

Cotonou et les Accords de Partenariat Economique (APE): enjeux pour les pays ACP

L'Accord de Cotonou signé en 2000 entre les 77 pays d'Afrique Caraïbes et Pacifique (ACP) et les 15 pays de l'UE, en remplacement de la Convention de Lomé, modifie profondément les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP. Il prévoit la mise en place d'Accords de Partenariat Economique (APE) régionaux en 2008 dont les enjeux sont liés principalement à l'introduction de la *réciprocité* et de la *différentiation* faite pour la première fois entre les pays ACP (Pays les moins avancés (PMA), non PMA, différents blocs régionaux).

L'Accord de Cotonou : un changement radical des relations commerciales UE-ACP

Les Accords de Partenariat Economique visent à constituer des zones de libre échange entre l'UE d'une part, et un bloc régional ACP d'autre part.

L'Accord de Cotonou ne définit que le *cadre* des négociations des Accords de Partenariat Economique (APE). Ces négociations s'effectuent sur une base régionale qui laisse présager de la configuration géographique des APE :

- Afrique Centrale : CEMAC¹ + Sao Tomé et Principe
- Afrique de l'Ouest : CEDEAO + Mauritanie
- Afrique de l'Est et du Sud : Burundi, Comores, Djibouti, République Démocratique du Congo (RDC), Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Ouganda, Zambie et Zimbabwe
- Caraïbes : CARICOM + République dominicaine
- Pacifique : Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA)

Les produits concernés, les processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement seront définies par les accords² proprement dits.

L'introduction de la réciprocité

Les Conventions de Lomé qui ont régi les relations commerciales entre les pays ACP et l'UE de 1975 à 2000 reposaient sur un *régime de préférences commerciales non réciproques*, ce qui posait un problème de compatibilité avec l'article 24 de l'OMC qui ne reconnaît pas les accords à la fois discriminatoires et non réciproques.

¹ Les abréviations suivantes sont utilisées dans ce document :
CEMAC = Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CEDEAO = Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CARICOM = Caribbean Community and common market
SADC = Southern African development Community
CEEAC = Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale

² Les négociations ont d'ores et déjà débuté au niveau régional : avec l'Afrique Centrale le 4 octobre 2003, avec l'Afrique de l'Ouest le 6 octobre 2003 et avec l'Afrique de l'Est et du Sud le 6 février 2004. La négociation avec la région des Caraïbes devrait être lancée le 16 avril 2004. Pour le Pacifique, il n'y a pas encore de date de prévue.

Pour la première fois avec l'Accord de Cotonou, les pays ACP devront ouvrir leurs marchés aux produits européens *sur une base réciproque*. Ainsi, les APE seront compatibles avec l'OMC puisqu'ils seront discriminatoires mais réciproques. Si les accords de libre échange sont encouragés, ils ne sont cependant pas obligatoires. Pour les pays ACP qui ne s'engageront pas dans les APE, le nouvel accord prévoit un traitement différent pour les PMA et les non-PMA .

- Pour les PMA, l'UE a mis en place en 2001 l'initiative « *tous sauf les armes* » modifiant le système de préférences généralisées (SPG) de la communauté. Cette initiative étend le libre-accès au marché communautaire non-réciproque, en franchise de droits et contingents, à tous les produits originaires des PMA, à l'exception des armes³. Mais elle ne permet pas de bénéficier des divers appuis prévus dans les APE (développement de la capacité d'offre, ajustement fiscal, appui macroéconomique, appui à l'intégration régionale). Il est donc important que les PMA comparent les avantages relatifs à l'initiative TSA et ceux d'un APE.
- Pour les pays ACP non-PMA, l'accès au marché européen sera régi par un dispositif alternatif qui reste à définir. La seule option alternative à l'accord de libre-échange aujourd'hui admise par l'OMC étant le SPG, régime commercial préférentiel accordé à l'ensemble des PED, il est très probable que celui-ci s'imposera. La prochaine révision du SPG est d'ailleurs prévue pour cette année. L'ambition est d'accorder aux ACP non-PMA, dans le cadre du SPG, un accès équivalent à la situation actuelle, ce qui pose toutefois de sérieuses difficultés : les effets de mise en concurrence avec les autres pays en développement devraient être beaucoup plus forts que les gains en terme d'accès au marché.

Encadré 1 : La recherche de conformité

Le régime de Lomé est à la fois discriminatoire et non réciproque, donc en contradiction avec les règles de l'OMC. Pour être conforme, il devrait :

. soit offrir les mêmes préférences commerciales à l'ensemble des PED (c'est le cas du système des préférences généralisées, SPG) ou des PMA (c'est le cas de « tous sauf les armes »). Il peut alors conserver le principe de non-réciprocité :

. soit mettre en place des préférences réciproques dans le cadre d'accords de libre-échange UE-ACP. Il peut alors conserver son caractère discriminatoire. L'article 24 de l'OMC régissant les accords régionaux est toutefois flou sur de nombreux points (niveau d'asymétrie de libéralisation possible, niveau autorisé d'exclusion de produits de l'accord, échéances, etc.). Ce flou complique l'enjeu de la compatibilité Cotonou/ OMC. De nombreux accords régionaux sont en cours d'examen par l'OMC et aucune jurisprudence précise n'existe à ce jour.

En attendant, les pays ACP ont obtenu à Doha la prolongation jusqu'en 2008 de la dérogation dont ils bénéficiaient jusqu'à présent pour le maintien du régime de Lomé.

Les opportunités offertes par les APE

Les points de vue divergent parmi les pays ACP quant aux avantages ou aux limites, voire aux risques, qu'apportent les APE par rapport au régime précédent des relations commerciales UE-ACP.

Certains mettent l'accent sur les opportunités de tels accords.

- Tout d'abord, l'un des objectifs clés de l'Accord de Cotonou est de promouvoir *l'intégration régionale* en insistant sur la construction de blocs commerciaux

³ Trois produits bénéficient cependant d'une période de transition (tarifs dégressifs) avant un accès au marché européen sans droits de douane : riz (droit de douane zéro en 2009) , banane (droit de douane zéro en 2006), sucre (droit de douane zéro en 2009).

régionaux. La création de marchés régionaux doit permettre d'obtenir des économies d'échelles et donc d'accroître la compétitivité des produits locaux.

Toutefois, ceci peut s'avérer difficile à atteindre en pratique : les *configurations régionales* telles qu'elles sont fixées aujourd'hui sont susceptibles d'entraîner chevauchements et conflits d'intérêt, minant ainsi une recherche de cohésion régionale qui en est souvent à ses débuts.

Encadré 2 : Le cas du groupe de l'Afrique de l'Est et du Sud (AES)

La région AES, telle qu'elle a été configurée pour négocier l'APE, illustre particulièrement bien les risques de chevauchements et de conflits d'intérêt susceptibles d'apparaître entre des pays membres de différents blocs d'intégration régionale.

16 pays de la région ont décidé de former le groupe AES afin de se lancer simultanément dans la négociation de l'APE avec l'UE. Il s'agit du Burundi, des Comores, de Djibouti, de la RDC, de l'Erythrée, de l'Éthiopie, du Kenya, de Madagascar, du Malawi, de Maurice, du Rwanda, des Seychelles, du Soudan, de l'Ouganda, de la Zambie et du Zimbabwe

Or ces pays appartiennent à différents blocs d'intégration régionale :

- le Burundi, le Rwanda, l'Éthiopie, l'Erythrée, le Soudan, le Malawi, la Zambie, le Zimbabwe, l'Ouganda et le Kenya appartiennent au COMESA.
- la RDC, le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe sont à la fois membres du COMESA et de la SADC.
- la RDC appartient à la fois à la SADC et à la CEEAC.
- le Burundi et le Rwanda appartiennent à la fois au COMESA et à la CEEAC.

- De plus, la consolidation des blocs commerciaux régionaux permet de *crédibiliser les politiques économiques et commerciales* des ACP en établissant une contrainte extérieure sur ces dernières. Ainsi, les ACP devront s'efforcer de rationaliser leurs structures fiscales et leurs politiques macroéconomiques. Ceci doit permettre une plus grande stabilité et une meilleure prévisibilité de leurs économies et constituer un contexte plus favorable aux investissements étrangers.

L'UE prévoit d'ailleurs dans le cadre des APE un appui financier à l'ajustement fiscal et au processus de réforme des politiques macroéconomiques des pays ACP.

- Par ailleurs, l'un des objectifs majeurs des APE est de *promouvoir le développement* des pays ACP. L'UE reconnaît la nécessité de mettre à disposition des ACP des ressources pendant la période transitoire pour leur permettre d'être en mesure de saisir les opportunités offertes par l'ouverture des marchés.

Une enveloppe exceptionnelle de 20 millions d'euros est mise à disposition des pays ACP pour le renforcement de leur expertise et de leurs *capacités de négociation* dans le cadre des APE.

Une enveloppe exceptionnelle de 50 millions d'euros a également été débloquée par l'UE pour l'assistance liée au commerce. Il s'agit de *renforcer les infrastructures* des pays ACP permettant l'amélioration de l'offre et la commercialisation de leurs produits. Dans le domaine de l'agriculture, la Déclaration conjointe adoptée à l'issue de la première phase de négociation souligne que les APE doivent permettre aux ACP de diversifier leurs exportations et d'augmenter la valeur ajoutée de leurs produits agricoles. Dans ce contexte, les questions de transformation, de commercialisation, de distribution et de transport (TCDT) doivent être envisagées en priorité.

Actuellement, à l'issue de la première phase de négociation, une divergence de vues demeure entre les ACP et l'UE quant au financement de la dimension développement des APE. Pour les ACP, vue l'ampleur des difficultés et des défis à relever, les montants débloqués sont insuffisants. Pour l'UE, il ne s'agit pas d'augmenter le montant des fonds alloués mais de rationaliser leur utilisation⁴ et éventuellement d'avoir recours à des financements complémentaires sur des fonds bilatéraux des Etats membres. Les deux parties ne sont pas tombées d'accord sur ce point qui devra être rediscuté dans le cadre des négociations régionales.

- Enfin, les APE sont *conformes aux règles de l'OMC*. La dérogation accordée au sein de l'OMC au régime de Lomé expire en 2008, il était donc nécessaire de le modifier.
- Ce point est également source de divergence entre les deux parties. Si elles s'accordent sur le principe de la nécessaire compatibilité des APE avec les règles de l'OMC, *les ACP maintiennent toutefois que les règles de l'OMC ne sont pas suffisamment flexibles et doivent donc être adaptées pour favoriser la mise en œuvre de stratégies de développement cohérentes dans ces Etats*. Ils demandent une plus grande flexibilité dans la couverture des produits et des délais plus longs pour la réduction de leurs droits de douane.

Les risques en termes d'accès au marché européen

- Même si la plupart des produits ACP entrent en franchise sur le marché européen, le nouvel Accord commercial comporte des risques en terme d'accès, notamment *pour les produits agricoles couverts par les Protocoles*⁵. Concernant ces derniers, la « Déclaration conjointe UE-ACP » (cf. encadré 3) adoptée à l'issue de la première phase de négociation précise qu'il faut « les réexaminer dans le contexte des nouveaux accords commerciaux, notamment du point de vue de leur conformité avec l'OMC ». Même si elle ajoute qu'il convient « de sauvegarder les avantages qui en découlent », la réforme de ces protocoles est susceptible d'entraîner des coûts d'ajustement substantiels pour certains ACP, notamment pour ceux qui tirent le plus d'avantages de ces préférences.

Part des exportations ACP entrant en franchise de droits, 1997

Produits	En %	Montants (milliards d'euros)
Produits industriels	100	13,7
Produits agricoles	80	8,2
Total	92	21,9
Produits agricoles « protocoles »	10	1 ,6
Total avec protocoles	99	23,5

⁴ Ceci représente l'un des enjeux de la revue de mi-parcours des projets du 9^{ème} FED qui sera l'occasion de réallouer les enveloppes existantes là où il est jugé nécessaire d'améliorer la dimension commerce des projets de développement (renforcement des capacités, appui budgétaire, transport, développement du secteur privé).

⁵ Les protocoles produits sont des instruments très importants du dispositif commercial de Lomé. Ils concernent quatre produits : la banane, la viande bovine, le sucre et le rhum. Ils permettent de limiter les restrictions à l'entrée du marché européen en accordant le libre accès (ou une forte réduction des droits de douane) à des quantités spécifiées d'exportations en provenance de certains pays ACP. En plus, les protocoles sucre et viande bovine permettent aux exportateurs ACP de bénéficier des prix intérieurs européens fixés par la PAC qui sont supérieurs aux prix mondiaux.

- Par ailleurs, les ACP non-PMA qui ne signeront pas d'accord de libre-échange avec l'UE passeront sous un « *régime alternatif* », vraisemblablement le SPG. Or pour le moment, ce régime est moins favorable que le régime de Lomé. Par exemple, il ne couvre pas les produits agricoles. De plus, il est géré unilatéralement par l'UE. Les difficultés d'en améliorer le contenu pour maintenir des avantages équivalents à la situation actuelle ont déjà été soulignées.

Ces risques de détérioration de l'accès au marché européen pourraient affecter différemment les pays ACP en fonction de leur niveau de compétitivité.

- Enfin, se posent certains *enjeux liés aux normes*. Les pays ACP devront faire en sorte que leurs produits, notamment agricoles, respectent les réglementations sanitaires et phytosanitaires de l'UE. C'est un grand défi, dans la mesure où leurs structures de contrôle et de certification ne sont pas toujours opérationnelles. L'UE et les ACP sont tombés d'accord pour affirmer que cet enjeu doit être traité de façon prioritaire (cf. encadré 3).

Les risques en termes d'ouverture des marchés ACP

- L'enjeu principal du nouvel accord commercial réside, pour les pays ACP, dans l'ouverture de leurs marchés aux importations européennes. *Les contraintes internes de production* (infrastructures, taille des marchés nationaux, sous-développement de l'industrie de transformation, instabilité économique et politique, système financier, etc.) *limitent les capacités de réaction des économies ACP à la concurrence européenne*. De nombreux secteurs peu compétitifs pourraient être menacés. Les Etats ACP ont exprimé plus particulièrement leurs craintes de voir les produits agricoles européens bénéficiant d'aides à la production, à la transformation ou à l'exportation venir concurrencer les productions locales, en particulier pour les céréales, la viande bovine, la volaille, les fruits et légumes (ex : concentré de tomate), le lait.

Pour atténuer ces risques de perturbation de la production locale, les deux parties sont tombées d'accord pour affirmer que des *mesures de sauvegarde appropriées* doivent être mises en place au niveau régional dans le contexte des APE, à la fois pour les produits agricoles et industriels. Il reste à en définir les contours précis lors des négociations régionales.

- Certains pays et organisations paysannes ACP ont également souligné qu'en favorisant l'ouverture de leurs économies, de tels accords pourraient renforcer le caractère *trop extraverti et spécialisé* des agriculture ACP. Ceci risquerait de poser un problème en terme d'autosuffisance alimentaire et de rendre ces pays vulnérables aux chocs extérieurs.

Encadré 3 : Déclaration conjointe UE-ACP adoptée à l'issue de la première phase de négociation

Pour la première phase de négociation, six groupes se sont constitués. Ils couvrent les six domaines suivants : 1) accès au marché, 2) agriculture et pêche, 3) commerce des services, 4) questions liées au commerce (environnement, droits de propriété intellectuelle...), 5) enjeux de coopération pour le développement, 6) les questions juridiques (compatibilité avec l'OMC...).

La Déclaration conjointe adoptée à l'issue de la première phase est un accord préliminaire conclu dans les six domaines ci-dessus. Les principales conclusions concernant les domaines de l'accès au marché et de l'agriculture et de la pêche sont les suivantes :

Accès au marché

Les deux parties s'accordent sur la nécessité de la *préservation des acquis de Cotonou*.

Les APE reconnaissent les principes de la *flexibilité* et de l'*asymétrie* en faveur des pays ACP, à la fois en termes de couverture des produits et de périodes de transition.

En termes de couverture des produits, l'UE fait référence au critère de l'OMC des « *90% ou plus* » des échanges commerciaux comme objectif de long terme pour l'ampleur de la libéralisation réciproque. Les deux parties reconnaissent toutefois que ce point devra être rediscuté.

Les deux parties sont tombées d'accord pour affirmer que des *mesures de sauvegarde appropriées* doivent être mises en place au niveau régional dans le contexte des APE, à la fois pour les produits agricoles et industriels.

Agriculture et pêche

Ces deux domaines ont été discutés en terme d'accès au marché et de contribution au développement. Les parties ont reconnu l'*importance cruciale de ces secteurs* pour la promotion de l'intégration des ACP dans l'économie mondiale, du développement durable et de l'éradication de la pauvreté.

La nécessité de *diversifier la structure des exportations* et d'améliorer leur valeur ajoutée doit être prise en compte.

Il faut *faire face aux préoccupations de tous les pays ACP*, y compris les PMA, les petits états en développement insulaires (PEDI), les pays enclavés, les pays non-PMA importateurs nets de produits alimentaires ou très endettés ou encore les petites économies dépendantes d'une seule production.

Les deux parties soulignent que les négociations APE doivent particulièrement couvrir les *enjeux liés aux normes SPS* et à *l'impact des subventions à l'exportation*, au cas par cas. Concernant les normes SPS, il s'agit notamment de développer les capacités nationales et régionales.

La nécessité de prendre en compte la question des *Protocoles produits* en « les réexam(ant) dans le contexte des nouveaux accords commerciaux, notamment du point de vue de leur conformité avec l'OMC, en vue de sauvegarder les avantages qui en découlent » a été affirmée.

Le texte souligne toutefois une divergence de vues entre les deux parties concernant le *séquençage de la libéralisation* de l'agriculture par rapport à l'assistance pour le développement du secteur agricole. Les ACP demandent que plus d'assistance soit fournie avant le démarrage des négociations APE au niveau régional.

Pour aller plus loin

- Quelques documents de synthèse :
 - ❑ [Infokit Cotonou – Le nouvel accord de partenariat ACP-UE/ ECDPM, 2001.](#)
 - ❑ [Cotonou, OMC : enjeux agricoles pour les pays ACP. 6 fiches pour comprendre, anticiper et débattre./ CTA-Solagral, 2001.](#)
- Pour suivre l'actualité des négociations :
 - ❑ la page ACP du site de la DG commerce de la Commission européenne : http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm
 - ❑ le site de International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD) : <http://www.ictsd.org/>
 - ❑ le site du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) : http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Navigation.nsf/index.htm
 - ❑ le site consacré au Sustainability Impact Assessment (SIA) ACP : http://www.sia-acp.org/index_fr.html
 - ❑ le site du Secrétariat du groupe des Etats ACP : <http://www.acpsec.org/>
 - ❑ le site de Eurostep : <http://www.eurostep.org/>
 - ❑ le site de Epawatch : <http://www.epawatch.net/general/start.php>
 - ❑ le site de ACP-EU trade : <http://www.acp-eu-trade.org/>
 - ❑ le site du forum UE-ACP : <http://www.ue-acp.org/fr/index.html>