

Accords de partenariat économique : Quelles conséquences pour les populations du Sud ?

1) L'impact des APE dans un contexte de crise globale

APE : quelles conséquences dans le contexte de crise économique et financière ?

Bien qu'en position relativement marginale sur le marché mondial, l'Afrique va être fortement ébranlée par la récession économique qui affecte l'ensemble de la planète.

- La **demande de matières premières agricoles et énergétiques** par les économies occidentales a d'ores et déjà commencé à chuter, entraînant le déclin des cours et des recettes locales, alors que les secteurs des matières premières ont été les moteurs de la croissance dans les pays du Sud ces dernières années.
- La **destruction d'emplois et la hausse du coût de la vie** dans les pays développés affecte directement les transferts d'argent des migrants, alors que ceux-ci représentent la plus importante entrée de devise pour certains pays (251 milliards de dollars en 2007 dans le monde, plus du double du montant de l'Aide publique au développement) et garantissent souvent un niveau de vie tout juste décent à de nombreuses familles. Plusieurs pays comme le Mali et le Sénégal enregistrent déjà des baisses sensibles de ces transferts.
- L'**aide publique au développement**, dont la prévisibilité est de plus en plus aléatoire malgré les promesses du G8, va reculer et les investissements direct étrangers connaissent déjà un repli préoccupant. .
- La **dépendance des économies africaines à l'égard du système financier international** ne va rien arranger : une part importante des réserves de change et des capitaux africains est en effet placée dans les banques d'Europe et d'Amérique du Nord. Et l'**offre de crédit** à des conditions acceptables se raréfie : les taux d'intérêt pratiqués et le montant des primes de risque pratiqués par les institutions financières occidentales explosent.
- Les **prix des denrées de base** ont recommencé à augmenter depuis fin 2008 suite aux restrictions à l'export des grands émergents (Inde et Chine notamment) qui veulent sécuriser la satisfaction des marchés internes.

Conséquences directes pour les populations au Sud : baisse des dépenses publiques dans les secteurs sociaux, ralentissement de l'activité économique et chômage accru, hausse des prix dont ceux des denrées de base et crises énergétiques et alimentaires probables...

Dans ce contexte, **les APE représentent un facteur de fragilisation renforcée, et risquent d'accentuer la crise économique et sociale sur le continent africain** :

- Les APE **fragilisent davantage la production et les marchés agricoles locaux** en les exposant à la concurrence des surproductions européennes.
- Ils poussent à la **libéralisation des services, dont les services financiers** (voir APE UE-Cariforum infra)
- En entraînant la **chute drastique des recettes fiscales douanières**, les APE contractent encore un peu plus les capacités budgétaires des Etats et réduisent leur marge de manœuvre politique à déterminer des solutions de protection locales adaptées aux besoins des populations.
 - Le Ministère camerounais des Finances chiffre le manque à gagner annuel pour le pays à 123 milliards de FCFA (plus de 185 millions d'euros) jusqu'en 2023 et 233 milliards de FCFA (355 millions d'euros) en 2030.
- En favorisant l'**éclatement des blocs régionaux**, les APE minimisent les chances de coopérations locales et régionales pour résister à la crise mondiale.

La Commissaire européenne au commerce Catherine Ashton, comme la plupart des Etats membres importants de l'UE, a rappelé à plusieurs reprises la nécessité de conclure le Cycle de Doha et les accords de libre-échange en négociation afin de garantir des débouchés commerciaux aux entreprises européennes à l'international, faisant ainsi preuve d'une approche peu encline aux concessions et à la flexibilité.

Plus généralement, alors que la crise globale résulte clairement du déficit de régulations régionales et nationales des marchés financiers, de même que la crise alimentaire de 2008 procédait de l'absence de protection des marchés agricoles, **les APE demeurent inscrits dans cette logique : le laisser-faire et l'auto-régulation** comme garants de la prospérité économique, elle-même synonyme de développement.

Alors que la crise financière a gagné tous les secteurs et quand même les plus farouches adeptes du libre-marché discutent de la nécessité de re-réguler la finance internationale, **les APE vont potentiellement renforcer l'insécurité financière** dans des pays et régions très déjà vulnérables , tout **en leur retirant les moyens de prévenir ou résoudre une crise financière** locale ou régionale.

La finance étant un secteur économique stratégique pour l'Union européenne, celle ci milite activement en faveur de la libéralisation des services financiers, notamment pour donner satisfaction à sa pléthorique industrie financière (assurances, fonds de pensions, banques d'affaires...).

L'APE de la région Caraïbes fragilise le secteur financier en pleine crise

L'APE contracté entre l'UE et le Cariforum (le Forum des états ACP des Caraïbes) comporte des engagements de libéralisation des services financiers qui vont au delà des dispositions de L'**Accord général sur le commerce des services** (AGCS) et qui ont été jusqu'à présent refusés dans le cadre de l'OMC.

- Il comporte des **engagements d'ouverture du secteur des services financiers à la concurrence externe** dans des conditions de **réciprocité complète**. Il contient notamment des éléments qui prolongent l'annexe AGCS sur les services financiers et du Mémoire d'accord de l'AGCS sur les engagements relatifs aux services financiers, parfois en les modifiant. Ce dernier est un modèle de libéralisation rapide et extensive d'une gamme très large de services financiers, et il est appliqué par la plupart des pays industrialisés ; les pays émergents ont été priés de libéraliser leurs secteurs financiers selon ce modèle dans le cadre des négociations de Doha.

- Mais surtout il **remet en cause la capacité des Etats signataires et de la région à intervenir en régulateur des mouvements de capitaux**, et va plus loin que les engagements OMC sur ce point : mesures de sauvegarde possibles pour des délais courts et limitées à des circonstances très exceptionnelles, telles qu'un lourd déficit de la balance des paiements ou une crise monétaire majeure.

Or l'APE Cariforum représente un **modèle type** pour l'UE, puisque le seul signé à ce jour.

Les petits agriculteurs, 1ères victimes de la libéralisation

L'agriculture est très souvent mise en avant car c'est un **secteur stratégique**, tant pour l'économie, pour l'emploi et pour la sécurité alimentaire des pays du Sud :

- Dans les pays où plus de 30% de la population souffre de malnutrition, l'agriculture représente 30% du PIB et 70% des emplois. En comparaison, en France, le poids de l'activité agricole (y compris des industries agro-alimentaires) représentait 3,4 % du PIB en 2004 ; et 3,8 % de la population active totale.
- Les pays africains ne sont pas en mesure de subventionner leur agriculture comme le fait l'Union européenne et les secteurs agricoles du Nord et du Sud connaissent de considérables différences de niveau de mécanisation, de productivité, de soutien public à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits alimentaires et agricoles.

La crise alimentaire a mis en lumière les **dangers de la libéralisation des marchés agricoles africains** :

- En mettant en compétition les agricultures du Nord et du Sud , les brusques poussées d'importation ont étouffé des filières entières en Afrique (tomate, poulet, oignons, produits laitiers...- voir encadré ci-dessous) et donc des centaines de milliers d'emplois.
- Les pays qui reposent le plus sur les importations de produits alimentaires sont ceux qui ont été le plus durement frappés par la hausse des prix alimentaires.
- La libéralisation pousse à la concentration de la production (et donc des terres), de la transformation et de la commercialisation au bénéfice de grosses industries agro-alimentaires, souvent au dépend des exploitations familiales qui concernent pourtant 2,8 milliards de personnes dans le monde.

Les APE vont empirer la situation des agriculteurs dans les pays ACP

Au lieu de remettre en question le libéralisme dans le contexte de crise économique et alimentaire, **les APE prévoient d'abaisser drastiquement les droits de douanes** des pays ACP sur 80 à 97% des échanges avec l'Union européenne. Sur le pourcentage restant, les pays ACP auront donc le choix de maintenir la protection de leurs produits agricoles et alimentaires à leur niveau actuel, déjà bien trop faibles pour garantir une relance agricole ou de protéger une partie de leurs industries naissantes, actuelles ou futures, de la concurrence de produits européens.

L'UE refuse de traiter, dans les négociations et les textes d'APE, du problème fondamental des subventions agricoles tout en demandant aux pays ACP d'ouvrir leurs marchés¹ :

- Dans les APE intérimaires signés par la Côte d'Ivoire et le Ghana, le mot "subvention" n'apparaît pas bien qu'il soit impliqué implicitement dans les articles 23 à 25 sur l'antidumping et les mesures de sauvegarde.
- Pourtant, les produits agricoles de l'UE continuent d'être exportés avec un fort dumping – notamment en Afrique de l'Ouest : blé et farine, produits laitiers, viande de volaille, concentré de tomate, etc.
- Selon Olivier de Schutter, rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : « les subventions à l'exportation sont les plus nocives pour les pays en développement, car elles aboutissent à remplacer les productions locales par les produits subventionnés des pays riches »
- Les exportations agricoles de l'UE ont bénéficiés d'environ 7 milliards d'€ de subventions internes en 2007 plus 2,5 milliards d'€ pour les restitutions aux exportations.

Les conditions des APE concernant les mesures de protections sont pire que celles actuellement négociées à l'OMC pour l'ensemble des pays en développement (PED)² :

- Les derniers textes de négociation du Cycle de Doha ont proposé un niveau de protection des marchés (en cumulant les produits spéciaux, les produits sensibles et le mécanisme de sauvegarde spécial) disponibles pour l'ensemble des PED membres de l'OMC. Ces mesures, jugées insuffisantes par les PED, ont été un des motifs de refus de l'accord sur l'agriculture en juillet 2008.
- Cette protection supplémentaire universelle pour les PED ne devrait pas être prise en compte dans le pourcentage de réduction des droits de douane demandée par les APE. Sinon la grande majorité des PED, plus développés que les ACP, notamment en Afrique de l'Ouest, bénéficieraient d'un niveau de protection supérieure à ces derniers vis-à-vis des exportations de l'UE, grâce aux effets combinés des mesures de protection.

¹ Jacques Berthelot, Cinq bonnes raisons pour ne pas signer l'APE en Afrique de l'Ouest, 2009

² idem.

La filière de la tomate du Burkina Faso mis à mal par la libéralisation

Depuis plusieurs années, la filière de la tomate au Burkina Faso, mais aussi au Togo et au Ghana, traverse une grave crise qui menace des dizaines de milliers d'agriculteurs. En cause, les difficultés de transformation, de commercialisation dans la sous-région, mais surtout la concurrence déloyale des conserves bon marché de purées de tomate, subventionnées, en provenance de l'Union Européenne. La conséquence : une grande partie des 60 000 tonnes de tomates produites au Burkina Faso en 2007 ont pourrit, comme chaque année, faute de trouver acheteur. Les producteurs les plus chanceux arrivent à écouler leur récolte en la bradant. Pour les autres, c'est le désespoir et il n'est pas rare d'entendre parler du suicide de maraîchers incapables de rembourser leurs crédits, aux alentours de 1 000 euros.

Les importations de concentré de tomate ont pratiquement quadruplé entre 1994 et 2002, passant de 400 à 1 400 tonnes, au détriment de la filière locale. Selon un porte parole de la Confédération Paysanne du Faso (CPF), il est urgent de reconstruire les capacités de transformation dans la sous-région et de réfléchir la négociation des Accords de partenariat économique au regard des intérêts des agriculteurs de la région : « Alors que ces accords ne sont pas encore signés, nos filières agro-sylvo-pastorales vivent des crises aux conséquences désastreuses pour nos exploitations familiales. Si l'Union Européenne et la CEDEAO s'accordaient sur leur partenariat en ignorant la position des producteurs et productrices de l'Afrique de l'Ouest, nos périmètres irrigués, nos champs, nos fermes seront impitoyablement sinistrés. »

2) Contexte et enjeux pour 2009

Retour sur le contexte

A la fin de l'année 2007, menacés de perdre leur accès libre de droits au marché européen, 35 des 76 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique n'ont guère eu d'autre choix que celui d'initier des accords intérimaires, s'engageant ainsi à libéraliser 80 % à 97 % de leurs échanges avec l'Europe, sur une période inférieure à quinze ans.

A l'exception de l'accord avec la région Caraïbes, l'ensemble des accords intérimaires initiés sont des accords bilatéraux, qui comprennent un volet de libéralisation de commerce des marchandises, des dispositions pour le règlement des différends et une clause de rendez-vous sur la négociation des services, des investissements et des autres questions liées au commerce.

En 2008, les négociations entre l'Union européenne et les 6 régions ACP se sont poursuivies, ainsi que les négociations bilatérales avec les pays ayant initié des accords, aboutissant à la signature de l'accord définitif de la région Caraïbes, à l'exception d'Haïti, et de la signature de 2 accords intérimaires : la Côte d'Ivoire et le Ghana (voir tableau en annexe).

Fin 2008, les relations commerciales des ACP avec l'Europe n'ont jamais été aussi complexes. En Afrique de l'Ouest par exemple, trois régimes commerciaux différents co-existent : 13 pays bénéficient du régime « Tout sauf les armes », accordé par l'UE aux PMA ; 1 du « Système de préférence généralisé », accordé aux PED sous condition de signature de certaines conventions internationales ; 2 ont signés des APE intérimaires, dont les modalités sont différentes. Tout cela compliquant considérablement la consolidation de l'intégration régionale.

Les enjeux en 2009

Les négociations se poursuivent en 2009, aussi bien pour les groupes de pays et régions en voie de signer leur APE intérimaire, que pour les pays en ayant déjà signé un (le Cameroun a signé en janvier 2009). Il s'agit :

- De poursuivre les négociations à l'échelle régionale afin d'élargir ces accords aux régions définies.
- Et/ou d'en élargir le spectre au-delà des seules marchandises, soit aux services, aux investissements, aux questions de propriété intellectuelle et aux autres matières dites de Singapour (concurrence, marchés publics et facilitation du commerce) : ce que l'on appelle des accords « complets ».

De l'initiation des accords à la signature et ratification :

- Les accords initiés l'ont été par les négociateurs ; ils doivent maintenant être endossés par les autorités politiques compétentes : signature par les ministres ou chefs d'Etat, ratification par les Parlements dans la plupart des cas.
- Tant que les accords n'ont pas été signés ils ne peuvent être mis en œuvre ou notifiés à l'OMC. Le système de préférences spécifiques accordées par l'UE aux pays ACP est donc illégal aux yeux de l'OMC.
- Tant que les accords n'ont pas été ratifiés, ils peuvent légalement être rejetés par les pays ou groupes de pays, au risque de tensions politiques fortes dans le processus de négociations.

Des accords intérimaires aux accords complets et permanents :

- Tous les APE intérimaires qui ont été initiés ou signés comprennent l'engagement de poursuivre les négociations en vue d'un accord complet incluant la libéralisation des services et l'édiction de nouvelles règles concernant les questions de Singapour.
- Les négociations en vue d'APE complets permettent théoriquement la renégociation des dispositions prises dans le cadre des accords intérimaires sur le commerce des marchandises.

Globalement si la **perspective d'accords complets semble lointaine, le temps joue contre la Commission, qui fait pression pour obtenir la signature d'APE complets** par la Communauté des Etats d'Afrique de l'Est, la Communauté de développement de l'Afrique australe et la région Afrique de l'Ouest avant son renouvellement en septembre 2009.

Au Parlement européen : le processus de ratification est en cours

Le Parlement européen a un pouvoir important puisqu'il doit **ratifier les accords en session plénière, par une procédure d'assentiment qui le conduit à accepter ou rejeter les textes qui lui sont soumis**. Dans le cas précis des APE, un accord politique spécifique prévoit que le Parlement pourra assortir son vote de recommandations au Conseil européen et à la Commission.

- Le **processus de ratification par le Parlement européen est en cours pour l'APE complet signé par la région Caraïbes et l'APE intérimaire signé par la Côte-d'Ivoire**. Les autres accords intérimaires qui ont été signés par le Ghana et le Cameroun feront l'objet du même processus de ratification dans les prochaines semaines ou les prochains mois.
- Malheureusement, **les recommandations** émises par le Comité commerce international (INTA) du Parlement européen, lors de son vote d'orientation des 24 et 25 février derniers, **n'ont pas intégré les amendements pro-développement proposés**, pas plus que ceux demandant davantage de flexibilité dans les accords.
- La séance plénière du Parlement européen prononcera son avis sur les APE de la région Caraïbes et de Côte d'Ivoire les 24 et 25 mars prochains ; suivront une série de questions orales au Conseil et à la Commission, avant prononciation d'un avis définitif en fonction des réponses apportées à ces questions.
- Première expression politique de la représentation populaire européenne, **cet avis sera déterminant pour la suite des négociations, et donnera un signal clair à la Commission**.

En France

En commanditant un rapport sur les Accords de partenariat économique (APE) à la députée Christiane Taubira, juste avant la Présidence française de l'Union européenne, **Nicolas Sarkozy soulignait la volonté de la France de « restaurer une relation de confiance entre l'Union Européenne et les pays ACP »**.

Les conclusions du rapport appelaient à une révision en profondeur des négociations des APE, afin de protéger le droit à l'alimentation et servir le développement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), car aucun accord de libre-échange ne peut répondre aux défis sociaux et économiques auxquels ils font face.

Pourtant, les six mois de Présidence française de l'Union européenne auront surtout été marqués par la signature d'un APE complet par la région Caraïbes, couvrant l'ensemble des secteurs, et d'un accord intérimaire (couvrant les seules marchandises) avec la Côte d'Ivoire.

Si la France semble vouloir aujourd'hui demander à la Commission européenne de faire preuve de flexibilité dans les négociations, rejoignant ainsi quelques pays européens, elle ne remet aucunement en cause la philosophie générale des accords, malgré le contexte actuel de crise alimentaire, financière et économique.

Globalement, **la position de la France reste très en-deçà des ambitions affichées par le Président de la République d'engager la France dans une nouvelle relation avec l'Afrique** et de définir des approches et des instruments nouveaux et adaptés pour le développement.

Si la France veut réellement infléchir l'orientation des négociations, il faudrait qu'elle soit réellement à l'écoute des revendications des pays ACP, tant sur la révision des accords intérimaires, la mise en place de mesures de protection efficace de leurs marchés ou la proposition d'alternatives crédibles pour les pays qui ne souhaitent pas s'engager dans la négociation d'APE. La France doit également faire preuve de volonté pour que des financements suffisants soient débloqués pour aider à la mise à niveau des infrastructures, à la modernisation des capacités productives ou encore à la perte de recettes douanières.

En 2009, la France devra :

- **Clarifier ses engagements financiers** concernant le volet d'accompagnement des APE (financement des ajustements techniques, administratifs, transformation des filières locales...);
- **Expliciter ses positions dans le cadre des négociations** à l'œuvre avec les régions Afrique de l'Ouest et Afrique Centrale, régions dans lesquelles son soutien est très attendu par les gouvernements comme par les sociétés civiles qui résistent aux propositions et à l'approche de la Commission européenne.
- **Établir le calendrier de ratification** au niveau du Parlement français des APE d'ores et déjà signés.

Annexe : Comprendre les Accords de partenariat économique UE-ACP

Les APE : qu'est-ce que c'est ?

- **Des accords de libre échange** : ouverture de 80 à 90% des marchés des pays ACP à l'importation des produits européens.
- **Des accords régionaux** : négociation entre l'UE et 6 groupes de pays regroupant l'ensemble des pays ACP.
- **Des accords « complets »** : ouverture des secteurs des biens, des services et de l'investissement.
- **Des accords permanents** : entrée en vigueur dès la signature (date initiale de signature : 31 décembre 2007)

Pourquoi ces négociations ?

Les négociations des APE ont été provoquées par les critiques formulées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) contre les régimes préférentiels accordés aux pays ACP, considérés comme illicites, car discriminatoires envers d'autres pays en développement d'Asie et d'Amérique latine. L'OMC avait donné à l'Europe et aux pays ACP jusqu'à décembre 2007 pour convenir d'un nouvel arrangement.

Les APE doivent donc succéder au régime préférentiel de l'Accord de Cotonou.

Accords de libre-échange : un choix, pas une nécessité

L'OMC a des règles spécifiques pour les accords entre pays développés et pays en développement. Pour le commerce des marchandises, les règles de l'OMC prévoient deux grandes options :

- *Des préférences unilatérales* : L'OMC autorise les pays développés à ouvrir leurs marchés sans exiger des pays en développement qu'ils en fassent autant. Elle permet également une différenciation entre pays en développement et pays les moins avancés. Pour octroyer aux pays ACP un accès préférentiel en conformité avec les règles de l'OMC, l'Europe pourrait donc se contenter de modifier ses régimes préférentiels existants.
- *Des préférences réciproques* : Il est également possible de négocier un 'accord de libre-échange' au titre duquel l'Europe et les pays ACP s'ouvrent les uns aux autres pour 'l'essentiel des échanges', dans un 'délai raisonnable'. L'Europe a insisté sur cette dernière option, qui lui offre des opportunités commerciales considérables.

Récapitulatif des négociations APE : accords signés, initiés...

Ont signé un APE complet	Ont signé un APE intérimaire	Ont initié un APE intérimaire	Tout sauf les armes	Système de préférences généralisé	Autre système commercial
CARIFORUM – 15 Oct. 2008 (composée de)	Côte d'Ivoire (Région Afrique de l'Ouest – 7 Déc. 2008)	Burundi	République centrafricaine	Gabon	Afrique du Sud
Antigua-et-Barbuda	Ghana (Région Afrique de l'Ouest – 12 Déc. 2008)	Kenya	RD Congo	Rep. Congo	
Bahamas	Cameroun (Région Afrique Centrale) – 25 Janv. 2009)	Rwanda	Tchad	Iles Cook	
Barbade		Tanzanie	Guinée équatoriale	Tonga	
Belize		Uganda	Sao Tome	Iles Marshall	
Dominique		Comores	Djibouti	Niué	
République Dom.		Madagascar	Erythrée	Micronésie	
Grenade		Ile Maurice	Ethiopie	Palau	
Guyana		Seychelles	Malawi	Nauru	
Jamaïque		Zimbabwe	Somalie	Nigeria	
St Kitts & Nevis		Zambie	Soudan		
St Lucia		Botswana	Kiribati		
St Vinc. & Grenadines		Lesotho	Samoa		
Surinam		Namibie	Iles Salomon		
Trinidad & Tobago		Mozambique	Tuvalu		
Haiti *		Swaziland	Vanuatu		
		Papouasie Nouvelle Guinée	Bénin		
		Fiji	Burkina Faso		
			Cap Vert		
			Gambie		
			Guinée		
			Guinée Bissau		
			Liberia		
			Mali		
			Mauritanie		
			Niger		
			Sénégal		
			Sierra Leone		
			Togo		
			Angola		

* Haïti a initié l'accord complet régional avec l'ensemble des pays de la région fin 2007, mais n'a pas signé l'accord le 15 octobre. Il s'est cependant engagé à signer l'accord dans le futur, sans préciser de date.