

GOVERNANCE REGIONAL INTEGRATION ECONOMICS AGRICULTURE TRADE
GREAT

insights

Accords de partenariat économique: Bilan et perspectives

Version française

Grand angle :

Commissaire
européen De Gucht :
**son bilan sur les
Accords de parte-
nariat économique**

• S.E Rob Davies,
• Ministre du commerce
• et de l'industrie de
• l'Afrique du Sud :
• **L'APE de la SADC :
• quelles perspectives?**

• Bernd Lange,
• Membre du Parle-
• ment européen :
• **Commerce sans
• compromis**

Les APE: bilan et perspectives

Dimensions politiques :

- 5 Le Commissaire De Gucht: son bilan sur les Accords de partenariat économique
Karel De Gucht, Commissaire européen en charge du commerce
- 10 L'APE de la SADC: quelles perspectives?
Rob Davies, Ministre du commerce et de l'industrie de l'Afrique du Sud
- 12 Commerce sans compromis
Bernd Lange, Membre du Parlement européen au sein de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates et également Président de la Commission du Parlement européen du commerce international (INTA)



En perspective:

- 21 Les accords de partenariat économique: Quelles perspectives pour l'Afrique subsaharienne dans un contexte commercial qui change?
Peter Draper, Directeur de Tutwa Consulting et Associé principal à l'Institut « South African Institute of International Affairs » (SAIIA)
- 25 Un grand absent au Sommet des chefs d'État africains à Washington : le casse-tête Afrique, UE, États-Unis
Witney Schneidman, chercheur non résident à la Brookings Institution

Rubrique :

- 3 Éditorial
- 28 Fiche technique : Decryptage des APE
- 32 Dernières parutions et blogs en français

Ce numéro a été traduit de l'anglais par ECDPM.

L'édition intégrale en anglais est disponible en ligne www.ecdpm.org/GREAT

Ce qu'en pensent les acteurs :

- 15 APE : Un accord politique au détriment du développement économique et de la coopération Europe –Afrique
Kalilou Sylla, Secrétaire Exécutif du ROPPA, Mamadou Cissoko, Président d'honneur du ROPPA, et Marie Louise Cisse, chargée de programme principale, Plaidoyer et Genre au Secrétariat exécutif du ROPPA
- 18 Les perspectives du commerce France – Afrique : L'APE et le secteur privé
Etienne Giros, Président délégué du CIAN, et Patrick Sevaistre, Membre du Comité directeur du CIAN

Éditorial

Tout le monde en convient : il ne peut y avoir de développement sans commerce. Un consensus se dégage également dans l'opinion publique pour dire que le commerce est une bonne chose, mais avec une certaine prudence quant à son impact sur l'emploi, les salaires et les prix, s'il faut en croire une récente enquête mondiale du centre de recherche PEW. Le vrai défi réside dans le choix des régimes et dispositifs commerciaux à mettre en place aux niveaux multilatéral, régional, bilatéral et national afin de promouvoir au mieux les objectifs de développement durable et inclusif à long terme et dans le choix des meilleures modalités de mise en œuvre pour soutenir ces objectifs.

Comme le souligne le Rapport 2014 sur le commerce et le développement publié par la CNUCED et qui a suscité de vifs débats lors du forum public de l'OMC à Genève, au début de ce mois, il conviendrait d'identifier des cadres internationaux et nationaux de règles et de disciplines appropriées, qui favoriseraient une meilleure intégration dans l'économie mondiale (via des filières régionales et mondiales, par exemple). Ceci, tout en préservant un espace politique national suffisant pour y mener des politiques efficaces, durables et équitables, propices à l'accroissement de la productivité, à la création d'emplois décents et à un meilleur niveau de vie pour tous.

En raison des négociations du cycle de Doha à l'OMC qui piétinent depuis plus de dix ans, avec pour seul résultat le « paquet de Bali » adopté en décembre 2013, aujourd'hui menacé, la plupart des efforts se sont reportés sur les grands accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Dans ce contexte, l'aboutissement, au cours de l'été, des négociations sur les accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest et l'UE et l'Afrique australe a suscité beaucoup d'attention, et à juste titre !

Les APE comptent...

À l'issue de douze années de négociations marquées par peu de hauts et beaucoup de bas, la conclusion de certains APE au niveau régional n'est pas un mince exploit. Bien que parfois en proie à des intérêts divergents, les groupements régionaux APE d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique australe ont chacun réussi à conserver une position commune sur les APE, et donc à éviter une fracture dommageable dans ces régions. Pour l'heure, cette remarque vaut également pour la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), qui est parvenue à préserver un front uni sur le dossier de l'APE, bien que le Kenya ait perdu ses préférences sur le marché de l'UE après avoir été rétrogradé vers le simple système de préférences généralisées au 1^{er} octobre 2014.

L'un des défis majeurs dans ce processus des APE a été de préserver l'intégration régionale, alors que les régions d'Afrique centrale, d'Afrique australe et orientale ainsi que la région du Pacifique sont toujours tiraillées entre la minorité de pays ayant conclu un APE... et les autres. La multiplicité des régimes commerciaux offerts par l'UE aux pays africains est un problème qui doit encore être réglé, en particulier pour ces régions, et qui pourrait affecter leurs processus d'intégration et limiter leur capacité à mettre en place des filières régionales.

Mais le commerce n'est pas une fin en soi : c'est un moyen de favoriser de meilleures relations politiques, de renforcer les liens économiques et, en principe, de stimuler le développement. La conclusion de certains APE, au terme d'un processus difficile et souvent controversé, contribue en partie à stabiliser les relations



commerciales entre l'Europe et l'Afrique et à prévenir un important contrecoup politique. Les APE ont créé du ressentiment chez certains, et continueront vraisemblablement de le faire. La tension est cependant retombée de façon significative, ouvrant la voie à des relations plus apaisées entre l'Europe et l'Afrique.

Il est difficile de prédire avec certitude le véritable impact des APE sur le développement : cela nécessitera un suivi minutieux. Les APE ne sont certainement ni aussi bons ni aussi mauvais que leurs partisans ou leurs détracteurs ne veulent bien nous faire croire. À quelques exceptions près (l'Afrique du Sud, en particulier), et grâce à une période de transition graduelle et à l'exclusion d'un certain nombre de produits, il est peu probable que les principaux effets de la libéralisation des échanges ne se fassent sentir avant quelques années, et il faut s'attendre à ce qu'ils se concentrent sur quelques produits et secteurs, et dans certains pays.

Mais l'heure n'est pas à la complaisance, car c'est aujourd'hui que se prépare demain. Pour bénéficier de ces accords et en atténuer les effets négatifs, il est nécessaire pour chacune des parties d'assurer un rôle clé, pour entreprendre les réformes et les ajustements internes (aux niveaux national et régional), veiller à la mise en œuvre effective des engagements et au suivi de leur impact, et apporter le soutien (financier) nécessaire. Le tout accompagné de politiques économiques qui aident le secteur privé à exploiter pleinement les nouvelles pistes de renforcement des capacités productives et d'accès aux marchés.

...mais s'inscrivent dans une perspective commerciale plus large...

Il importe par ailleurs que les partenaires d'un APE ne se laissent pas distraire par le processus au point d'en oublier les dynamiques commerciales plus large qui sont en jeu en dehors des APE. Pour la plupart, les APE sont en effet des accords commerciaux partiels assez classiques, si ce n'est déjà démodés, qui ne couvrent que les marchandises (sauf dans le cas des Caraïbes où l'APE concerne également les services, les investissements et les autres questions liées au commerce). Amorcé en 2002, le contenu des APE a été largement réduit et semble quelque peu figé dans le temps et en décalage par rapport à la situation actuelle, qu'il s'agisse du contexte international ou de l'agenda du commerce mondial.

La situation de blocage au niveau de l'OMC a donné lieu à une prolifération d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux au cours de la dernière décennie, et plus récemment à des méga-accords commerciaux, tels que le Partenariat transpacifique (PTP), le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP) et le Partenariat économique intégral régional (RCEP). Dans le même temps, les économies émergentes et les relations Sud-Sud sont en plein essor depuis les dix dernières années, les pays en développement représentant plus de la moitié du revenu mondial depuis 2012. La dynamique africaine d'intégration et de transformation a également franchi des caps importants.

Les efforts visant à stimuler le commerce intra-africain, tant au sein des régions qu'entre celles-ci, notamment par une mise en œuvre accélérée de l'intégration régionale et un soutien à la convergence entre les régimes commerciaux régionaux par le biais d'initiatives telles que l'accord de libre-échange tripartite en Afrique orientale et australe, doivent être poursuivis avec détermination. Ils doivent se fonder sur les priorités qui ont été fixées par l'Afrique elle-même, mais en tenant compte d'une conjoncture qui évolue rapidement.

L'OMC demeure un forum multilatéral essentiel, où les pays en développement peuvent mieux défendre et faire entendre leur voix et leurs intérêts. Priorité doit être donnée au sauvetage du paquet de Bali 2013 et à la relance du cadre de l'OMC et du cycle de Doha, pour appréhender l'articulation entre commerce et développement.

Il conviendrait en outre d'accorder une attention particulière aux nouveaux méga-accords commerciaux, qui vont grandement influencer l'intensité et les orientations des flux commerciaux et des investissements ainsi que la structure des filières régionales et mondiales. Plus important encore, le PPT et le TTIP, en se concentrant sur la convergence réglementaire, devraient exercer une influence significative la question réglementaire du commerce à l'avenir, contribuant de ce fait à redéfinir les « règles du jeu » du commerce mondial. On peut par conséquent s'attendre à ce que ces méga-accords commerciaux érodent la marge de préférence que de grands marchés comme l'UE et les États-Unis accordent à l'Afrique, et qu'ils relègent l'Afrique davantage à souscrire aux règles et aux normes du commerce international déjà définies.

Les décideurs africains doivent apporter des réponses stratégiques à ces défis, en prenant des mesures qui favorisent leur propre processus d'intégration, à travers l'accélération de la mise à niveau des réglementations et des normes, ou encore l'élimination des obstacles non tarifaires au commerce, qui pèsent lourd sur le climat des affaires dans ces pays et à travers les régions. Ils devraient par ailleurs conclure des alliances stratégiques avec d'autres membres, afin de devenir des chefs de file à l'OMC lorsqu'on y aborde des questions susceptibles d'affecter le système des échanges mondiaux. Ils devraient également renforcer leurs relations commerciales non seulement avec leurs partenaires commerciaux traditionnels, mais aussi avec leurs partenaires émergents pour éviter d'être marginaliser. Ils pourraient aussi pousser pour l'harmonisation des préférences commerciales accordés à l'Afrique, essentiellement auprès de leurs principaux partenaires commerciaux que sont l'UE et les États-Unis (SPG et AGOA). Ceux d'entre eux qui ont conclu un APE pourraient enfin profiter du processus de réexamen quinquennal prévu par cet accord pour tirer parti des avantages de la convergence réglementaire que l'UE aurait obtenus et accordés aux grands acteurs comme les États-Unis ou le Japon, à partir du moment où ces accords commerciaux auront été conclus.

...que nous abordons dans ce numéro de *GREAT insights*

Vous trouverez dans ce numéro spécial de *GREAT insights* les points de vue de diverses personnalités de haut niveau, intervenants et autres experts à propos des APE et, plus largement, de l'agenda du commerce et du développement.

Karel De Gucht, Commissaire européen sortant en charge du commerce, porte un regard sur le dossier APE au terme de son mandat et sur les perspectives qu'offrent ces accords. Le Dr Rob Davis, ministre du commerce et de l'industrie d'Afrique du Sud, fait la lumière sur les principaux résultats des négociations entre la SADC et l'UE et sur leur articulation avec une stratégie de développement.

M. Bernd Lange, président de la commission du Parlement européen sur le commerce international (INTA), explique pourquoi et comment les APE peuvent contribuer au développement, un point de vue que ne partagent ni M. Kailou Sylla (Secrétaire exécutif), ni M. Mamadou Cissoko (Président honoraire) ni Mme Marie Louise Cissé du Réseau ouest-africain des organisations paysannes et des producteurs agricoles (ROPPA), qui estiment que les APE sont des instruments de développement trompeurs, qui vont au contraire appauvrir l'Afrique.

M. Etienne Giros (vice-président) et M. Patrick Sevaistre (membre du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN), insistent sur l'indispensable rôle du secteur privé – jusqu'ici largement ignoré par le processus APE – pour donner vie à ces accords, en traduisant les nouvelles opportunités commerciales en véritables relations d'affaires.

S'inscrivant dans une perspective plus large, M. Peter Draper, expert de premier plan du commerce en Afrique, Directeur de Tutwa Consulting et Senior Fellow de l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA), remet les APE en perspective dans un contexte plus large, en particulier dans le contexte de l'évolution des négociations commerciales en Afrique sub-saharienne et des défis à venir.

M. Witney Schneidman, ancien Vice-secrétaire d'État américain adjoint aux affaires africaines et actuellement chercheur non résident auprès de la Brookings Institution et conseiller principal en politique internationale pour l'Afrique chez Covington & Burling LLP, analyse les relations commerciales et d'investissement entre l'Afrique et les États-Unis ainsi que les résultats du Sommet des chefs d'états africains qui s'est réuni à Washington cet été.

En lieu et place de notre habituel point d'actualité sur les APE, nous avons choisi de présenter quelques faits et chiffres-clés se rapportant à ce processus et à ses résultats, afin de proposer un guide de pratique de cette problématique complexe.

Comme toujours, nous espérons que ce numéro de *GREAT insights* permettra à la fois de mieux vous informer et de stimuler votre propre réflexion autour de ces questions. N'hésitez pas à nous en faire part.

Dr. San Bilal (Rédacteur), est responsable du programme sur la transformation économique et le commerce à l'ECDPM.

Isabelle Ramdoo (Rédactrice invitée), est responsable adjointe du programme sur la transformation économique et le commerce à l'ECDPM.

Le Commissaire De Gucht : son bilan sur les Accords de partenariat économique

Les Accords de partenariat économique (APE) constituent un processus mutuellement avantageux qui va définir le cadre des relations commerciales ACP-UE au cours du XXI^e siècle et ancrer solidement ce partenariat privilégié dans la réalité mondiale.



Poignée de mains entre Tomaz Salomão, Secrétaire général de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), à droite, et Karel De Gucht, à gauche.

État des lieux

Lorsque j'ai pris mes fonctions de Commissaire en charge du commerce en 2010, les négociations portant sur les Accords de partenariat économique entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique étaient dans l'impasse. Un seul accord global, l'APE UE-CARIFORUM, était d'application dans la région caraïbe et un seul pays, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, appliquait un APE intérimaire dans la région pacifique. De l'avis général, les négociations régionales étaient bloquées, et les APE intérimaires conclus en 2007 n'étaient ni ratifiés ni mis en œuvre.

Il revenait donc à la Commission et aux partenaires ACP de conjuguer leurs efforts pour remettre les APE sur les rails. Cinq ans plus tard, je crois que nous avons plutôt bien réussi. La situation aujourd'hui est bien différente de ce qu'elle était en 2010. Un nombre croissant de pays ACP optent pour les APE. Ils voient ces accords comme des vecteurs de leurs stratégies de développement et comme un cadre stable et prévisible non seulement pour stimuler le commerce et l'investissement, mais aussi pour accélérer les réformes structurelles et la création d'emplois. Nous appliquons des APE dans plusieurs régions ACP : en Afrique avec Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe en Afrique orientale

et australe (AFOA) et plus récemment avec le Cameroun en Afrique centrale ; dans la région caraïbe avec les 14 pays du CARIFORUM ; et dans le Pacifique avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée et, plus récemment, avec Fidji. Cette année, nous avons conclu les négociations avec les groupes APE d'Afrique de l'Ouest, de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et de la Communauté de l'Afrique de l'est (CAE).

Dans l'ensemble, ces accords couvrent désormais plus de la moitié des pays ACP, avec de réelles perspectives pour y adjoindre d'autres pays. D'autres négociations sont toujours en cours avec trois régions : l'Afrique centrale,

l'Afrique orientale et australe et le Pacifique. Des APE sont déjà mis en œuvre avec deux d'entre elles.

Récentes avancées

L'aboutissement des négociations avec l'Afrique de l'Ouest, le groupe APE de la SADC et la CAE en 2014 marque une étape importante dans les relations commerciales entre l'UE et l'Afrique. Grâce à ces accords équitables et équilibrés, nos relations privilégiées vont trouver un solide ancrage dans les réalités régionales et mondiale, en totale conformité avec les règles de l'OMC. Ils garantissent à toutes les régions un régime commercial unique avec l'UE, en lieu et place de différents régimes basés sur le niveau de revenus de chaque partenaire. Ceci est important pour l'intégration régionale en Afrique. La mise en œuvre de l'agenda commun APE nous permettra d'atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Cotonou conclu en 2000.

En Afrique subsaharienne, l'Afrique de l'Ouest et la SADC sont des poids lourds économiques. Plusieurs pays de ces régions APE ambitionnent de devenir des économies émergentes en moins d'une génération. Les APE peuvent soutenir cette vision qui est dans l'intérêt à long terme de toutes

les parties. Le 16 octobre, nous avons paraphé l'APE avec la CAE. Une fois mis en œuvre, je pense que l'APE facilitera le processus vers la mise en œuvre de l'union douanière de l'CAE, partenaire africain de l'UE et zone côtière en Afrique avec un meilleur accès à des liaisons commerciales viables. L'UE est déjà le principal partenaire commercial et d'investissement de ces régions. Les APE sont susceptibles de donner une impulsion supplémentaire à ces relations, avec des retombées positives pour le reste de l'Afrique. Le continent désire manifestement faire la transition de l'aide vers le commerce et l'investissement – une déclaration stratégique exprimée lors du 4^{ème} sommet UE-Afrique d'avril dernier.

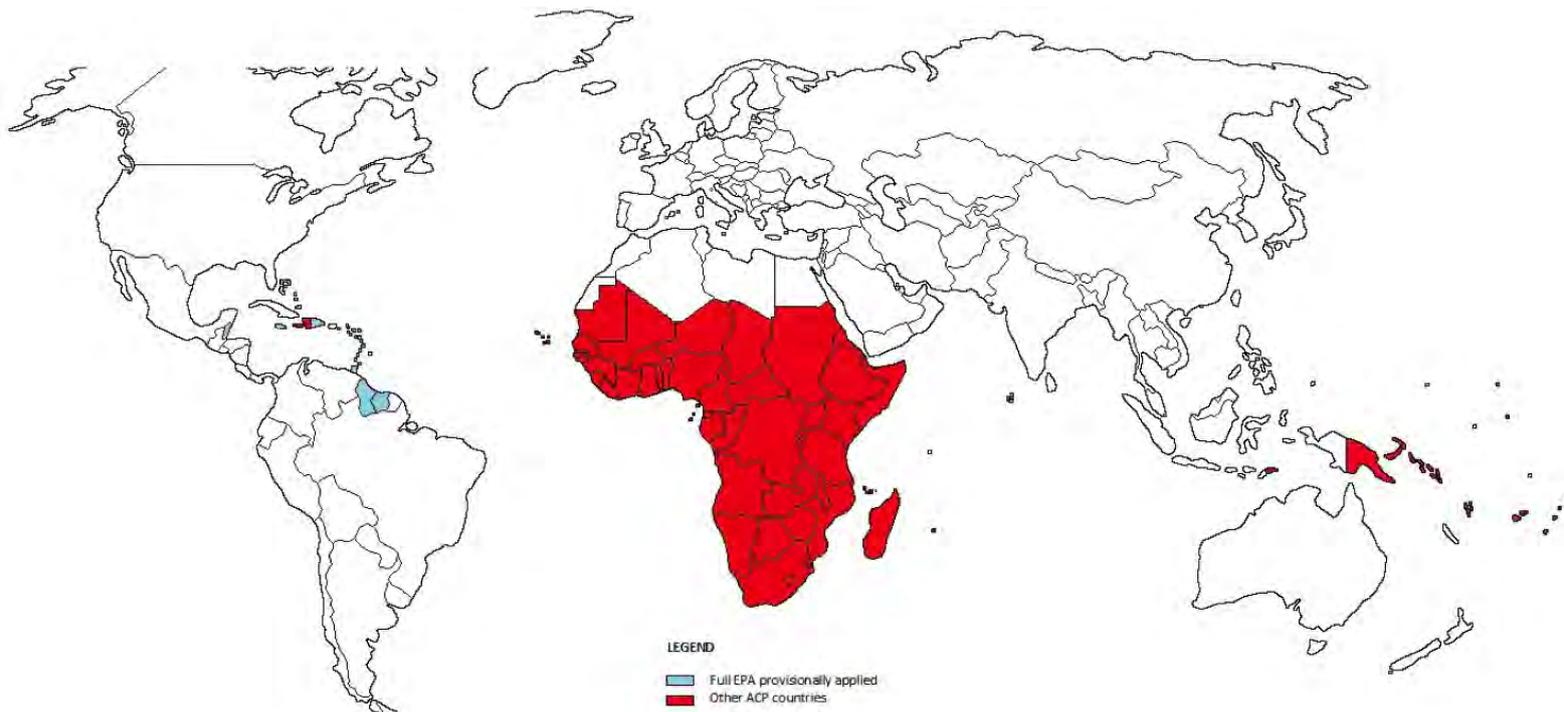
Ces APE montrent aussi combien l'UE tient à ce que ces accords commerciaux avec les partenaires africains soient mis au service du développement, de la création d'emplois et de la croissance à long terme. Je suis particulièrement heureux de voir que 12 pays moins avancés (PMA) font partie de l'APE en Afrique de l'Ouest, quatre de la CAE et deux autres de la SADC. Il y a de bonnes raisons à cela. Les APE représentent en effet bien plus que l'accès aux marchés. Ils incarnent un véritable partenariat impliquant

les institutions et une coopération continue. Leurs avantages ne peuvent être ni modifiés ni supprimés unilatéralement lorsqu'un pays gravite un échelon du développement. En d'autres termes, la sécurité juridique et la stabilité sont garanties pour les entreprises et les investisseurs.

N'oublions pas non plus qu'au titre des précédents accords commerciaux ACP-UE, plusieurs décennies de préférences unilatérales n'ont pas réussi à accroître ou à diversifier les exportations. C'est précisément l'une des raisons pour lesquelles nous avons décidé, de concert avec les pays ACP, de nous tourner vers des APE réciproques, quoiqu'asymétriques. Depuis le début, notre démarche s'inscrit dans la vision que les pays ACP disposent d'un énorme potentiel de croissance et pourraient tirer parti des possibilités découlant d'une économie mondiale interconnectée.

En donnant accès à plus de choix et en permettant d'importer les intrants à meilleur coût, les APE contribueront à abaisser les coûts de production et les prix à la consommation dans les pays ACP partenaires. C'est indispensable pour la compétitivité, le développement industriel et une meilleure articulation avec les filières mondiales. Enfin, de nombreuses dispositions des APE

APE provisoirement mis en œuvre, situation en février 2010



Ces APE montrent aussi combien l'UE tient à ce que ces accords commerciaux avec les partenaires africains soient mis au service du développement, de la création d'emplois et de la croissance à long terme.

vont bien au-delà des tarifs, je songe notamment aux dispositions relatives aux règles d'origine améliorées et au cumul étendu – essentielles pour l'intégration régionale – ou encore aux dispositions relatives aux obstacles techniques au commerce et à la coopération douanière. Les préférences unilatérales ne permettraient pas d'aller aussi loin.

Les APE ont évidemment suscité quelques oppositions et controverses, alimentées par les craintes d'une concurrence accrue et la possible perte de recettes douanières dans les pays ACP. Il me paraît toutefois qu'on ne peut ignorer les avantages économiques potentiels et les flexibilités sans précédent offerts par les APE. Ce sont des accords commerciaux et de développement généreux et singuliers, par le niveau d'asymétrie des engagements et des obligations. Alors que l'UE ouvre sans délai son marché à tous les produits

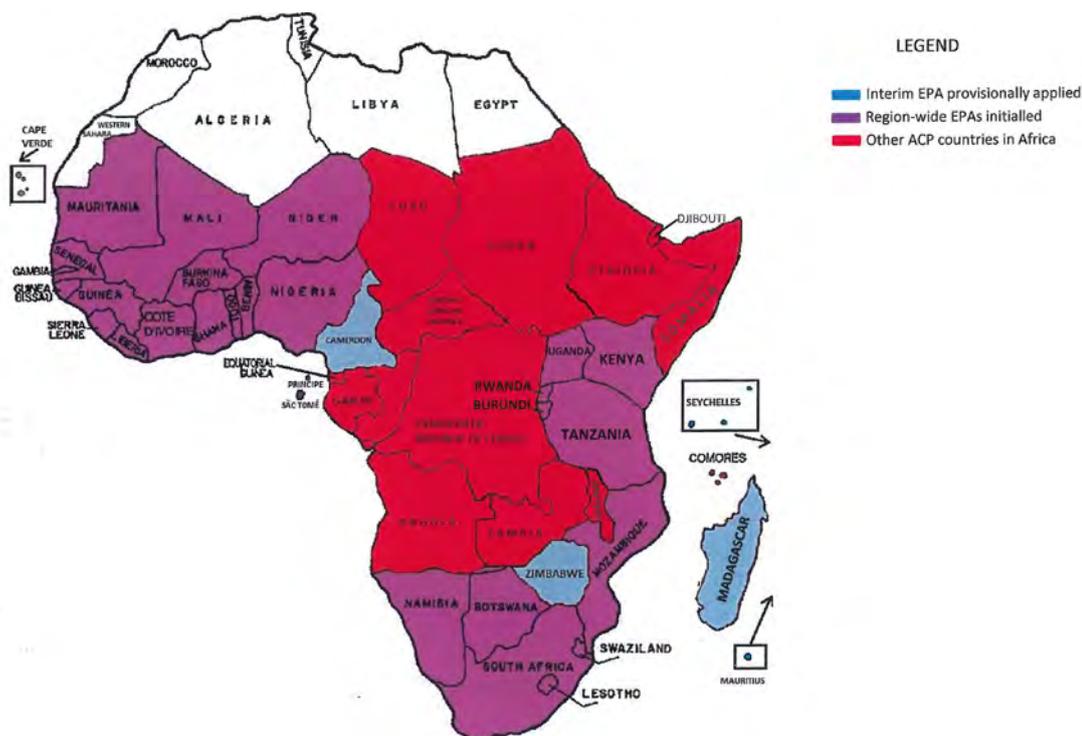
ACP, les pays ACP se voient accorder de longues périodes de transition et la liberté de protéger leurs produits sensibles de la libéralisation. Les chocs inutiles peuvent en outre être évités grâce à des mesures spéciales permettant aux partenaires ACP de promouvoir leur développement industriel et de protéger leur sécurité alimentaire, leurs industries naissantes et leurs ressources naturelles.

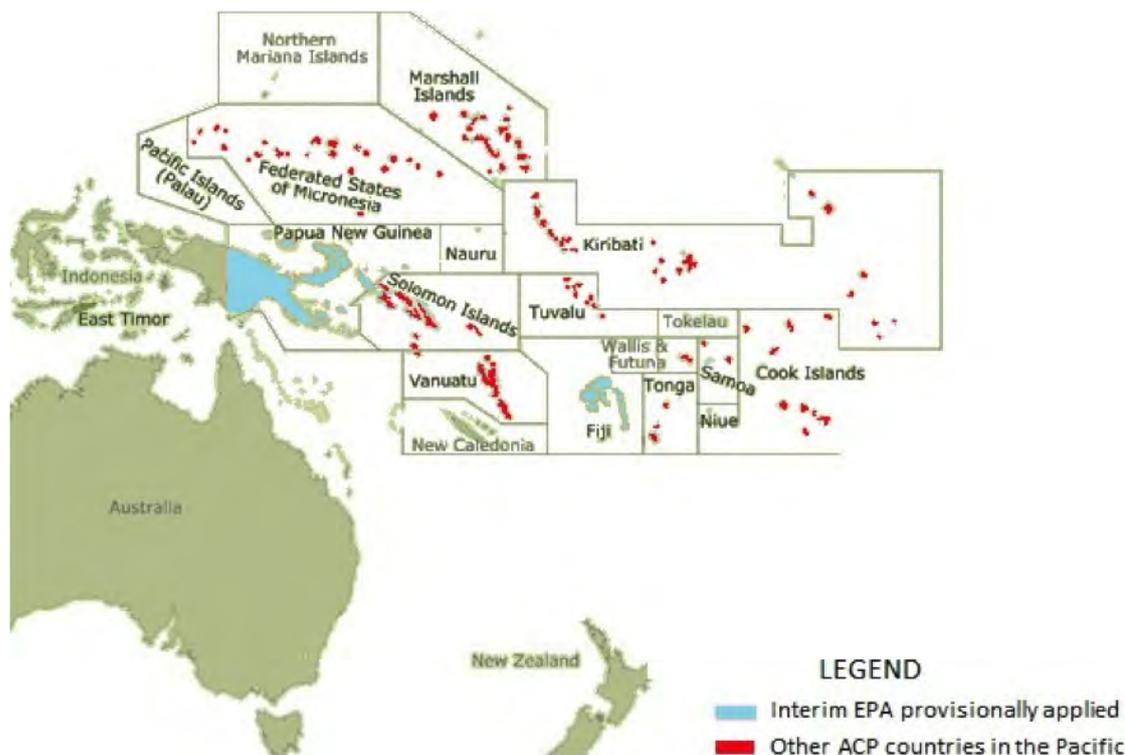
Grâce aux APE, les pays ACP pourront plus facilement exporter leurs produits agricoles vers l'UE. Un exemple : au delà d'avoir ouvert totalement le marché agricole de l'UE au Botswana, au Lesotho, à la Namibie, au Mozambique et au Swaziland, y compris pour des produits très sensibles comme la viande bovine et le sucre, l'accord avec le groupe APE de la SADC offre également à l'Afrique du Sud un accès au marché agricole européen, en consolidant *l'Accord sur le commerce, le développement et*

la coopération conclu en 2000. Pour l'agriculture prise dans son ensemble, l'UE va entièrement ou partiellement libéraliser 90% des lignes tarifaires agricoles (à titre de comparaison, l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), Afrique du Sud comprise, en a libéralisé 91%) et 91 % des échanges commerciaux (contre 97 % libéralisés par la SACU). Ce meilleur accès au marché agricole est rendu possible grâce aux quotas d'accès supplémentaires octroyés à l'Afrique du Sud pour le vin, le sucre et les fruits en conserve, entre autres, et à l'UE pour le blé, l'orge, les produits laitiers et les produits à base de viande. De part et d'autre, l'accès aux produits sensibles a été soigneusement calibré pour éviter des effets néfastes sur les marchés intérieurs.

L'Afrique du Sud et l'UE ont revu leurs relations en matière de commerce de vins et de spiritueux de manière à pouvoir remplacer deux accords

APE en Afrique, situation en octobre 2014





signés en 2002, mais jamais ratifiés. Pour la première fois, les échanges concernant des produits à haute valeur ajoutée et d'un intérêt vital pour les deux parties reposent sur des bases solides et équitables. À l'instar de l'UE, l'Afrique du Sud produit du vin selon des normes élevées ; les deux parties sont convenues de se référer aux normes internationales fixées par l'Organisation internationale de la vigne et du vin pour la définition des pratiques de vinification. Un accord sur les appellations géographiques, initialement conclu entre l'Afrique du Sud et l'UE, mais auquel tous les autres États APE pourront adhérer ultérieurement, permettra de protéger 251 indications géographiques (IG) clés pour l'UE, ainsi que 105 appellations sud-africaines, essentiellement de vins, mais aussi

de l'infusion Rooibos, afin de garantir aux producteurs de cette boisson emblématique leurs droits de propriété intellectuelle.

En janvier 2014, le commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Dacian Cioloș, a en outre annoncé une concession importante pour les pays ACP qui ont conclu des accords préférentiels avec l'UE : la cessation des restitutions pour les produits agricoles communautaires exportés vers ces pays.

Considérant tout ce que nous avons accompli, je suis intimement convaincu que les opérateurs économiques seront plus enclins à développer des activités productives et à investir dans des pays dont les relations commerciales avec l'UE s'inscrivent

dans un cadre d'APE stable et compatible avec l'OMC. Un meilleur environnement pour les affaires et le renforcement de la sécurité juridique vont certainement influencer leurs décisions d'approvisionnement et de localisation.

Et après ?

Au delà des avancés positives de ces derniers temps, l'heure n'est pas à la complaisance. À court terme, les récents accords négociés devront être consolidés, signés et appliqués, et le reste des négociations doit être mené à bien. À moyen et à long terme, il pourrait y avoir un besoin d'élargir et d'approfondir les partenariats existants en y associant d'autres pays et d'autres questions, selon les souhaits de nos pays partenaires.

‘ L'UE s'est engagée à les soutenir dans cette voie grâce à l'aide pour le commerce et, plus largement, l'aide au développement. ’

Il importe également de garder à l'esprit que le processus des APE ne s'arrête pas à la signature et à la ratification de l'accord : c'est un partenariat constant et sur le long terme. La mise en œuvre de l'APE nécessitera des efforts supplémentaires des deux côtés, bien au-delà des réductions tarifaires. Il s'agit de réaliser un ambitieux programme de réforme interne, de créer un environnement propice aux affaires et de renforcer la compétitivité et la capacité du secteur privé à prendre part aux échanges commerciaux. Nous ne pouvons ignorer les défis auxquels les partenaires ACP pourraient être confrontés. C'est pourquoi l'UE s'est engagée à les soutenir dans cette voie grâce à l'aide pour le commerce et, plus largement, l'aide au développement.

Je pense qu'à terme, le réseau APE couvrira l'ensemble des pays ACP qui souhaitent un tel partenariat avec l'Union européenne et leurs voisins. Certains pays, voire régions, pourraient cependant faire l'impasse sur cette offre, ce qui est bien sûr leur droit souverain et cela ne dépend pas de l'UE. L'UE continue néanmoins de proposer un système de préférences généralisées attractif aux pays éligibles, comprenant l'accès hors contingents et en franchise de droits de douane à tous les PMA au titre du régime « Tout, sauf les armes ».

Au final, je suis fier de laisser le dossier APE en bien meilleur état que je ne l'ai trouvé en 2010. Certes, le processus aura été éprouvant. Mais il aura changé la dynamique

On ne peut ignorer les avantages économiques potentiels et les flexibilités sans précédent offerts par les APE. Ce sont des accords commerciaux et de développement généreux et singuliers, par le niveau d'asymétrie des engagements et des obligations.

des relations entre les ACP et l'UE et la perception de l'UE en tant que partenaire, passant d'un fournisseur unilatéral à un partenaire. Plus tard, nous pourrions regarder en arrière et constater que le processus APE aura été un facteur positif – et non une question qui fâche – à mesure que le partenariat ACP-UE mûrit en un partenariat d'égal à égal, comme il est prévu dans l'Accord de partenariat de Cotonou.

Cet article a été traduit de l'anglais par ECDPM. La version originale est disponible en ligne dans l'édition anglaise de GREAT Insights.



Karel De Gucht est le Commissaire européen en charge du commerce depuis 2010. Cecilia Malmström lui succédera au 1^{er} novembre 2014.

L'APE de la SADC : Quelles perspectives ?

Par Dr Rob Davies

À l'issue de dix ans de préparatifs et de négociations, l'Accord de partenariat économique (APE) entre le groupe APE de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Union européenne (UE) a finalement été « paraphé » par nos négociateurs en chef, le 15 juillet 2014, à Pretoria. Le parape de l'Accord marque la fin des négociations.

Le moment est décisif, car l'APE a été paraphé avant le 1^{er} octobre 2014, date limite (fixée par l'UE) après laquelle le Botswana, la Namibie et le Swaziland auraient perdu l'accès préférentiel au marché de l'UE pour leurs exportations de viande bovine, de poisson et le sucre, dont leurs économies dépendent fortement. L'UE nous a assuré qu'en paraphant l'APE, nous pourrions maintenir, à leur niveau actuel, notre accès au marché européen jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord.

Les objectifs stratégiques de l'Afrique du Sud

Comme chacun le sait, les négociations des APE émanent d'une proposition de l'UE pour mettre en place un régime commercial, compatible avec les règles de l'OMC, en remplacement des préférences de Cotonou, auxquelles l'OMC avait accordé une couverture juridique via une dérogation valable jusque fin 2007. Les négociations avec l'UE portant sur la conclusion d'un APE ont été entamées dès 2002.

Si l'Afrique du Sud a rejoint le groupe APE de la SADC en 2004, c'est essentiellement pour deux raisons. D'abord, notre objectif était de minimiser, autant que possible, la menace de fragmentation des processus de développement et d'intégration régionale en cours en Afrique australe. Nous craignons en particulier que l'APE ne compromette le fonctionnement de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU), une union plus que centenaire entre le Botswana, le Lesotho, la Namibie, le Swaziland et l'Afrique du Sud. Notre décision a également été motivée par les demandes qui nous avaient été adressées en ce sens par d'autres pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), ainsi que par la Commission européenne (CE) en 2002.

Ensuite, les négociations ont été l'occasion d'améliorer les exportations agricoles de l'Afrique du Sud vers l'UE et de trouver un régime de préférences plus équitable pour nos échanges agricoles. Conformément à l'accord de libre-échange conclu entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne (Accord sur le commerce, le développement et la coopération avec l'Afrique du Sud, TDCA), l'Afrique du Sud a davantage libéralisé son marché agricole que l'UE.

Les résultats de l'APE de la SADC

Nous sommes ravis de constater que l'APE paraphé répond à ces objectifs. Il préserve la cohérence fonctionnelle de la SACU, notamment en ce qui concerne le maintien du tarif extérieur commun, même si les autres membres du groupe

APE de la SADC continuent de bénéficier d'un meilleur accès au marché de l'UE que nous. Cet accord est néanmoins porteur d'importantes améliorations par rapport au TDCA. L'Afrique du Sud obtient un meilleur accès au marché pour 32 de ses produits agricoles et améliore significativement son accès au marché européen pour le vin, le sucre et l'éthanol. Elle obtient aussi un meilleur accès pour ses exportations de fleurs, de produits laitiers, de fruits et de produits à base de fruits. Ces concessions tarifaires vont dans le sens d'un rééquilibrage du TDCA en notre faveur.

Les règles d'origine de l'APE sont en outre meilleures que celles du TDCA car elles facilitent le commerce intra-régional et l'industrialisation, plus particulièrement en Afrique orientale et australe. Ces nouvelles règles s'accompagnent également de dispositions qui favorisent les exportations de vêtements à partir de l'Afrique du Sud. L'APE assouplit diverses autres règles commerciales par rapport au TDCA. Il offre plus de latitude que ce dernier pour l'utilisation de taxes à l'exportation sur huit produits sur une période de 12 ans, moyennant quelques exceptions pour les exportations à destination de l'UE. Il est également convenu que l'UE supprimera ses subventions à l'exportation pour les produits agricoles destinés à la SACU et qu'elle offrira des mesures de sauvegarde plus efficaces pour palier toute hausse préjudiciable des importations.

Si l'Afrique du Sud a accepté de négocier un protocole sur les indications géographiques (IG), c'est qu'il est de son intérêt de protéger les appellations des nombreux vins qu'elle exporte vers l'UE, et de plus en plus de son intérêt de protéger les appellations de certaines de ses spécialités agricoles (comme le « rooibos », le « honeybush » et « l'agneau du Karoo »). Le résultat des négociations des IG n'affectera pas les noms des produits actuellement utilisés par les producteurs sud-africains et surtout, nous avons établi pour nos parties prenantes un mécanisme pour régler les obstacles non tarifaires qui entravent le commerce du vin.

Nous nous félicitons par ailleurs que l'accord final de l'APE aborde les questions commerciales de nouvelle génération



tels les marchés publics et la concurrence sur la base de coopération et pas de manière juridiquement contraignante. En revanche, les négociations en cours entre la CE et certains membres du groupe APE de la SADC à propos des services et des investissements nous font craindre, si elles devaient aboutir, de l'apparition de nouveaux clivages sur ces questions commerciales au sein de la SADC et de la SACU.

En ce qui concerne le processus et le calendrier d'entrée en vigueur de l'accord, il faudra d'abord compter deux mois pour l'autorisation de nos services juridiques. L'accord pourra ensuite être soumis au Conseil des ministres sud-africain pour approbation, puis au Parlement sud-africain pour ratification. Une fois ratifié, l'accord pourra être signé, et il entrera en vigueur dès que toutes les parties auront franchi toutes les étapes de leurs processus d'approbation nationaux respectifs. Cela devrait prendre environ huit mois.

Au delà l'APE de la SADC

La relation entre l'Afrique du Sud et l'UE est vaste, profonde et solide, et s'appuie sur un partenariat stratégique inauguré en 2007. Le paraphe de l'APE de la SADC marque une nouvelle étape dans l'évolution de nos relations avec notre principal partenaire commercial et d'investissement. Il nous tarde de renforcer cette relation, sur la base du nouvel accord et en concertation avec nos partenaires européens, afin de soutenir les objectifs de croissance et de développement inscrits dans le plan de développement national sud-africain.

Si je considère le chemin parcouru au cours des dix dernières années, la conclusion des négociations APE qui, en même temps garantie un partenariat équitable au service du développement n'a pas été chose aisée. Les questions abordées étaient politiquement, économiquement et juridiquement complexes, et lourdes de conséquences pour le développement et les perspectives d'intégration en Afrique.

Les récents changements observés dans l'économie mondiale se sont accompagnés d'améliorations significatives dans les perspectives économiques de l'Afrique. L'Afrique s'est toutefois donné comme objectif économique prioritaire de passer d'une croissance basée sur la consommation et l'exportation de matières premières, vers une trajectoire axée sur le développement durable où les ressources naturelles du

continent serviraient de base pour la diversification et de l'industrialisation. Les gouvernements et les dirigeants africains sont résolus à achever cette transformation, qui nécessitera un arsenal savamment dosé de nouvelles mesures politiques, dont le recours aux taxes à l'exportation pour soutenir l'industrialisation.

Le cas de figure qui nous inquiète le plus reste toutefois celui où des APE distincts auraient été conclus avec différents groupes de pays africains qui ne correspondent pas aux accords régionaux existants et qui saperaient donc les efforts d'intégration africaine. Si rien n'est fait, une telle issue entraverait le projet d'intégration africaine pour les années à venir.

Plusieurs groupes de pays africains sont en train de négocier des APE séparés, prévoyant différents scénarios de démantèlement tarifaires, tant en terme

de produits que de calendrier, différentes listes d'exclusions et différentes règles d'origine, et tout cela ne va faire que compliquer les échanges intra-régionaux dans la mesure où nous allons devoir instaurer de nouveaux contrôles à nos frontières. La diversité des dispositions juridiques dans les différents APE (telles que, par exemple, la clause NPF ou les taxes à l'exportation) vont également compliquer le cheminement vers des positions politiques communes dans le cadre de l'intégration qui se dessine en Afrique.

‘ L'Afrique s'est toutefois donné comme objectif économique prioritaire de passer d'une croissance basée sur la consommation et l'exportation de matières premières, vers une trajectoire axée sur le développement durable où les ressources naturelles du continent serviraient de base pour la diversification et de l'industrialisation. ’

Il y a sans doute moyen d'atténuer en partie les risques. Par exemple, on devrait pouvoir insérer des dispositions en matière de cumul dans les règles d'origine afin de permettre aux pays africains de s'approvisionner mutuellement en intrants en vue d'exportations à destination de l'UE au titre des divers APE. De telles dispositions stimuleraient le commerce intra-africain et l'industrialisation en Afrique. Le groupe APE de la SADC a proposé un « effort commun » aux niveaux de l'Afrique et des pays ACP, et en coopération avec l'UE, afin d'apporter une base juridique au cumul intra-APE entre les pays ACP.

Il pourrait également s'avérer nécessaire d'établir un mécanisme par lequel les gouvernements africains se réservent le droit de corriger toute entrave à l'intégration régionale africaine découlant des engagements pris au titre des APE. Nous pensons que cela pourrait nous aider à préserver l'intégrité de notre engagement en faveur de l'intégration régionale en Afrique. Un mécanisme efficace à cet égard contribuerait à garantir une meilleure complémentarité entre les APE et le projet d'intégration africaine.

Cet article a été traduit de l'anglais par ECDPM. La version originale est disponible en ligne dans l'édition anglaise de GREAT Insights.



Dr Rob Davies, député, est le Ministre du commerce et de l'industrie de l'Afrique du Sud.



Commerce sans compromis

Par Bernd Lange

Les accords de partenariat économique (APE) forment en fait une excellente occasion de renforcer et de promouvoir l'intégration intrarégionale et interrégionale, une opportunité qu'il ne faut pas laisser passer. Le processus longtemps décrié des APE pourrait fort bien être un catalyseur améliorant les relations politiques et d'affaires Afrique-Afrique et Afrique-UE.

Vers un commerce véritablement équitable

Mis en place dans de bonnes conditions, les échanges libres et équitables peuvent être une source dynamique d'emplois et de croissance. Les ressources et le savoir-faire apportés par des investissements directs étrangers, transparents et correctement réglementés, sont des éléments importants pour réussir. Les politiques en matière de commerce et d'investissement doivent créer et pérenniser des conditions permettant d'apporter de la valeur ajoutée aux chaînes d'approvisionnement transfrontalières complexes qui sont celles du monde actuel.

La mondialisation a montré sa capacité à sortir des millions de personnes de la pauvreté en créant de nouveaux emplois et en valorisant ceux déjà existants. Si elle est correctement gérée, elle peut améliorer les niveaux de vie et dynamiser l'économie et l'intégration sociale. Mais laissée aux forces du marché et du capitalisme de connivence, elle a suffisamment montré qu'elle

pouvait être la cause de dégradation sociale et environnementale.

Le Parlement européen et sa Commission du commerce international (INTA) sont déterminés à mettre tout en œuvre pour que les échanges commerciaux ne soient pas seulement libres mais aussi équitables, et trouvent un juste équilibre entre principes et intérêts communs. Nous sommes convaincus que seul un régime commercial fondé sur des règles claires, et sans distorsions, sans lourdeurs administratives, sans interdictions arbitraires d'importation ou d'exportation et sans discrimination envers les entreprises et les investisseurs étrangers, est réellement libre. Nous pensons également que pour être équitables, les politiques commerciales doivent servir à soutenir le développement durable, l'inclusion sociale et la protection des droits de l'homme. Dans cet esprit, les politiques en matière de commerce et d'investissement doivent être utilisées pour aller dans le sens non seulement des intérêts économiques, mais aussi des droits civils, politiques, sociaux,

environnementaux et de solidarité.

Le Parlement européen analyse chaque APE et la législation qui y est liée, en accordant une attention particulière à l'articulation entre intérêts, valeurs et développement. Et bien entendu, c'est au Parlement que revient le dernier mot dans ce processus puisque c'est lui qui ratifie tout accord. Durant le long et laborieux processus de négociation des APE, le Parlement européen a recentré le système de préférences généralisées (SPG) de l'UE sur les pays en ayant le plus besoin. Nous avons aussi allongé la période de suppression progressive du règlement sur l'accès au marché (RAM) 1528/2007, approuvé la mise en place d'APE intérimaires avec les pays du Pacifique, d'Afrique orientale et d'Afrique australe, et avec le Cameroun, suivi de près la mise en œuvre de l'APE avec CARIFORUM. Notre tâche est loin d'être achevée : les accords avec les groupements régionaux d'Afrique occidentale et d'Afrique australe seront bientôt à l'ordre du jour de la Commission du commerce international et seront ensuite débattus en séance plénière par le Parlement européen.

Le Parlement européen et sa Commission du commerce international (INTA) sont déterminés à mettre tout en œuvre pour que les échanges commerciaux ne soient pas seulement libres mais aussi équitables.

APE – une voie escarpée vers le succès

La politique commerciale de l'UE en général et les APE en particulier sont les fruits de vastes discussions et consultations impliquant les institutions de l'UE, les États membres de l'UE et les parties prenantes au sein de l'UE et au-delà. Entamées en 2002, ces discussions au sommet entre l'UE et les groupements de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont parvenues l'été dernier, malgré les retards pris en cours de route, à des avancées décisives sur la conclusion d'un APE régional axé sur le développement et compatible avec les règles de l'OMC.

La conclusion d'un APE régional avec les groupements régionaux d'Afrique occidentale et d'Afrique australe et les ratifications d'autres APE intérimaires marquent un important tournant dans les relations commerciales UE-Afrique. Même s'il n'est pas parfait, le processus souvent difficile et particulièrement long des APE peut néanmoins être considéré comme un succès et ce, pour plusieurs raisons.

En termes de contenu, nous avons couplé le principe de l'essentiel des échanges commerciaux à de meilleures dispositions sur les règles d'origine et à une composante développement, stimulant ainsi la cohésion régionale de nos pays partenaires. Les principales caractéristiques de notre approche dans ce domaine sont l'accès immédiat au marché de l'UE et l'ouverture graduelle et asymétrique des marchés des régions partenaires.

C'est aussi un succès en terme de processus. Les longues années que les négociateurs africains et européens ont consacrées à ces négociations commerciales ne l'ont pas été en vain. Nous avons pu montrer notre volonté politique lorsque des choix politiques ont dû être faits, des choix qui témoignent

d'un remarquable degré de flexibilité. Nous avons su trouver des compromis lorsque nous étions dans l'impasse, prêts à tout abandonner, et c'est peut-être l'aspect le plus important - nous avons confirmé notre engagement en faveur du développement fondé sur le commerce. Et nous avons su rester flexibles : les portes restent ouvertes pour l'inclusion, le moment venu, d'autres parties aux APE intérimaires ou l'approfondissement de ces APE.

Et cette option conservera son importance. Il est clair que les accords de commerce bilatéraux et multilatéraux qui remplacent les préférences unilatérales continueront à être essentiels tant que dureront les incertitudes sur la mise en œuvre de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges.

La mobilisation de la société civile et l'intérêt de la communauté scientifique ont généré d'importantes discussions et d'intéressantes analyses, qui ont contribué à sensibiliser nos partenaires à ces questions et à dissiper leurs inquiétudes. Tout en suivant de près le processus de négociation des APE, le Parlement européen a aussi prêté une oreille attentive aux voix de la société civile et du monde des affaires, à la fois au sein de l'UE et hors de l'UE, et continuera à le faire. Je souhaiterais réaffirmer ici que la « clause de non-exécution » contenue dans les APE est pour le Parlement européen une ligne rouge à ne pas franchir. La protection des droits de l'homme ainsi que les normes sociales et environnementales sont profondément ancrées dans les relations commerciales de l'UE et le Parlement européen continuera à jouer pleinement son rôle de conscience démocratique de l'Europe en veillant au respect de ces valeurs.

Même si c'est un processus douloureux pour certains pays partenaires, la date butoir du règlement sur l'accès au marché, qui met progressivement fin aux préférences unilatérales, a

fortement incité les responsables politiques à penser davantage « régional ». Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que la régionalisation et le développement ne peuvent pas être imposés à quelque pays ou région que ce soit. Il est par conséquent extrêmement encourageant de constater l'émergence d'un réel sentiment d'appropriation parmi les différents groupements régionaux. Nous devons tenter de transformer le processus des APE en un catalyseur de réel changement positif, facilitant l'apparition de nouvelles relations politiques et d'affaires de qualité Afrique-Afrique et Afrique-UE.

Les engagements pris par les partenaires APE comprennent des obligations contractuelles en accord avec les règles de l'OMC, visant à faciliter l'intégration régionale et le développement fondé sur le commerce. Cela ne se fera pas sans efforts. Des réformes structurelles parfois douloureuses seront nécessaires et les opérateurs économiques devront s'adapter aux nouvelles réalités induites par la concurrence accrue.

Même si le commerce est l'une des conditions préalables au développement, il ne se suffit pas à lui seul. Il est par conséquent primordial que l'UE remplisse sa mission de soutien aux pays qui acceptent de jouer le rôle de locomotive du long processus d'intégration au sein de leur régions respectives, prêts à affronter des contraintes à court-terme pour stimuler une croissance durable, qui à terme profitera à leurs entreprises et à leur société. Si elle veut être efficace et correctement ciblée, l'aide pour le commerce doit être mise au service de l'intégration du commerce. L'UE ne doit pas hésiter à faire un effort supplémentaire et continuer à aider les pays en développement à créer des chaînes de valeur régionales et à terme, à rejoindre les chaînes de production mondiales.

Les politiques en matière de commerce et d'investissement doivent être utilisées pour aller dans le sens non seulement des intérêts économiques, mais aussi des droits civils, politiques, sociaux, environnementaux et de solidarité.

La « clause de non-exécution » contenue dans les APE est pour le Parlement européen une ligne rouge à ne pas franchir.

Un processus plutôt qu'une destination

N'oublions pas qu'aussi ardu qu'ait été le long processus de négociation et de ratification des APE, ce n'est que la première étape. La mise en œuvre est fondamentale. L'APE conclu avec CARIFORUM en est une bonne illustration.

Les défis et les opportunités pour les différents groupements régionaux ACP, y compris les communautés économiques régionales (CER) en Afrique, sont parfaitement clairs. Une bonne part des prochaines étapes pour aller de l'avant semblent relever de l'évidence. L'une des pièces du puzzle de la croissance sera de réduire autant que possible ou d'éliminer complètement les obstacles aux échanges commerciaux entre pays africains. Il ne fait aucun doute qu'ils entravent le développement. Ou pour formuler les choses autrement : il est clair que l'isolement total d'un pays par rapport au commerce mondial et qu'une dépendance excessive sur les exportations de matières premières ne sont pas les meilleurs ingrédients pour favoriser la croissance et le développement durables.

C'est à nos partenaires ACP qu'il revient de mettre à profit leur potentiel et d'utiliser les instruments disponibles pour stimuler un processus positif de transformation socioéconomique. Dans ce processus, le succès des partenariats dépendra en grande partie de la crédibilité et de l'efficacité des organisations régionales, de l'implication des parlements et de la société civile, et de la capacité des autorités nationales à tenir les promesses faites par le passé.

La création d'un socle agricole et industrielle fort n'est pas possible en l'absence d'infrastructures matérielles et immatérielles et de services fonctionnant bien, qui cimentent les économies. Comme de nombreux exemples le montrent, le développement de liens au sein même d'une économie et la diversification du commerce, des flux d'investissement et des partenariats commerciaux sont des éléments essentiels pour capter une part importante

de la « valeur ajoutée ». A une époque marquée par la disponibilité limitée des finances publiques, l'assistance technique ciblée sur l'intégration du commerce, les partenariats publics-privés et le rôle des économies émergentes, ceci est d'une importance encore plus accrue.

Il n'est pas possible de progresser dans les chaînes de valeur sans sécurité juridique et sans environnement réglementaire solide, permettant les transferts de technologies et de compétences qui renforcent la compétitivité et la productivité. A cet égard, le rôle des parlements nationaux et régionaux dans la formulation des politiques et la redevance de comptes par les gouvernements pour les politiques qu'ils mettent en œuvre et les accords qu'ils concluent, reste essentiel.

Les objectifs et les desseins particulièrement ambitieux, tels que le projet de création en 2017 d'une zone de libre-échange à l'échelle de tout le continent africain, sont des points clés. Nous devons cependant rester réalistes et commencer par éliminer les obstacles au commerce entre pays individuels. Seule une véritable intégration intrarégionale et une coordination intrarégionale efficace peuvent permettre de concrétiser ces ambitions continentales. Une fois qu'une certaine masse critique au sein d'un bloc régional sera en place et que les institutions communes auront été renforcées, nous verrons peut-être se produire des « élargissements » ou des « fusions » de communautés économiques régionales, telles que celle envisagée dans le cadre de l'initiative tripartite COMESA-CAE-SADC.

Les APE garantissant un accès « traditionnel » au marché de l'UE ne sont pas une solution aux défis auxquels sont confrontées les économies africaines. Les négociations des APE ont mis en évidence l'existence d'un réseau complexe d'intrants intermédiaires régis par un enchevêtrement de dispositions des accords de libre-échange. L'UE a conclu et a entamé un grand nombre de pourparlers commerciaux, et notamment le vaste Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement.

Cela n'enlève rien au fait que le processus des APE peut constituer un tremplin très utile pour des réformes économiques sur le long terme, et contribuer à préparer les partenaires en développement à utiliser le potentiel offert par les règles en matière d'investissement, de services et de commerce. Personnellement, je suis convaincu que, malgré les défis, les accords de partenariat économique peuvent jouer un rôle non négligeable pour les pays qui recherchent une croissance économique durable et un approfondissement de l'intégration.

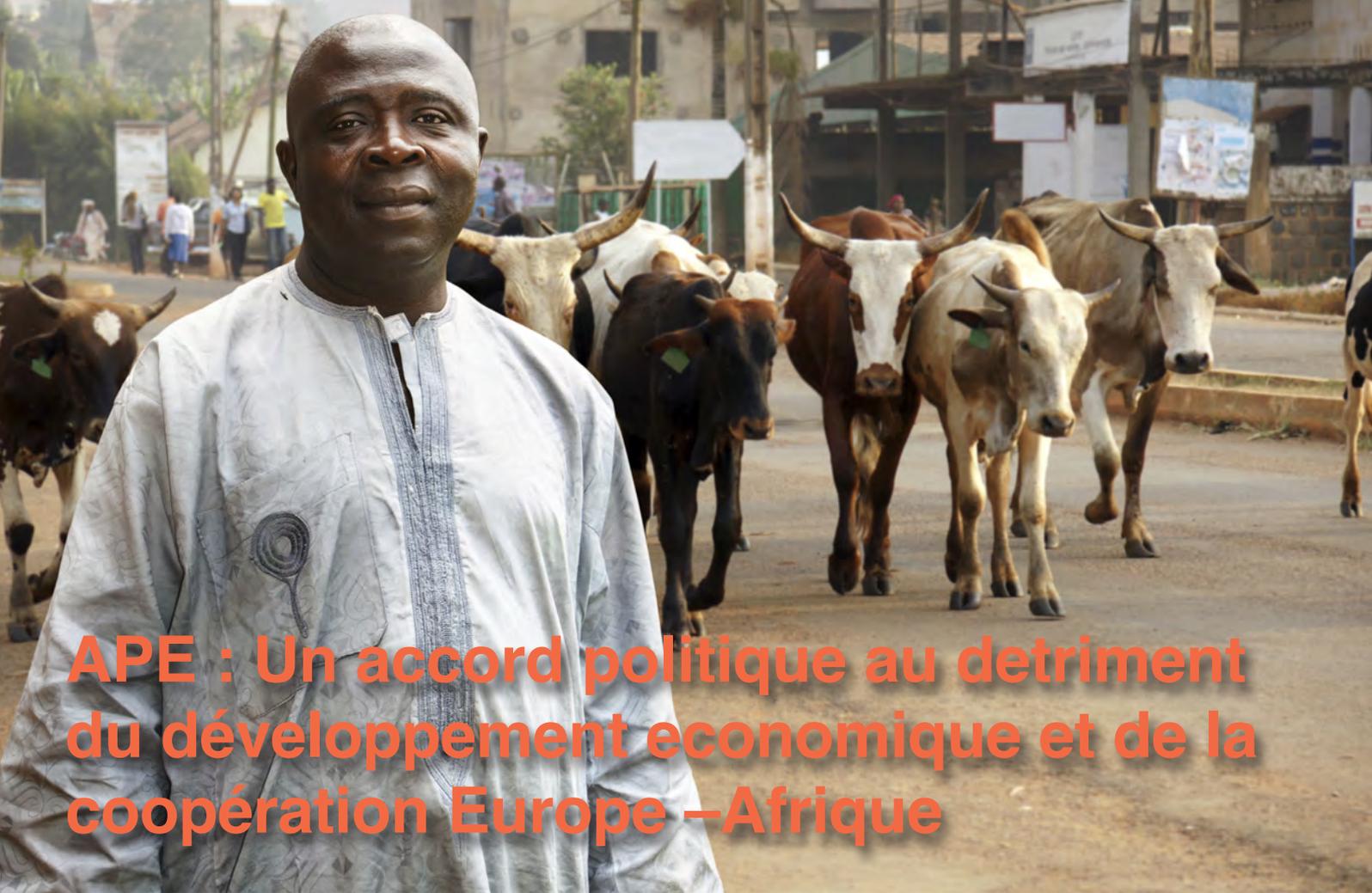
Les partenaires APE devraient également mettre tout en œuvre pour observer les normes en matière d'environnement et de travail, assurer une utilisation durable des ressources et promouvoir la responsabilité sociale des entreprises. Si la flexibilité est importante, il convient d'éviter absolument les inégalités de traitement et des doubles standards entre partenaires commerciaux. Un suivi attentif dans ce domaine est indispensable. Les APE doivent maintenant être mis au service du développement durable et pérenne.

Cet article a été traduit de l'anglais par ECDPM. La version originale est disponible en ligne dans l'édition anglaise de GREAT Insights.



Bernd Lange est membre du Parlement européen au sein de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates. Il est également président de la Commission du Parlement européen du commerce international (INTA).

Nous devons tenter de transformer le processus des APE en un catalyseur de réel changement positif, facilitant l'apparition de nouvelles relations politiques et d'affaires de qualité Afrique-Afrique et Afrique-UE.



APE : Un accord politique au detriment du développement économique et de la coopération Europe –Afrique

Par Kalilou Sylla, Mamadou Cissoko et Marie Louise Cisse

Les quinze pays membres de la Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) et la Mauritanie ont approuvé définitivement le 10 juillet 2014, au cours de la 45^{ème} session ordinaire de la conférence des Chefs d’Etats de la communauté ouest-africaine tenue à Accra, la signature de l’Accord de partenariat économique (APE) avec l’Union européenne (UE). Cette décision fait de la CEDEAO la première région africaine à avoir conclu un tel accord commercial avec l’UE. Cet accord est conclu à un moment décisif pour l’Afrique de l’Ouest qui est la première région de croissance dans le monde.

Il convient d’analyser les impacts des APE, les raisons profondes de l’accord et les conséquences sur les relations entre l’Afrique de l’Europe.

Impact des APE : rumeurs à l’épreuve des faits

Tous les acteurs d’Afrique de l’Ouest ont compris depuis le début des négociations qu’il ne s’agissait pas d’une négociation pour le développement économique parce qu’on ne peut pas exercer de telles pressions sur des Etats pour signer un accord qui est favorable à leur propre destin. Tout comme on n’a pas besoin de se cacher pour parapher des accords qui ont des conséquences supposées positives pour les populations.

Pour mieux comprendre cet argumentaire, on peut revisiter un à un les arguments favorisés des négociateurs des deux parties à savoir : les APE sont favorables à la croissance, les APE sont favorables aux investissements et les APE sont porteurs de développement. *Ce ne sont que des rumeurs.*

Rumeur 1 : Les APE sont favorables à la croissance

L’APE s’attaque à la principale source de croissance de l’Afrique de l’Ouest : l’agriculture. Les produits fortement subventionnés européens (plus de 270 milliards de CFA, environ 414 millions d’euro) vont déstabiliser notre agriculture et induire une baisse des prix relatifs notamment pour les éleveurs et les producteurs de lait.

Ces produits fortement subventionnés, en réduisant la production régionale par un dumping parfaitement légalisé par l’APE, vont réduire la rentabilité de nombreux produits agricoles et renforcer une

‘ L’APE introduit des distorsions dans les flux d’investissement vers la région en développant une préférence implicite pour les investissements européens au dépend d’autres investissements.’

dégradation des conditions de vie sans précédent notamment chez les groupes les plus vulnérables constitués par les éleveurs et les femmes vendeuses de lait.

L’APE va non seulement briser le parapluie de la résilience mais aussi inciter à un exode rural massif qui se traduira faute d’opportunité en immigration illégale en direction de l’Europe. Ainsi donc, l’APE va démobiliser les populations rurales dans leurs territoires pour un avenir de prospérité et de paix. Cet accord met à rude épreuve la confiance entre les hautes autorités et les populations qui sont traumatisées par la déception de ceux à qui ils ont confié leur destin. En définitive, en s’attaquant à la principale source de croissance de l’Afrique de l’Ouest, l’APE ne peut pas être favorable à la croissance.

Rumeur 2 : Les APE sont favorables aux investissements en Afrique de l’Ouest

L’Afrique au Sud du Sahara est la première région des intentions d’investissements dans le monde, selon le magazine *The Economist*. Il y a donc un consensus mondial sur la première place d’investissement dans le monde qu’est l’Afrique de l’Ouest. Même sans l’APE, les investisseurs du monde choisiront l’Afrique de l’Ouest qui rapporte le plus de bénéfice par franc investi dans le monde.

La réalité est que l’APE réduit cette perspective en confinant cette région aux investisseurs européens. L’APE introduit des distorsions dans les flux d’investissement vers la région en développant une préférence implicite pour les investissements européens au dépend d’autres investissements.

Cet accord sera la plus grande contrainte aux investissements des autres parties du monde en Afrique de l’Ouest. En effet, la région sera menacée par les autres investisseurs du monde, de plus en plus importants dans l’investissement mondial, qui exigeront les mêmes faveurs que celles accordées à l’Europe. Il y a donc fort à parier que les Américains en feront une condition pour le renouvellement de l’*African Growth and Opportunity Act* (AGOA).

Rumeur 3 : Les APE sont favorables à l’intégration économique et au développement

L’APE, en subventionnant implicitement les produits européens, crée un détournement de commerce en faveur de l’Europe et découragent la production et la consommation des produits locaux au profit des importations de produits européens. Cet accord renforce la division du travail entre l’Afrique de l’Ouest qui fournit les matières premières aux industries européennes sans accéder à un marché européen protégé en réalité par des barrières techniques au commerce.

Par ailleurs, les Etats d’Afrique de l’Ouest devront subir des pertes fiscales du fait de l’APE réduisant ainsi leur capacité à faire face aux défis de développement. Ce déficit fiscal induira à terme un déficit de la balance des paiements accentuée par un déficit des balances commerciale et des capitaux vis-à-vis de l’Union Européenne. Cette situation réduira la capacité et la qualité de la politique monétaire de la région donc de la politique économique en faveur du développement.

‘ ...l’APE crée un détournement de commerce en faveur de l’Europe et découragent la production et la consommation des produits locaux au profit des importations de produits européens.’

L’APE, comme nous l’avons démontré, va stimuler l’exode rural puis l’immigration clandestine vers l’Europe avec la baisse des prix relatifs dans le secteur agricole alimentaire. Cet exode sera d’autant plus important que l’intégration régionale, le potentiel le plus important de la région, sera menacée par cet APE qui induit un dumping légalisé contre les produits régionaux et un détournement de commerce au profit de l’Europe.

L’illusion est donnée à l’Afrique de l’Ouest que l’Europe finance le programme APE pour le développement (PAPED); en réalité, les subventions données aux produits européens pour déstabiliser les marchés notamment agricoles, pour plus de €414 millions par an, créent des dégâts plus importants que le montant prévu pour financer le PAPED.

Raisons profondes de la conclusion des accords

L’Europe et les Etats Unis ne comptent plus que pour environ 35% du PIB mondial, ce poids continuera à décliner. Cette baisse de l’importance de l’occident dans l’économie mondiale est liée principale à la perte de marché et au vieillissement de la population.

L'une des raisons stratégiques de cette nouvelle situation mondiale est le dynamisme économique des pays émergents et leur main mise sur les ressources naturelles mondiales.

Au contraire, l'Afrique de l'Ouest regorge de ressources naturelles importantes et d'une évolution importante de sa population. Ce qui lui confère un marché important.

Pour l'Europe, l'APE constitue un puissant outil afin de se faire remorquer par l'un des marchés les plus dynamiques au monde et surtout l'accès à la ressource sans pétition à travers.

Pour les politiques d'Afrique de l'Ouest, c'est un moyen de consolider leur pouvoir à l'approche des élections et surtout bénéficier d'une prime à la proclamation de l'Union européenne.¹

Donc, ces APE sont en réalité des accords politiques qui se cachent derrière des supposés accords économiques en vue de combler l'absence de compétitivité de l'économie européenne et de donner une subvention politique aux chefs d'Etat signataires.

APE : Outil de destruction du partenariat Afrique - Europe

A l'épreuve des faits, les APE vont accroître la pauvreté en milieu rural notamment au niveau des populations nomades productrices de viande et de lait.

On s'attend à ce que l'immigration illégale s'accélère, que les partis d'extrême droite influencent les politiques publiques en Europe et mettent en mal la coopération entre l'Afrique et l'Europe. Le sentiment anti européen montera dans l'opinion publique africaine et un terrain fertile sera offert aux autres pays notamment les pays émergents qui offrent plus de possibilités de croissance et refusent de signer des accords économiques qui obligent l'Afrique de l'Ouest à faire le commerce avec eux tout en gardant leurs subventions aux produits exportés. L'APE est en réalité une vraie subvention au renforcement du commerce entre l'Afrique de l'Ouest et les autres pays notamment les pays émergents.

“ ROPPA se mobilisera en Afrique et en Europe pour s'opposer par tous les moyens légaux à l'APE. ”

En outre, les gouvernements voulant signer l'APE dans notre région auront des difficultés à expliquer à leur population et surtout dans les débats politiques électoraux qui sont très proches, les raisons de leur choix qui vont contribuer à détruire le marché régional et taxer implicitement les produits locaux au profit des produits européens en accélérant l'exode rural et l'immigration clandestine.

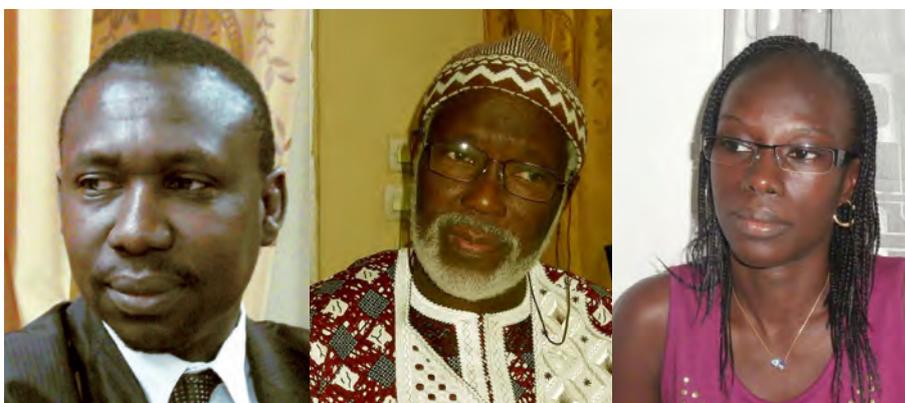
Conclusion

L'UE vient en Afrique de l'Ouest pour chercher un marché stable et profitera du moteur formidable de développement que constitue l'Afrique de l'Ouest avec sa croissance forte, sa population jeune et son marché dynamique. Pour cela, l'Europe offre une subvention politique de court terme aux leaders politiques africains transformant ainsi un accord économique en un accord politique.

L'Afrique de l'Ouest et l'Europe sortiront affaiblis dans cet accord car ils ne sont pas conformes aux aspirations profondes des deux parties. C'est pour toutes ces raisons que le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) se mobilisera en Afrique et en Europe pour s'opposer par tous les moyens légaux à l'APE.

Note

1. Le soutien de l'UE ou alors le fameux communiqué de l'UE qui donne sa position sur les résultats des élections.



Kalilou Sylla (à gauche) est Secrétaire Exécutif du ROPPA, Mamadou Cissoko est Président d'honneur du ROPPA et Marie Louise Cisse (à droite) est chargée de programme principale Plaidoyer et Genre au Secrétariat exécutif du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA).

Les perspectives du commerce France – Afrique : L’APE et le secteur privé

Par Etienne Giros et Patrick Sevaistre

La récente approbation de l’accord de partenariat économique (APE) entre l’Union Européenne (UE) et l’Afrique de l’Ouest (qui a précédé de peu l’APE UE – Afrique Australe) modifie en profondeur les perspectives des relations commerciales entre les deux continents. Dans cet article, le Conseil Français des Investisseurs en Afrique (CIAN), après avoir rappelé les modalités et le contenu de l’APE, expose le rôle que devrait jouer le secteur privé dans la mise en œuvre des APE durant les années à venir.

L’APE UE-CEDEAO : un accord équilibré qui met un terme à 10 ans de discussions entre l’UE et l’Afrique

L’APE UE-Afrique de l’Ouest (les 15 pays de la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) + la Mauritanie) a été approuvé par les Chefs d’Etat et de gouvernement le 10^{ème} juillet à Accra. L’accord doit maintenant être ratifié par les parlements nationaux européens et africains.

Cet APE est un accord de libre-échange et comporte un volet développement :

- Pour les importations dans l’UE, l’ouverture aux produits CEDEAO est totale.
- Pour les importations dans la CEDEAO, l’ouverture aux produits UE est partielle et graduelle : 75% des lignes tarifaires seront progressivement libérées sur 20 ans.
- L’accord est assorti d’un programme d’accompagnement (dénommé le PAPED) d’un montant de 6,5 milliards d’euros financés par l’UE. Il sera élaboré et déployé par la CEDEAO sur la période 2015-2020 pour la mise à niveau du système productif de la région. Il est destiné à maximiser l’impact de l’APE et à en minimiser les risques :
 - compenser une partie du manque à gagner fiscal des pays CEDEAO
 - soutenir les efforts de ces pays dans la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires (transition fiscale)
 - aider la région à construire des avantages compétitifs
 - financer les investissements d’infrastructures régionales nécessaires : chemins de fer, routes, énergie, interconnexion télécoms, etc.

Après 10 ans de négociations difficiles, les deux parties sont parvenues à un accord maintenant considéré comme équilibré par les responsables politiques africains, dans la mesure où :

- Une ouverture du marché à 75% maximum sur une période de 20 ans permet à la CEDEAO de continuer à protéger des industries et des secteurs exposés à la concurrence, ou des produits à fort impact fiscal, le choix lui appartient.
- L’UE s’engage à mettre fin à ses subventions à l’exportation.
- L’Accord sera révisé tous les cinq ans, d’après les résultats d’une étude d’impact effectuée au moyen d’un modèle d’analyse économique.
- La CEDEAO bénéficie d’un moratoire de 5 ans, durant lequel elle n’effectuera aucun désarmement tarifaire.
- Les mesures de sauvegarde du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO seront incorporées dans l’APE, offrant ainsi à chaque pays la possibilité de protéger sa production intérieure en cas de nécessité.

Jusqu’à un passé récent, les APE ont été impopulaires, rejetés en bloc par l’Afrique de l’Ouest qui n’avait ni Tarif extérieur commun (TEC) ni financement d’un programme d’accompagnement (PAPED), ni politique commerciale commune, encore moins de liste de produits sensibles. C’est maintenant chose faite.

Mais le secteur privé n’a pas été associé au processus de négociation de l’APE et se retrouve aujourd’hui devant un fait accompli

Le secteur privé, en Europe comme en Afrique, supposé être le principal acteur et bénéficiaire des APE, n’a jamais été réellement consulté ni associé à ces négociations,





contrairement aux ONG qui, jusqu'ici, ont été les seules à se faire entendre en dénonçant les risques d'une application aveugle du libre-échange dans la relation entre pays du nord et du sud, structurellement asymétrique.

A ce jour, le secteur privé ne sait pas avec précision ce qui a été négocié au sujet :

- Des lignes tarifaires faisant partie des 25% qui ne seront pas libéralisées : quelle priorité donnée par la CEDEAO à la protection des produits à fort impact fiscal ou aux produits CEDEAO exposés à la concurrence, par exemple les produits agricoles ?
- Du calendrier de démantèlement : On sait seulement que la région Afrique de l'Ouest a retenu quatre groupes de produits, en fonction de leur degré de sensibilité :
 - a) pour les produits libéralisés 5 ans après le début de la mise en œuvre de l'APE
 - b) pour les produits libéralisés 15 ans après le début de la mise en œuvre
 - c) pour les produits libéralisés 20 ans après le début de la mise en œuvre
 - d) pour les produits sensibles qui ne seront pas libéralisés.

Jusqu'ici, les études d'impact de l'APE ont davantage traité la question des recettes douanières que celles de la protection et de la compétitivité sectorielles, de la valeur

ajoutée et de l'emploi. Néanmoins, les filières dans la CEDEAO qui seront impactées par l'APE sont connues :

- Coton/ Textiles / Vêtement
- Agro-alimentaire : pêche, élevage, alimentation
- Cosmétique / corps gras / huiles alimentaires
- Chimie : pesticides, insecticides, fongicides, peintures
- Sacheries et emballage
- Matériaux de construction
- Allumettes, cigarettes
- Filière automobile : produits semi-finis destinés aux voitures, pneumatiques

Il est donc nécessaire que le secteur privé obtienne rapidement le contenu complet de l'Accord pour connaître précisément ce qu'il en est en dans ces filières.

Dans ces conditions, trois impératifs s'imposent au regard de la période transitoire de cinq ans qui vient de démarrer :

- 1) Recueillir l'avis du secteur privé sur le contenu du Programme d'accompagnement (PAPED) dont des éléments sont prévus en faveur des entreprises : promotion de l'investissement, appui aux organisations intermédiaires, formation et renforcement du capital humain, accès aux services financiers, amélioration de l'environnement des affaires, appuis sectoriels, mise à niveau des entreprises.

Le secteur privé, en Europe comme en Afrique, supposé être le principal acteur et bénéficiaire des APE, n'a jamais été réellement consulté ni associé à ces négociations.

- 2) Informer et former rapidement les entreprises, secteur par secteur, sur la portée et les conséquences possibles de l'APE, afin de combler le déficit de communication dont souffre l'APE auprès des organisations professionnelles en Afrique de l'Ouest comme en France.
- 3) Elaborer des scénarios pour mesurer les conséquences par secteur et par pays, dans un cadre régional

La Côte d'Ivoire, qui représente 50 % de l'économie de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et dont l'économie est la plus diversifiée, est la première concernée par cette situation nouvelle. Par exemple, la Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI) pourrait jouer un rôle de leader régional du secteur privé et comme interlocuteur des administrations. Les organisations patronales sont en effet mieux placées que l'administration pour informer et former leurs adhérents et défendre leurs intérêts.

Qu'apporte l'APE au secteur privé en général ?

- Une réduction généralisée du prix des biens de consommation importés de l'UE
- Une baisse des coûts de production industrielle (exonération des droits de douane sur les biens d'équipement et intrants importés de l'UE)
- Une occasion de grandes réformes structurelles, en particulier fiscales : incitation à remplacer la fiscalité de porte (taxation des importations et des exportations) par une fiscalité intérieure moderne (TVA)
- La fin des subventions européennes aux produits agricoles exportés vers les marchés d'Afrique de l'Ouest (l'UE s'y est engagée)
- Des opportunités nouvelles pour des investisseurs étrangers intéressés à produire et commercialiser sans droit de douane sur l'UE et la CEDEAO.

Bien qu'ils aient été mal ou peu expliqués par l'UE, les APE constituent une réelle opportunité pour les pays africains de s'adapter pour pouvoir profiter de la libéralisation des échanges au plan mondial. La tendance à l'abaissement généralisé des droits de douane conduira à l'ouverture et à l'insertion des entreprises africaines dans les chaînes de valeur mondiales.

Par ailleurs, les APE constituent un cadre et un environnement juridiques plus stables que les règles unilatérales de l'UE.

On ne peut plus revenir en arrière. La question aujourd'hui pour les entreprises n'est plus de savoir si, comme s'interrogent encore certaines ONG, ces accords sont bons ou mauvais pour l'Afrique, mais de savoir comment elles peuvent en bénéficier très concrètement. D'ailleurs, l'industrie chinoise semble l'avoir bien compris, en cherchant sans attendre à délocaliser en Afrique de l'Ouest une partie de ses activités pour profiter ainsi d'un accès préférentiel aux marchés européens.

Dans cette perspective, il est primordial que les entreprises françaises fassent désormais entendre leur voix et qu'un véritable dialogue public-privé s'engage avec Bruxelles sur les réformes structurelles à entreprendre pour que le démantèlement tarifaire maximise le bénéfice que les entreprises africaines et européennes pourront tirer de l'APE et en minimise les risques.

Dans ce contexte, il est urgent de mettre sur pied une coalition des différents représentants du secteur privé, dont le CIAN, pour, de concert avec les pouvoirs publics français et l'Agence Française de Développement (AFD), faire entendre la voix des entreprises françaises pour influencer sur les décisions à venir et développer un véritable dialogue avec les décideurs à Bruxelles et en Afrique de l'Ouest.

Le secteur privé obtienne rapidement le contenu complet de l'Accord pour connaître précisément ce qu'il en est en dans ces filières.



Etienne Giros est Président délégué du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN).



Patrick Sevaistre est Membre du Comité directeur du CIAN.



Les Accords de partenariat économique : Quelles perspectives pour l'Afrique subsaharienne dans un contexte commercial qui évolue ?

Par Peter Draper

Alors que les Accords de partenariat économique (APE) sont enfin sur le point d'être conclus, le paysage mondial et africain subit un profond changement. En cause, une combinaison de facteurs tels que les négociations commerciales méga-régionales et l'expansion rapide de la Chine à travers le continent. De quelle façon les puissances mondiales qui négocient les accords méga-régionaux et avec l'Afrique peuvent-ils réagir à ces changements ?

Après des longues années de négociations, les accords de partenariat économique (APE) semblent enfin aboutir de manière positive. Si les perspectives pour l'Afrique subsaharienne paraissent encore assez incertaines pour ceux qui ne sont pas engagés activement dans les négociations, les principaux groupements régionaux semblent avoir débouchés sur des accords. Il semblerait que la majorité des non-PMA auront finalement un APE, tandis que les PMA (même ceux qui ne sont pas concernés par les APE) continueront d'avoir un accès intégral au marché européen grâce à l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA). Et tandis que les APE étaient essentiellement axés sur l'accès aux marchés pour les marchandises, ils contiennent des clauses de *rendez-vous* offrant la possibilité d'élargir et d'approfondir les accords dans l'avenir.

Pourtant, les objectifs stratégiques qui entouraient les APE ont fondamentalement changé depuis que les négociations ont débuté voilà plus d'une décennie. Raison principale à ce changement, l'émergence récente des négociations commerciales à l'échelle méga-régionale et l'ascension rapide de la Chine en Afrique dans les domaines du commerce et de l'investissement.

Les Accords méga-régionaux changent la donne¹

Les accords méga-régionaux peuvent être définis de plusieurs façons. A mon avis, ce sont des accords commerciaux préférentiels conclus par au moins trois pays; représentant un quart ou plus du commerce mondial ; et exigeant des

engagements profonds en terme de réglementations intérieures. Ainsi, seuls le Partenariat transpacifique (TPP) et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) remplissent ces critères.

Conduits par les États-Unis, le TPP et le TTIP dont la portée est large et l'ambition élevée, sont lourds de conséquences pour les États qui ne font pas parti de ces négociations et pour le système commercial mondial. En partie issus de l'impasse à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces accords ont consommé toute l'énergie nécessaire aux négociations à l'OMC, contribuant ainsi à des difficultés à conclure le cycle de Doha; même s'ils ont pour objectif stratégique de redynamiser leur rôle de chef de file à l'OMC dans un deuxième temps par le processus de la libéralisation compétitive (voir Encadré). Ces accords commerciaux préférentiels sont également un produit de l'essor géopolitique de la Chine, incitant les États-Unis et l'UE à sécuriser l'accès aux régions et marchés clés. La Chine et les autres économies émergentes réagissent avec leurs propres initiatives, telles que la Coopération régionale dans les négociations Asie et Pacifique (RCEP). Ainsi, on constate un mouvement renouvelé en faveur des accords préférentiels de libre-échange dans le monde.

Généralement, les évaluations des impacts des négociations des TPP et TTIP s'accordent sur l'idée que les effets de la libéralisation tarifaire sur les économies des pays membres qui négocient seront modestes. De même, il existe un certain consensus sur l'idée que les risques de détournement de flux commerciaux sur les pays tiers seront relativement minimes, particulièrement pour les États africains puisque la majorité d'entre eux n'est pas en concurrence directe avec les parties aux négociations. Toutefois, certains pays risquent de souffrir de l'érosion des préférences appliquée

La notion de « libéralisation compétitive » est plus particulièrement liée à Fred Bergsten, ancien directeur de l'Institut « Petersen Institute for International Economics », et Richard Baldwin. Le premier fait valoir que les États-Unis négocient des Accords préférentiels de libre-échange avec d'autres pays, de telle sorte que ces pays finissent par partager la même vision que les États-Unis et cherchent à nouer des accords dans le même esprit avec d'autres partenaires. Très vite, les parties exclues de tels accords prennent modèle sur ces accords, pour qu'au bout du compte, ces principes se retrouvent à l'OMC sous forme de nouveaux accords. Voir C. Fred Bergsten « *Competitive Liberalization and Global Trade: A Vision for the Early 21st Century* », Working Paper 96-15, Peterson Institute for International Economics.

Baldwin a relevé l'« effet de rouleau compresseur » selon lequel les grandes sociétés multinationales recherchent la convergence réglementaire pour s'assurer du bon fonctionnement de leurs opérations dans les chaînes de valeurs globales, et d'exercer une pression sur les gouvernements hôtes pour qu'ils assurent la convergence par le biais tout particulier d'accords de reconnaissance mutuelle. Cette pression se retrouve dans les accords préférentiels de libre-échange, créant ainsi un effet de rouleau compresseur accentué par la libéralisation compétitive. Voir Richard Baldwin « *A Domino Theory of Regionalism* », NBER Working Paper, 4465, 1993.

aux matières premières principales, risque atténué par le fait que les barrières douanières sur les marchés de l'UE et des E.U sont déjà faibles dans l'ensemble. Certaines études font valoir que les impacts de création de flux commerciaux, comme par exemple, une demande accrue pour des ressources naturelles à des parties aux deux accords, pourraient compenser les impacts dus au détournement des échanges pour les tiers, produisant des gains positifs nets.

Plus important, toutes les études s'accordent à penser que la suppression des obstacles non tarifaires, notamment par le biais de l'harmonisation réglementaire aura des répercussions importantes à la fois sur les parties et sur les tiers, même si les effets sont très difficiles à mesurer ou même à prévoir. Certains observateurs s'inquiètent de voir que les normes vont être tellement relevées que les pays tiers seront écartés des marchés conquis initialement; d'autres avancent que les accords de reconnaissance mutuelle s'appuyant sur un élargissement des évaluations de conformité entre les parties en négociation augmenteront largement l'accès aux marchés pour les pays tiers. Mais comme toujours, le diable est dans les détails, et seules les évaluations sur des produits spécifiques révéleront les impacts probables. Dans tous les cas, il y a consensus sur l'idée que les négociations sur les normes de réglementation restera vraisemblablement un élément essentiel de la diplomatie commerciale moderne ; un fait que les États africains ont souvent omis dans les APE, mais auquel il faudra qu'ils s'adaptent.

Il importe de comprendre les différents scénarios possibles qui pourraient se dessiner selon les accords méga-régionaux, dans la mesure où les implications stratégiques selon les États africains varient sensiblement. Dans le cas d'un scénario réussi, la libéralisation compétitive va gagner la bataille, avec pour résultat une place prioritaire pour les questions de réglementation à l'agenda de l'OMC, et par conséquent une demande de réciprocité de la part États africains, qui serait difficile à décliner. Selon un scénario partiellement réussi, des aspects importants des questions réglementaires et leurs impacts sur le commerce décrits ci-dessus se manifesteraient mais l'hégémonie occidentale sur le système commercial mondial ne serait pas confirmée de manière décisive.

Ce qui permettrait aux États africains d'entrevoir une perspective d'« équilibre des pouvoirs », nuancée selon les sous-régions et le degré d'exposition à l'influence chinoise en particulier. Mais la recherche d'une réciprocité dans les relations commerciales bilatérales obligerait les grandes puissances économiques à augmenter leurs exigences en la matière induisant des incidences négatives sur les systèmes de préférences. Selon un scénario pessimiste, les implications décrites se manifesteraient plus vite et de manière plus intense tandis que les puissances occidentales devraient lutter pour préserver leur « sphères d'influence » traditionnelles. En outre, et plus particulièrement, si le programme de réformes économiques de la Chine atteint ses objectifs, les pays africains devront faire face à un système commercial dominé par la Chine, et peut-être plus tôt que prévu. Dans les trois cas de figure, l'environnement géopolitique en constante mutation risque nettement plus d'affecter les relations africaines en matière de commerce et d'investissement.

« Certains pays risquent de souffrir de l'érosion des préférences appliquée aux matières premières principales, risque atténué par le fait que les barrières douanières dans les marchés de l'UE et des E.U sont déjà faibles dans leur majorité. »

Évolution du contexte commercial²

Le contexte dans lequel s'inscrit les négociations méga-régionales révèle que les pays de l'Afrique subsaharienne sont engagés dans des négociations avec leurs partenaires clés sur des accords institutionnels essentiels en matière stratégique et de développement à long terme. La loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA) – la pierre angulaire des relations économiques entre les États-Unis et la région depuis 2000 – devrait être renouvelée en 2015 dans un contexte d'incertitude réelle concernant les conditions de tout nouvel accord. La loi AGOA est unilatérale et non réciproque, aspects qui seront sujets à discussion, surtout concernant les économies principales de la région et les marchés les plus dynamiques de l'Afrique subsaharienne. Un facteur déterminant derrière les considérations américaines est que l'UE concrétisera d'ici peu le processus de l'APE, fondé sur la réciprocité, donc sur l'accès préférentiel aux marchés africains pour les entreprises européennes.

Depuis 2000, le Forum sur la Coopération sino-africaine (FOCAC) a servi de plateforme principale pour les relations bilatérales sino-africaines. Récemment, il y a eu des initiatives pour officialiser les accords de commerce et d'investissement avec les organisations régionales africaines par le biais d'Accords cadre noués avec la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La Chine, également pourrait commencer à demander la réciprocité avec certains partenaires en réaction aux APE.

Ainsi, une géopolitique en pleine évolution se dessine à l'heure où les schémas de commerce et d'investissement du continent subissent une profonde transition en passant de partenaires économiques traditionnels à des relations accrues avec les nouveaux pôles de croissance du commerce mondial. L'UE en tant que bloc demeure le plus grand partenaire commercial de l'Afrique subsaharienne, pourtant sa part de commerce mondial a diminué de moitié entre 1989 et 2011 de 50% à 25%. En 2011, les E.U représentaient 12%, tandis que pour l'Afrique subsaharienne, la Chine était devenue le seul partenaire bilatéral le plus important en matière de commerce affichant 15% du

commerce total de la région. La rapidité et l'ampleur de l'engagement de la Chine dans le continent a changé la donne.

Que peuvent faire l'UE et les E.U pour appuyer les États africains ?

Du point de vue des États de l'Afrique subsaharienne, et en dépit du scénario qui sortira de la conclusion des accords méga-régionaux, la tendance immédiate serait de se rapprocher des partenaires européens et américains – plus particulièrement si les systèmes des préférences existants sont renforcés et si l'UE fait de la croissance économique africaine une priorité stratégique. Dans ce cadre, les systèmes des préférences généreux élaborés dans les marchés développés, assortis de règles adaptées aux réalités du commerce moderne pourraient stimuler la diversification des exportations africaines. L'accord TTIP, en particulier, pourrait fournir la possibilité pour l'UE et les E.U de revisiter conjointement les systèmes des préférences commerciales pour appuyer les objectifs de développement des pays de l'Afrique subsaharienne à revenu faible. Les partenaires de l'accord Trans-Atlantique appliquent des accords non réciproques spécifiques par le biais de la loi AGOA et de Tout sauf les armes (TSA), lesquels offrent un accès spécial aux pays les moins avancés et aux pays africains. Un accès ouvert aux marchés développés pourrait aider à stimuler l'investissement et la création d'emplois dans les secteurs d'exportation des PMA africains dans le domaine de l'agriculture, de la fabrication et des services.

Toutefois, malgré leurs excellents résultats, les deux systèmes souffrent de sérieuses contraintes : la loi AGOA exclut et applique des contingents tarifaires à des produits essentiels que la région peut produire à un prix compétitif; le TSA prévoit une application intégrale en franchise de droit et hors contingent uniquement aux pays classés au titre des PMA, créant ainsi un écart arbitraire au sein des divers groupements régionaux africains ; les règles d'origine requises pour l'admissibilité du produit vont à l'encontre du développement des chaînes de valeur ; et le mécanisme annuel de révision de la loi AGOA conjugué à un sentiment d'incertitude lié au renouvellement du système après 2015 diminue la garantie d'accès.

« Les négociations sur les normes de réglementation restera vraisemblablement un élément essentiel de la diplomatie commerciale moderne ; un fait que les États africains ont souvent omis dans les APE, mais auquel il faudra qu'ils s'adaptent. »

‘ L’UE en tant que bloc demeure le plus grand partenaire commercial de l’Afrique subsaharienne, pourtant sa part de commerce mondial a diminué de moitié entre 1989 et 2011 de 50% à 25%. ’

L’harmonisation des systèmes des préférences ne semble pas être prévue dans le programme du TTIP. Néanmoins, l’UE et les E.U pourraient mutuellement reconnaître les normes portant sur les règles d’origine en vertu de la loi AGOA et du TSA. Cette mesure réduirait les coûts d’information et assouplirait les procédures de mise en conformité pour les sociétés africaines exportatrices et, éventuellement permettrait aux produits importés des pays africains classés dans la catégorie du système des préférences de bénéficier d’un accès réciproque aux marchés de l’UE et des E.U.

Que peuvent faire les Africains ?

Si les économies de l’Afrique subsaharienne ont bénéficié d’une croissance plus rapide ces dernières années que celle des autres régions dans le monde, les matières premières en ont été le principal moteur. La plupart des pays africains devront mettre en œuvre des réformes qui améliorent l’environnement et l’attractivité des affaires pour devenir des pôles d’investissement de telle sorte qu’ils puissent exploiter leur potentiel dans les activités de fabrication et de productivité agricole. Des infrastructures et des services clés de base modernisés (la logistique, les télécommunications et les transports) sont d’autres conditions préalables à réunir pour obtenir une compétitivité et la capacité à exploiter les chaînes de valeur sophistiquées à l’échelle mondiale.

Pour créer un environnement favorable à l’essor des chaînes de valeur, il est nécessaire d’approfondir et de garantir plus de cohérence dans les efforts d’intégration régionale. Pour l’heure, la faiblesse de l’intégration régionale est la conséquence du manque de complémentarités entre les économies de la région, mais aussi des nombreux obstacles au commerce qui restreignent sévèrement la capacité à créer des chaînes de valeur régionales. Ainsi, l’Afrique demeurera longtemps dépendante de forces extérieures. Cependant, des initiatives prises au niveau régional pourraient servir de laboratoires pour entreprendre des réformes et élaborer des chaînes de valeur régionales dans la perspective de mettre en place progressivement des réseaux mondiaux de production.

Cet article a été traduit de l’anglais par ECDPM. La version originale est disponible en ligne dans l’édition anglaise de GREAT Insights.

Notes

1. Ce paragraphe est extrait de l’étude de Draper P., Lacey S et de Y. Ramkolowan. 2014. « Mega-regional Trade Agreements: Implications for the African, Caribbean, and Pacific Countries », *ECIPE Occasional Paper*, No. 2. Le titre est tiré du Forum économique mondial. 2014. *Mega-regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System*, Genève : Forum économique mondial.
2. Ce paragraphe est tiré de Draper P. and S. Ismail “The Potential Impact of Mega-regionals on Sub-Saharan Africa and LDCs in the Region”, in *Forum économique mondial*, *op.cit.*



Peter Draper est Directeur de Tutwa Consulting et un Associé principal à l’Institut « South African Institute of International Affairs » (SAIIA).



Un grand absent au Sommet des chefs d'État africains à Washington : le casse-tête Afrique, UE, États-Unis

Par Witney Schneidman

Le Sommet des chefs d'État africains, qui s'est tenu à Washington au début du mois d'août, marque un tournant opportun et important dans les relations États-Unis-Afrique, puisque les questions de commerce et d'investissement y sont désormais en tête des priorités. Cette évolution place cependant les États-Unis et l'Union européenne (UE) sur deux trajectoires concurrentes en matière de commerce avec l'Afrique.

Du patronage au partenariat

C'est l'adoption en 2000 de la loi pour la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA) qui a marquée la transition dans les relations États-Unis-Afrique. L'AGOA, qui abolit les tarifs douaniers américains sur 6 400 produits en provenance de 40 pays d'Afrique subsaharienne, a joué un rôle déterminant dans la relance économique à travers le commerce, l'industrie manufacturière légère et les investissements du secteur privé.

Ainsi, l'aide au développement traditionnelle ne serait plus au centre du partenariat entre les États-Unis et les nations africaines.

Lorsque l'administration de George W. Bush a donné une forte impulsion à la relation d'aide des États-Unis avec l'Afrique en finançant le plan d'urgence du Président pour la lutte contre le sida, dans un premier temps à hauteur de 15 milliards de dollars, montant ensuite passé à 48 milliards de dollars, il s'agissait d'une réponse légitime et cruciale à une crise sanitaire particulièrement grave affectant tout le continent. Cependant, force est de constater qu'il est peut probable que ce type d'intervention ne se renouvelle, même dans un contexte marqué par la menace que fait peser la crise Ebola sur l'Afrique de l'Ouest.

Le gouvernement Bush a non seulement prolongé la durée de l'AGOA de 2008 à 2015, mais a aussi pris de nouvelles mesures pour que l'aide au développement traditionnelle ne soit plus l'élément central de la relation entre les États-Unis

avec l'Afrique, en créant notamment la Millennium Challenge Corporation (MCC). La MCC est un véhicule permettant, par le biais de subventions, des investissements à grande échelle dans les pays africains, mais surtout, elle le fait selon un ensemble très strict de critères de gouvernance. La facilité de faire des affaires et le rôle du secteur privé sont ainsi devenus d'importants indicateurs de sélection dans l'attribution de subventions sous la MCC.

Obama et le secteur privé

Lorsque Barack Obama a été élu président en janvier 2009, cette transition dans les relations États-Unis-Afrique était déjà bien avancée. La crise financière de 2008-2009, a davantage contribué à faire de l'utilisation de l'aide budgétaire une chose du passé. Il est également important de noter que pendant cette période, le continent africain a connu des progrès notables en matière de bonne gouvernance et une croissance économique remarquable. Les investissements directs étrangers et le rôle du secteur privé africain étaient les véritables moteurs d'une croissance durable sur le long terme, de la création d'emplois et de l'intégration dans l'économie mondiale. En fait, en 2007, les investissements directs étrangers dépassaient pour la première fois l'aide publique au développement (APD), comme le montrent les chiffres de l'African Economic Outlook. Si l'on inclut les transferts de fonds de la diaspora africaine et les investissements de portefeuille, les flux issus du secteur privé représentent aujourd'hui près de trois fois le volume de l'APD. La politique africaine d'Obama,

Le gouvernement Obama a déjà entrepris beaucoup plus que tous les gouvernements précédents pour faire avancer les objectifs commerciaux des États-Unis sur le continent.

même si son application a pris du retard, a accéléré cette transition des relations États-Unis-Afrique enclenchée par l'adoption de l'AGOA.

En 2009, lors du sommet du G8 à L'Aquila, Obama a lancé l'initiative alimentaire pour l'avenir (Feed the Future) pour faire face à la crise alimentaire mondiale, en particulier en Afrique, avec un engagement de financement de 3,7 milliards de dollars. Trois ans plus tard, le gouvernement américain a associé le secteur privé à ce programme, par l'intermédiaire de la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (New Alliance for Food Security and Nutrition). Lors du sommet d'août dernier, l'on a notamment annoncé que des entreprises du secteur privé allaient investir plus de 10 milliards de dollars dans des activités agricoles, et que plus de la moitié de ces investissements proviendraient d'entreprises africaines.

L'initiative Power Africa, dont l'objectif est de fournir à plus de 60 millions de foyers et d'entreprises un approvisionnement en électricité plus fiable, est le deuxième grand projet lancé par Obama en Afrique. Le secteur privé occupe ici aussi une place importante. Selon USAID, le ratio est pratiquement de 4:1 en ce qui concerne la mobilisation des fonds, puisque plus de 26 milliards de dollars proviennent du secteur privé et le gouvernement américain ne fournit que 7 milliards de dollars.

Pour la Young Africa Leaders Initiative, qui a attiré plus de 50 000 candidatures pour les 500 bourses de formation en leadership dans des universités américaines, le secteur privé est aussi un important partenaire du gouvernement des États-Unis.

L'initiative Trade Africa est un autre programme gouvernemental dont l'objectif est d'approfondir et de renforcer les liens entre les États-Unis et l'Afrique. Ce programme n'est pas encore parvenu à négocier un accord sur le commerce et d'investissement avec la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE). Cependant, il veut convertir les trois plateformes régionales de commerce pour en faire des pôles d'investissement et de commerce. En plus de faciliter l'accès aux entreprises africaines sur marché américain dans le cadre de l'AGOA, ces pôles aideront aussi les entreprises américaines à saisir les opportunités offertes par les marchés africains. Le ministère du Commerce doublera, quant à lui, sa présence en Afrique.

En bref, le gouvernement Obama a entrepris beaucoup plus que tous les gouvernements précédents pour faire avancer les objectifs commerciaux des États-Unis sur le continent africain. Cependant il reste encore beaucoup à faire. La réalité, toutefois, est que les entreprises américaines prennent lentement conscience des opportunités sur le continent africain.

Le Sommet du mois d'août

Au delà de tout, Obama a saisi l'occasion du Sommet du mois d'août pour mettre l'accent sur la promotion du commerce et de l'investissement en Afrique. Le 5 août, plus de 300 PDG des entreprises américaines et africaines ont participé à un forum d'affaires d'une journée, organisé par le secrétaire d'État

au Commerce, Penny Pritzker et l'ancien maire de New York, Michael Bloomberg. Un des moments forts de ce forum était bien entendu la participation d'Obama, mais aussi l'annonce d'investissements de pas moins de 33 milliards de dollars.

Il est également intéressant de noter qu'un des trois thèmes clés du Sommet officiel le 6 août était le commerce et l'investissement, les deux autres étant consacrés à la paix et à la sécurité régionale et à « gouverner pour les générations futures ».

Durant tout le Sommet, le renouvellement de l'AGOA est resté un sujet de conversation récurrent. Les leaders africains soulignaient l'importance de ce dispositif. Le gouvernement Obama a quant à lui affirmé son engagement à collaborer avec le Congrès en vue d'une extension « sur le long terme » de l'AGOA, ainsi qu'un élargissement du nombre de produits couverts par l'AGOA, une amélioration des règles d'origine et une mise à jour des critères d'éligibilité. Durant toute cette semaine, d'innombrables événements organisés en marge du sommet permettaient de mieux découvrir les avantages qu'offrent les investissements en Afrique.

Le dilemme Afrique, UE, États-Unis

Au lendemain du Sommet des chefs d'État africains, de nombreux participants avaient le sentiment qu'il était réellement possible de faire entrer les relations États-Unis-Afrique dans une nouvelle ère. La politique de l'UE en matière de commerce avec l'Afrique pourrait cependant limiter sérieusement le potentiel de cette nouvelle ère, puisque l'AGOA et les accords de partenariat économiques (APE) de l'UE vont en réalité dans des directions opposées.

L'AGOA, par exemple, est un système de préférences non-réciproque qui a pour objectif de promouvoir le développement économique par le biais du commerce. Les APE, au contraire, sont des accords de libre-échange que les pays africains devaient signer avant le 1^{er} octobre 2014 s'ils ne voulaient pas perdre l'accès préférentiel sur le marché de l'UE. Alors que les États-Unis tentent d'obtenir un accès aux marchés en Afrique par le biais de l'AGOA et de toute une série d'initiatives mutuellement bénéfiques, l'UE s'efforce quant à elle de dominer le marché par le biais d'un accès privilégié et de clauses de la nation la plus favorisée. Ces deux approches ne pourraient être plus divergentes.

Par ailleurs, si les APE garantissent aux entreprises de l'UE un accès aux marchés des pays africains qui ont signé ces APE, ils ne sont pas sans conséquences néfastes pour le continent africain. Par exemple, l'entité que l'UE désigne du terme générique d'« États de l'APE SADC » n'est en réalité rien d'autre que les cinq membres de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU : Afrique du Sud, Botswana, Namibie, Lesotho et Swaziland) plus le Mozambique. Non seulement l'appellation est trompeuse, mais l'UE est visiblement aussi parvenue à scinder la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), dont la longue histoire de prise de décision collective remonte pourtant à 1980.

Les APE devraient également compliquer les choses au niveau du renouvellement de l'AGOA.

Cette division au sein de la SADC a d'importantes implications régionales puisque le groupe formé par la SACU +1 ne connaît pas sous quelles conditions les huit autres membres de la SADC acceptent de signer des APE, ou si même ils le feront. Pour la SADC, qui est en pleine négociation d'un accord tripartite, avec la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), les APE sont un obstacle majeur, non seulement pour ce qui est de cet objectif vital d'intégration économique régionale, mais aussi du calendrier de développement au sens large. La zone tripartite de libre-échange de COMESA-CAE-SADC, dont le lancement est prévu en 2015, pourrait bénéficier à pas moins de la moitié des États membres de l'Union africaine, soit au total une population de 600 millions de personnes et un PIB de près de 1 trillion de dollars.²

Figure 1: La région scindée en deux : les « États de l'APE SADC » et la CDAA

Pays	Les « États de l'APE SADC » de l'UE	SADC
Botswana	X	X
Lesotho	X	X
Afrique du Sud	X	X
Namibie	X	X
Swaziland	X	X
Angola		X
Mozambique	X	X
République démocratique du Congo		X
Madagascar		X
Malawi		X
Ile Maurice		X
Seychelles		X
Tanzanie		X
Zambie		X
Zimbabwe		X

Les APE devraient également compliquer les choses au niveau du renouvellement de l'AGOA. Certains membres du Congrès américain se demandent déjà ouvertement pourquoi les États-Unis devraient envisager de prolonger un système de préférences non-réciproque en faveur de pays africains qui, au même moment, concluent des accords de libre-échange avec l'UE. Il ne fait aucun doute que les APE représentent un défi pour l'AGOA, dont la mise en place s'est traduite de manière directe ou indirecte par la création de plus d'un million d'emplois sur le continent africain.

Quelles sont les prochaines étapes ?

Dans les deux années à venir, l'administration d'Obama va s'efforcer d'approfondir son action en Afrique par le biais de ses initiatives emmenées par le secteur privé. L'extension en temps opportun de l'AGOA, bien avant sa date actuelle d'expiration du 30 septembre 2015, sera un élément déterminant dans ce domaine.

L'UE poursuivra son action et continuera à négocier ses accords de libre-échange sur tout le continent africain. C'est sans doute une bonne chose pour les entreprises européennes,

mais cela compromettra les efforts des entreprises américaines pour s'installer de manière durable sur le continent africain. Cela va également à l'encontre des efforts mis en œuvre par les entreprises et les milieux d'affaires africains pour accroître le commerce régional et les investissements.

S'il y a un point qui a fait défaut lors du Sommet des chefs d'État africains, c'est bien que cette question n'a pas été abordée par les États-Unis et chefs d'états africains. Dans son livre *The Bottom Billion*, paru en 2007, l'éminent économiste d'Oxford, Paul Collier, avance que l'Afrique a besoin d'un « dispositif simple » de commerce international avec des règles d'origine généreuses, d'une couverture panafricaine et d'une longue phase d'élimination progressive afin de faire en sorte que la pauvreté soit réduite et que les producteurs africains pénètrent de nouveaux marchés d'exportation.³ Les États-Unis et l'UE tentent actuellement, par le biais du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), de créer la plus grande zone de libre-échange au monde. Ces deux parties pourraient en profiter pour harmoniser également leur relation avec l'Afrique en matière de commerce. Ce serait une bonne chose, notamment parce qu'il s'agit ici de la croissance et du développement durables de l'Afrique.

Cet article a été traduit de l'anglais par ECDPM. La version originale est disponible en ligne dans l'édition anglaise de *GREAT Insights*.

Notes

1. BAfD, OCDE, PNUD et CEA-ONU (2013), *African Economic Outlook 2013: Structural transformations and natural resources*, p. 46.
2. Mail and Guardian Africa, "1 Trillion 'Grand' Africa Tripartite Free Trade Area Expected to Beat 2016 Schedule", August 17, 2014: <http://mgafrica.com/article/2014-08-17-africa-economy-african-grand-fta-negotiation-progressing-well-sadc-officials>
3. Paul Collier (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are failing and What Can be Done about it*, Oxford: Oxford University Press, p. 168-170.



Witney Schneidman est chercheur non résident à la Brookings Institution et conseiller principal pour l'Afrique chez Covington & Burling LLP. Il a également occupé le poste de sous-secrétaire d'État adjoint pour l'Afrique.

Fiche technique : Questions-réponses sur les APE

Par Isabelle Ramdoo

Qu'est-ce qu'un APE ?

Les accords de partenariat économique (APE) sont des accords asymétriques de libre-échange, axés sur le développement, entre les pays ou régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne (UE), dans lesquels l'UE, en tant qu'entité régionale, fournit aux pays ou régions signataires d'un APE un accès à son marché en franchise de droits et sans contingents, et dans lequel les pays ou régions ACP s'engagent à ouvrir à l'UE au moins 75 % de leurs marchés respectifs.

Qui est concerné par les APE ?

A partir du 16 octobre 2014, l'UE (28 pays) a conclu des APE avec 49 pays ACP, représentant plus de 900 millions de personnes sur 4 continents.

Pourquoi les APE ?

Les APE sont des accords commerciaux qui remplacent le régime commercial unilatéral qui a régi les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP durant plus de trente ans, dans le cadre des conventions de Lomé successives et depuis 2000 (et jusqu'à la fin 2007), dans le cadre de l'Accord de partenariat de Cotonou.

Ce régime de préférences unilatérales n'était pas compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) car il accordait un traitement plus préférentiel aux pays ACP mais pas aux autres pays en développement. Une dérogation était donc nécessaire, qui a été accordée à l'UE par les membres de l'OMC jusqu'au 31 décembre 2007, à la condition que le régime discriminatoire de Cotonou en faveur des seuls pays ACP soit remplacé par des régimes commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC.

Dans la pratique, cela signifiait par conséquent qu'à partir de 2008, plusieurs régimes commerciaux seraient appliqués aux pays ACP, notamment (i) des accords de libre-échange - les APE, (ii) un régime commercial préférentiel non discriminatoire et non arbitraire valable pour tous les pays en développement (c'est-à-dire le système de préférences généralisées - SPG), (iii) ou un traitement

non préférentiel (c'est-à-dire des échanges commerciaux basés sur la clause de la nation la plus favorisée - NPF - de l'OMC).

Qui a négocié les APE et sous quelle configuration régionale ?

Les négociations des APE, qui ont débutées en 2002, ont été conduites au niveau régional, dans le contexte de 6 puis de 7 groupes APE, à savoir :

1. le groupement régional du Forum des Caraïbes (CARIFORUM) (15 pays) ;
2. le groupement régional du Forum des îles du Pacifique (14 pays) ;
3. les 15 pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) plus la Mauritanie ;
4. le groupement régional Afrique centrale (8 pays) ;
5. le groupement régional d'Afrique australe (un sous-groupe de la Communauté de développement de l'Afrique australe - SADC), comprenant actuellement le Botswana, le Lesotho, la Namibie, le Swaziland, le Mozambique et l'Afrique du Sud,
6. le groupement régional de l'Afrique orientale et australe (AfOA) (un sous-groupe du Marché commun d'Afrique orientale et australe - COMESA), comprenant 11 pays (4 pays ont quitté ce groupement en 2007 pour rejoindre le groupement régional APE de la Communauté de l'Afrique de l'Est - CAE), et depuis 2007 ;

Un 7^e groupement régional APE, comprenant les 5 membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE).

Pourquoi conclure un APE avant le 1^{er} octobre 2014 ?

L'entrée en vigueur d'un accord est un long processus dont les différentes étapes – (paraphe), signature, ratification et mise en œuvre - et peuvent parfois prendre plusieurs années. Pour cette raison, afin d'éviter toute perturbation dans le flux des échanges commerciaux en l'attente de l'entrée en vigueur d'un APE, le 1^{er} janvier 2008, l'UE a adopté un Règlement d'accès au marché (RAM

1528/2007), qui permet d'appliquer de manière provisoire les préférences APE de l'UE aux pays qui avaient conclu un accord en 2007, mais qui devaient encore le signer, le ratifier et le mettre en œuvre. En mai 2013, il a été décidé que le RAM prendrait fin de 1^{er} octobre 2014.

De ce fait, tout pays ou toute région qui n'aurait pas pris les mesures nécessaires pour ratifier les APE conclus en 2007, ou n'aurait pas conclu de nouvel APE (national ou régional) avant le 1^{er} octobre 2014, devrait tomber après cette date, sous le champ d'application du régime SPG, un régime commercial préférentiel mais nettement moins favorable, que l'UE propose de manière unilatérale à tous les pays en développement.

Les pays les moins avancés (PMA) exporteraient sous l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) dans le cadre du SPG de l'UE, une initiative qui fournit aux PMA un accès en franchise de droits et sans contingents au marché de l'UE pour toutes leurs exportations, sauf les armes.

Le nouveau régime SPG de l'UE, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, prévoit cependant que les pays à revenu intermédiaire de tranche supérieure ne peuvent plus bénéficier de préférences commerciales sur le marché de l'UE à partir de 2016.

Cette date butoir veut-elle dire que les négociations d'APE sont terminées ?

Non, la « date butoir » du 1^{er} octobre 2014 ne signifie pas la fin des négociations APE. Cette date s'applique seulement aux pays bénéficiant du RAM 1528/2007, comme énoncé plus haut. Les négociations APE peuvent le cas échéant toujours continuer. Pour les pays qui n'ont pas encore conclu d'APE mais qui souhaiteraient encore le faire, et pour les pays/régions APE qui ont une clause de rendez-vous, peuvent poursuivre les négociations sur d'autres questions commerciales, telles que le commerce des services, les investissements et autres questions liées au commerce.

Que couvrent les APE ?

A l'exception de l'APE CARIFORUM, qui est un accord général couvrant également les investissements, les services et un certain nombre de questions réglementaires liées au commerce (de la passation des marchés publics à la concurrence et aux droits de propriété intellectuelle, entre autres domaines), tous les autres APE couvrent uniquement le commerce de marchandises et la coopération au développement. Le reste sera négocié le cas échéant, comme stipulé dans la clause de *rendez-vous*, qui prévoit de poursuivre les négociations sur un certain nombre de questions, sans cependant fixer de calendrier spécifique pour la finalisation de ces négociations.

L'UE fournit un accès immédiat en franchise de droits et sans contingents à tous les produits des pays signataires d'un APE (à l'exception de l'Afrique du Sud, qui bénéficie d'un régime moins ouvert et d'une plus longue période de libéralisation progressive des échanges).

Du côté ACP, les marchés ne sont pas entièrement libéralisés. Le degré de libéralisation varie entre 75 % pour les pays de la CEDEAO et 98 % dans le cas des Seychelles, sur une période allant jusqu'à 25 ans, en fonction des niveaux de développement des pays et régions et de leur capacité à ouvrir leur marché de marchandises.

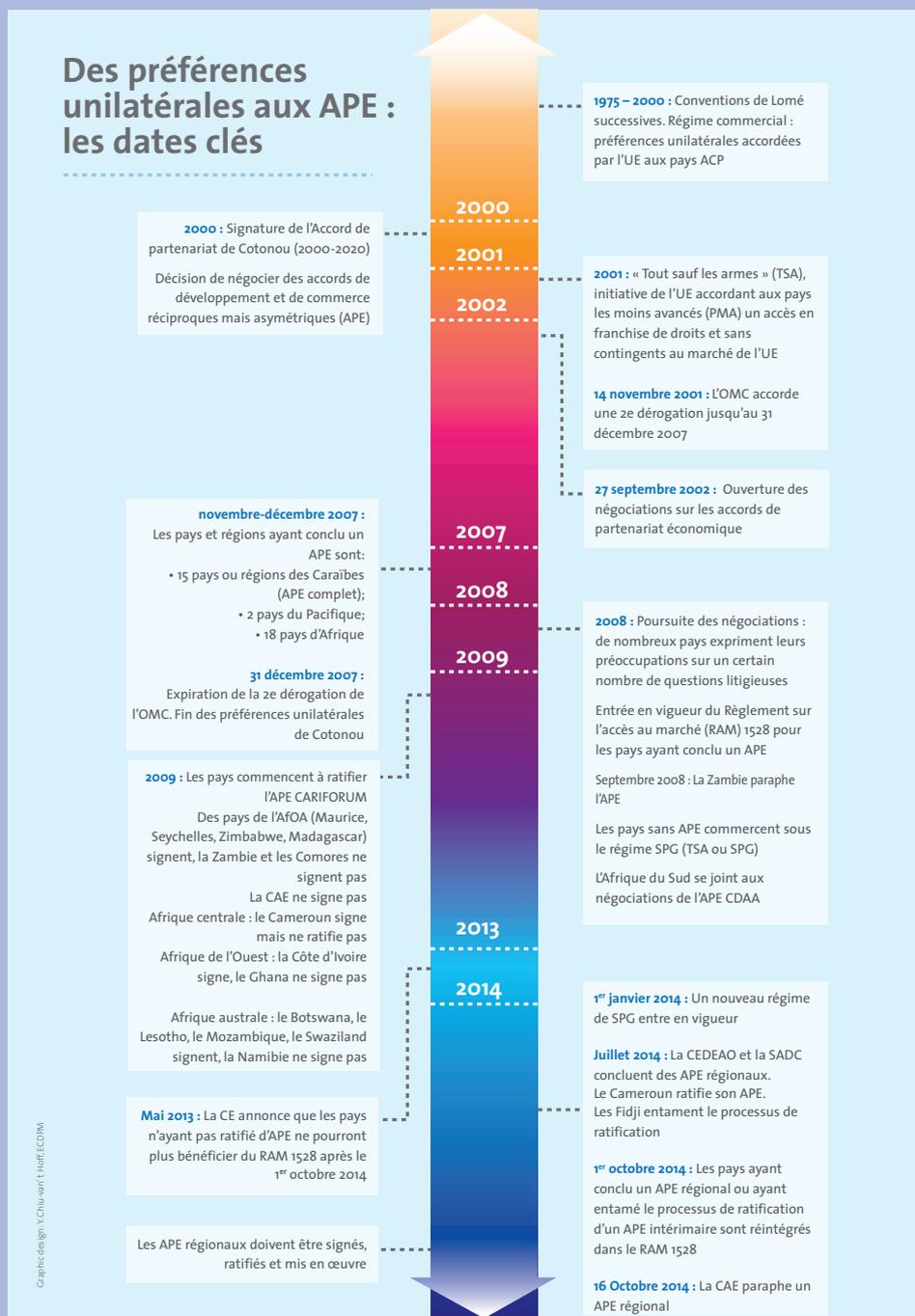
Les régions ont exclu principalement des produits jugés sensibles pour leur économie nationale. Il s'agit notamment de produits agricoles et de certains produits industriels.

Pour en savoir plus sur l'APE CEDEAO et l'APE SADC conclus cet été, consultez : www.ecdpm.org/dp165

Quelles questions ont été les plus difficiles à résoudre ?

Un certain nombre de questions étaient considérées comme « litigieuses », compte tenu de leur importance critique à des fins industrielles, de développement, de sécurité alimentaire ou de politique étrangère. Il s'agit notamment : du degré et du calendrier de libéralisation, des taxes

Des préférences de Lomé aux APE : les dates clés.



à l'exportation, de la clause de la nation la plus favorisée, de la clause de non-exécution, de la clause sur les industries naissantes, des subventions aux exportations agricoles et des aides agricoles au sein de l'UE, et du financement du développement.

Les APE sont censés être des instruments de développement : qu'en est-il de leur composante « développement » ?

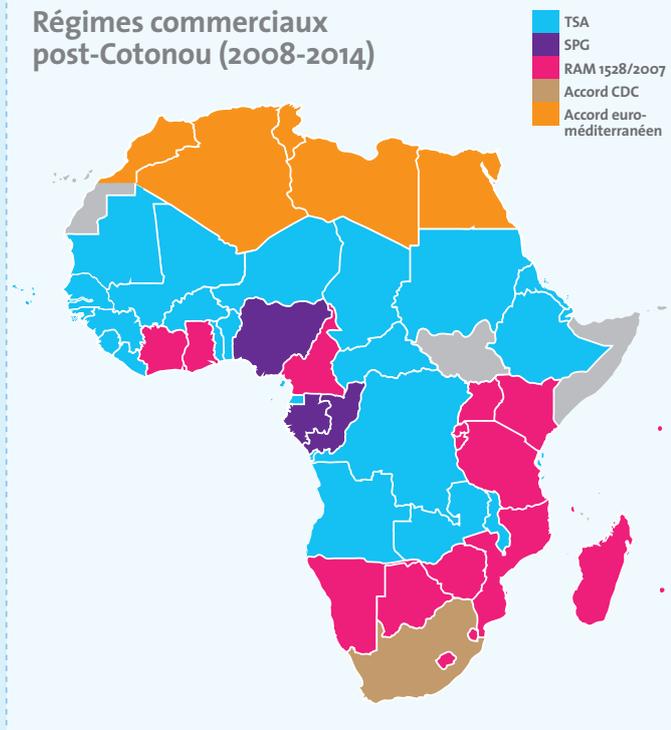
Les APE ont initialement été présentés comme étant avant tout des « instruments de développement » et non pas de accords de libre-échange traditionnels motivés par la défense d'intérêts purement mercantiles. Néanmoins, l'impact développement des APE ne sera pas automatique et il pourrait se révéler difficile d'évaluer avec précision quel serait effectivement le rôle des APE dans le développement économique des pays ACP.

Quels pays sont couverts par un APE et quel régime commercial s'applique à mon pays ou à ma région après l'entrée en vigueur des APE?

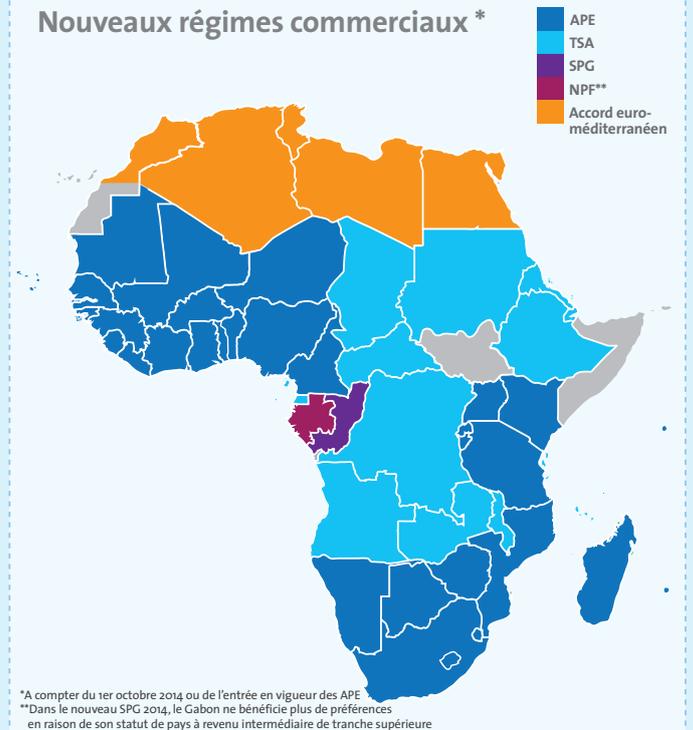
Les régimes commerciaux en Afrique

- APE : Accords de partenariat économique
- SPG : système de préférences généralisées
- Accord CDC : accord de commerce, de développement et de coopération
- TSA : Tout sauf les armes
- NPF : Nation la plus favorisée
- Euromed : accord euro-méditerranéen
- RAM 1528/2007

Régimes commerciaux post-Cotonou (2008-2014)



Nouveaux régimes commerciaux *



*A compter du 1er octobre 2014 ou de l'entrée en vigueur des APE
 **Dans le nouveau SPG 2014, le Gabon ne bénéficie plus de préférences en raison de son statut de pays à revenu intermédiaire de tranche supérieure

Les partisans des APE soulignent que l'ouverture des marchés des pays ACP pourrait avoir des effets d'entraînement positifs, notamment sur les réformes économiques, sur la concurrence et sur l'intérêt croissant du secteur privé pour les investissements dans l'économie locale pour mettre à profit cet accès au marché de l'UE.

Les plus critiques soulignent toutefois les effets potentiellement négatifs des APE en termes de réduction de marge de manœuvre politique pour poursuivre les politiques de développement, de faiblesse des capacités (institutions, infrastructures, potentiel de production, etc.), de coûts d'ajustement (perte de recettes fiscales, ajustement de la production, etc.), et d'absence de soutien, notamment financier et technique.

Au niveau financier, la CEDEAO est la seule région à avoir obtenu de l'UE un engagement financier, en l'occurrence d'un montant de 6,5 milliards d'euros, dans le cadre de son APE, par le biais du Programme APE pour le développement, le PAPED. Les autres APE n'ont pas un soutien financier similaire, mais la programmation régionale du 11e Fonds

européen de développement (FED) fournit une excellente opportunité pour traiter certains aspects du financement des APE, en particulier le financement des infrastructures.

De plus, compte tenu des contraintes financières actuelles et des difficultés de l'Europe à s'engager à des financements

additionnels (au-delà du FED et des engagements et mécanismes déjà existants dans le cadre de l'Aide pour le commerce, tels que les fonds régionaux), il pourrait être utile d'explorer l'utilisation de mécanismes innovants de financement (tels que les combinaisons de dons et de prêts, et diverses formes de coopération et de partenariat public-

Ceci est un résumé du dossier ECDPM consacré aux APE : Frequently Asked Questions

<http://ecdpm.org/dossiers/dossier-economic-partnership-agreements/>

Pour de plus amples informations sur les APE :

- ECDPM <http://ecdpm.org/topics/trade-policy-economic-partnership-agreements/>
- DG Commerce de la CE : <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>
- Société civile <http://www.bilaterals.org/?-eu-acp-APE->

ECDPM : www.ecdpm.org

S'abonner à nos publications et médias gratuitement : www.ecdpm.org/subscribe

Contacts:

San Bilal sb@ecdpm.org et Isabelle Ramdoo ir@ecdpm.org

Colophon

GREAT insights est un magazine mensuel de l'ECDPM couvrant plusieurs thèmes (gouvernance, intégration régionale, économie, agriculture et commerce - en bref GREAT, acronyme anglais) liés au développement économique de l'Afrique et du monde en développement. GREAT insights rassemble des analyses d'experts et des commentaires d'un large éventail de parties prenantes présentant des perspectives différentes.

GREAT *insights* est publié par l'ECDPM

Rédacteur :

Sanoussi Bilal
sb@ecdpm.org

Rédactrice invitée :

Isabelle Ramdoo
ir@ecdpm.org

Co-rédactrice :

Pamela O'Hanlon
poh@ecdpm.org

Traduction :

Patrice Deladrier, Amel Ducret, Patrice Pinguet

Design, production et mise en page:

Claudia Backes, ECDPM
Yasmine Medjadji, YM Design

Photos: thinkstock.com sauf pages 6,16,19,26,29 et 32: Flickr.com. Page 12: African Economic Outlook 2014. Portrait photos fournies par les auteurs.

SIEGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
Pays-Bas
Tel +31 (0) 43 350 29 00
Fax +31 (0) 43 350 29 02

BUREAU DE BRUXELLES

Rue Archimède 5
1000 Bruxelles
Belgique
Tel +32 (0) 2 237 43 10
Fax +32 (0) 2 237 43 19

Pour de plus amples informations ou pour vous abonner à nos bulletins électroniques, veuillez consulter www.ecdpm.org/subscribe. Pour commander un exemplaire d'une publication de l'ECDPM, info e-mail @ ecdpm.org

Cette publication bénéficie du soutien structurel des partenaires suivants de l'ECDPM : Pays-Bas, Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Suède, Suisse, Autriche et Royaume-Uni.

ISSN: 2215-0593 (imprimé)
2213-0063 (en ligne)

Droits d'auteur :

Aucune autorisation préalable n'est requise pour la citation, la traduction ou la reproduction partielle du contenu de cette publication à condition que la source soit dûment citée.



Nos dernières parutions en français

Helly, D., Galeazzi, G., Pigné, J. 2014. *Petit répertoire des expertises sur le Sahel : Diplomatie, sécurité et développement (Première version collaborative)*. Maastricht : ECDPM.



ECDPM. 2014. *Thématique prioritaire : Secteur extractif : Perspectives africaines. GREAT insights - Volume 3, Numéro 7. juillet/août 2014.*

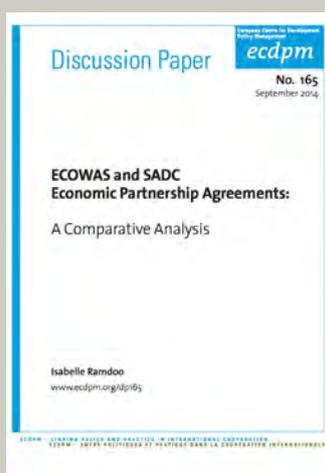


Publications à venir en français - disponible en ligne à partir de la mi-novembre:

BN69 - Byiers, B., Krätke, F., Rosengren, A. 2014. *EU engagement with the private sector for development: Setting up a one-stop-shop? (Briefing Note 69)*. Maastricht: ECDPM.



DP165 - Ramdoo, I. 2014. *ECOWAS and SADC Economic Partnership Agreements: A comparative Analysis*. ECDPM Discussion Paper 165. Maastricht: ECDPM.



Prochain numéro de *GREAT insights* sur 'Peacebuilding and Statebuilding' décembre 2014/janvier 2015, Volume 4, numéro 1

Abonnez-vous à *GREAT insights* au : www.ecdpm.org/subscribe
Pour lire les numéros précédents de *GREAT insights*, aller à www.ecdpm.org/GREAT