Lefort, J-C., Les négociations commerciales Europe-Afrique, Caraïbes et Pacifique : tendre la main ou bien le poing? rapport d'information, délégation pour l'union européenne, juillet 2006.

Lipchitz, A., Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires, AFD, janvier 2007.

Maes, M., « Les APE en 2008: un passage en force », Les cahiers de la coopération internationale, n°11, 2009. <http://www.fes.de/cotonou/DocumentsFR/AccentThematique/EnjeuxTransversaux/QuelAvenirPourCotonou.pdf>

Makhan, D., « La participation des acteurs non gouvernementaux à la négociation, une réalité ? », Grain de sel, n° 39 , juin - août 2007. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/17partie4_makhan.pdf

Mazal, A., Effets potentiels des accords de libre-échange européens sur l'agriculture et l'alimentation des pays du Sud, Octobre 2010. http://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/partieiiiifinale_28juin2010_resume.pdf

Mkapa, B., « Dangers of the EPAs and Alternatives for Africa », South Bulletin, Issue 60, April 2012.

Mutume, G., « Pourparlers commerciaux en faillite : opposition croissante face à une libéralisation plus inéquitable du commerce », Afrique Renouveau en ligne, juillet 2007. <http://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/july-2007/pourparlers-commerciaux-en-faillite>

Olympio, J., Programme de l'APE pour le Développement : les priorités de l'Afrique de l'Ouest, document de travail, ECOWAS Commission, Bamako, mai 2008. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/june/tradoc_139149.pdf

OMC, Examen des politiques commerciales : rapport du secrétariat, Organe d'examen des politiques commerciales, 28 mai 2013. http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s284_f.pdf

ONU, Accord de Georgetown relatif à l'organisation du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Conclu à Georgetown le 6 juin 1975. http://www.wipo.int/edocs/trtdocs/fr/acp/trt_acp_3.pdf

Oxfam international, Partenaires inégaux : Comment les Accords de Partenariat Economique (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de développement d'un grand nombre de pays parmi les plus pauvres, septembre 2006. http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn0609_unequal_partners_epas_0.pdf

POSCAO, Communiqué de presse, Cotonou, février 2013. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Communique_de_presse.pdf

POSCAO, Déclaration de la société civile de l'Afrique de l'Ouest sur l'Accord de Partenariat Economique, 14 février 2014. Rydberg, E., « EPA ou PAS? Introduction critique aux Accords de partenariat économique », Cahiers des alternatives, n° 6, Gresea, novembre 2004. http://www.hubrural.org/IMG/pdf/rydberg_epa_ou_pas.pdf

Schloemann, H., Silva, S., Perspectives ACP concernant les « questions litigieuses » et la compatibilité des APE dans le cadre de l'OMC: fondements, considérations juridiques et solutions envisageables, octobre 2010.

Sempéré, J-F., Les accords de partenariat économique : un chemin critique vers l'intégration régionale et la libéralisation des échanges, Novembre 2008.

South Center, The EPAs and risks for Africa: Local Production and Regional Trade, Analytical Note, June 2012, Geneva. http://www.southcentre.org/?option=com_docman&task=doc_download&gid=2178&Itemid=68&lang=en

South Center, EU-ACP Economic Partnership Agreement: Current state of play, Analytical Note, March 2013, Geneva.

Union Européenne, Texte version consolidé du traité instituant la communauté européenne, 1957. http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html



La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14 passage Dubail 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 42 09 48 61
www.coordinationsud.org

Les rapports de la C2A sont réalisés avec le soutien de l'Agence Française de Développement



Les points de vue exprimés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement, et n'engagent que leurs auteurs