

Accords de partenariat économique: questions et réponses

- 1. Quels avantages les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique retirent-ils des accords de partenariat économique?**
- 2. Pourquoi les accords régionaux devraient-ils fonctionner de manière plus efficace que les accords existants?**
- 3. Pourquoi demander aux régions ACP de libéraliser leurs tarifs?**
- 4. De quelle manière les pays ACP compenseront-ils la perte de recettes induite par la réduction des tarifs et comment continueront-ils à financer les services publics?**
- 5. Pourquoi les APE devraient-ils inclure des règles liées à l'investissement?**
- 6. Quel est le calendrier des réformes?**
- 7. L'accord de Cotonou doit-il nécessairement être remplacé par des APE?**
- 8. Les pays ACP recevront-ils plus de fonds dans le cadre de l'aide au commerce?**
- 9. Pourrions-nous prolonger la dérogation de Cotonou?**

1. Quels avantages les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique retirent-ils des accords de partenariat économique?

Pour parler simplement, après plus de trente ans de relations commerciales bilatérales avec l'Europe, les pays ACP n'exportent toujours que quelques produits de base qui affichent, pour la plupart, des prix plus bas qu'il y a vingt ans. Les vieilles recettes n'ont pas favorisé la diversification, la compétitivité et la croissance. Sans compter qu'elles ne sont plus compatibles avec les règles de l'OMC sur la non-discrimination et qu'elles ont été remises en cause avec succès. Il est urgent de trouver de nouvelles solutions.

Les accords de partenariat économique de l'UE sont les accords que l'Union européenne négocie avec les six régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et qui remplaceront les chapitres commerciaux de l'accord de Cotonou après expiration en 2008 des préférences commerciales prévues par cet accord. Nous avons jusqu'à cette date pour négocier de nouveaux accords compatibles avec l'OMC.

Les APE sont conçus comme des accords généraux, qui contribuent avant tout à la mise en place de marchés régionaux et à la diversification des économies dans les régions ACP avant une ouverture du commerce permettant des échanges accrus, équilibrés et durables entre les deux parties. Ils changeront nos relations: au lieu d'offrir des préférences tarifaires - instrument de survie en fin de course -, nous mettrons en place des marchés régionaux et internationaux durables et plus efficaces pour les pays ACP.

2. Pourquoi les accords régionaux devraient-ils fonctionner de manière plus efficace que les accords existants?

L'intégration régionale est au cœur des stratégies de développement que les pays ACP mettent eux-mêmes en œuvre. En effet, les pays ACP ont des économies trop petites pour faire cavalier seul et la plupart commercent davantage avec l'Europe qu'ils ne le font avec leurs voisins. En outre, les exportations des pays en développement vers d'autres pays en développement sont grevées de droits plus importants que celles destinées aux pays de l'OCDE. L'intégration régionale est donc susceptible de stimuler le

commerce local et de créer des marchés plus vastes pour attirer les échanges et les investissements. La majorité des pays ACP sont actuellement tributaires de leurs exportations vers l'UE. Prenons l'exemple du Ghana: 49 % de ses exportations se font vers l'UE alors que les exportations vers son voisin, le Bénin, ne représentent que 2,6 %. Au Cameroun, 61 % des exportations se font vers l'UE et 55 % des importations proviennent de l'UE. La suppression des entraves entre pays voisins et la création d'une véritable intégration favoriseraient les échanges commerciaux et stimuleraient la croissance économique. Elles déboucheraient également sur des marchés plus grands, plus attrayants pour les investisseurs, et faciliteraient le commerce avec les pays sans littoral.

Lorsqu'une région ACP se prépare à une union douanière, comme c'est le cas de l'Afrique occidentale et centrale, le potentiel de l'APE en est renforcé. Toutefois, l'Union européenne ne pousse pas à la formation d'une union douanière si les pays ne l'envisagent pas eux-mêmes ou n'y sont pas prêts.

3. Pourquoi demander aux régions ACP de libéraliser leurs tarifs?

Nous négocierons les réductions tarifaires nécessaires à l'obtention d'un accord de libre-échange compatible avec l'OMC mais sur la base d'un consensus mutuel, et non d'un diktat de l'UE.

Les pays ACP et l'UE ont déjà convenu de remodeler leurs relations commerciales et de supprimer progressivement les entraves réciproques au commerce. Cette mesure est indispensable pour mettre fin à la marginalisation des pays ACP et contribuer à leur croissance et à l'éradication de la pauvreté. Il s'agit également d'une condition préalable pour assurer la sécurité juridique des relations commerciales, qui doivent être compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce sur la non-discrimination.

Dans le contexte actuel, la plupart des exportations ACP à destination de l'UE pénètrent déjà en Europe en franchise de droits, dans le cadre d'un traitement préférentiel, alors que les produits de l'UE exportés vers les pays ACP ne bénéficient pas d'un pareil traitement. L'UE ne cherche pas à obtenir un tel accès aux marchés ACP; elle souhaite uniquement un traitement compatible avec les règles de l'OMC. Toutefois, l'observation des économies émergentes en Asie montre également qu'une réduction progressive et ciblée des tarifs douaniers profite aux consommateurs et aux entreprises (qui ont besoin de machines, de matières premières et de pièces d'assemblage plus abordables) et que les produits locaux deviennent plus compétitifs lorsqu'ils sont confrontés à une concurrence étrangère bien organisée.

L'Union européenne n'a jamais proposé que les tarifs soient totalement abolis, ni que les pays ACP ouvrent leurs marchés aussi largement qu'elle l'a déjà fait ou à toute vitesse. Elle n'a jamais proposé non plus que les taux les plus bas appliqués par l'un des États ACP, quel qu'il soit, servent de base à la libéralisation régionale ou à un tarif extérieur unique.

Au contraire, et l'UE l'a clairement affirmé, de longues périodes de transition, un démantèlement progressif des tarifs, des exceptions à la libéralisation pour les produits sensibles et une forte asymétrie entre l'ouverture de l'UE et des pays ACP sont parfaitement acceptables et raisonnables.

4. De quelle manière les pays ACP compenseront-ils la perte de recettes induite par la réduction des tarifs et comment continueront-ils à financer les services publics?

Cette question n'est pas aussi épineuse que certains voudraient le faire croire et des réponses existent. Le remplacement des tarifs douaniers par d'autres sources de recettes fiscales est une réforme déjà entreprise par la plupart des pays car d'autres recettes fiscales se révèlent plus efficaces tant pour l'économie dans son ensemble que pour les pouvoirs publics.

Une solution de loin préférable à long terme consiste à déplacer la dépendance à l'égard des recettes tarifaires vers les recettes fiscales, par l'intermédiaire de droits d'accise, de taxes de vente ou de l'impôt sur le revenu, mais également en élargissant l'assiette fiscale grâce à la stimulation des échanges et de la croissance économique. Ces autres formes d'imposition ont une base plus durable pour le financement de services sociaux de base indispensables tels que la santé et l'éducation.

Certaines études ont surestimé les répercussions d'une réduction tarifaire sur les recettes fiscales, sans prendre en considération d'autres aspects. Il est de toute évidence erroné de supposer que les pays ACP procéderont à une libéralisation rapide. Les tarifs élevés actuels favorisent la contrebande et la corruption et les recettes théoriques se volatilisent souvent en raison des dérogations et des irrégularités. Une baisse des tarifs aurait un effet dissuasif sur de telles pratiques. Les recettes douanières augmenteraient également du fait de la hausse des échanges et ces bénéfices compenseraient largement les pertes initiales.

Cela étant dit, l'UE est prête à apporter son concours à la réforme fiscale et au processus d'ajustement à toutes les pertes nettes qui résulteraient des APE. Elle possède d'ailleurs les moyens nécessaires pour ce faire. Nous avons accru notre soutien budgétaire, qui est l'outil le plus approprié pour accompagner cette transition. Nous sommes également disposés à examiner l'éventualité de mécanismes de financement régional à cet effet.

5. Pourquoi les APE devraient-ils inclure des règles liées à l'investissement?

L'Asie et l'Amérique latine orientent les investissements étrangers vers les infrastructures et la création d'emplois dont leurs économies en développement ont besoin. Le rapport sur les investissements mondiaux dans les pays en développement publié en octobre 2006 par la CNUCED fait apparaître combien l'Afrique subsaharienne, en particulier, prend du retard par rapport aux autres pays en développement en ce qui concerne l'attraction des investissements étrangers vitaux pour le développement. L'Afrique, notamment, est handicapée par des obstacles à l'investissement étranger, des fiefs industriels nationalisés et des marchés régionaux cloisonnés. Les investisseurs africains eux-mêmes choisissent d'investir hors du continent.

L'une des principales ambitions des accords de partenariat économique est précisément la création de marchés régionaux intégrés permettant d'attirer les investissements étrangers et d'empêcher la fuite à l'étranger des investissements africains. L'UE est disposée à favoriser les investissements étrangers dans ces économies, grâce à la formulation de règles et de droits plus clairs pour toutes les entreprises. La mise en place de cadres stratégiques au niveau régional consolidera davantage les marchés nationaux et les rendra individuellement et collectivement plus attrayants.

Le rapport de la CNUCED démontre de manière éclatante que les APE constituent un facteur de développement. Ceux qui reprochent à l'UE dans ces négociations de vouloir forcer l'ouverture de ces marchés à des investissements communautaires non désirés présentent les intentions de l'UE sous un faux jour.

6. Quel est le calendrier de la libéralisation?

L'intention de l'Union européenne n'est pas d'imposer un simple programme de «libéralisation». Les APE prévoient de longues périodes de transition pour les pays ACP (assurément plus que les 12 ans utilisés dans d'autres accords) et maintiendront des exceptions pour les produits sensibles – exceptions que Peter Mandelson s'est déclaré prêt à défendre à l'OMC si nécessaire. Les études et l'expérience montrent clairement que l'intégration régionale et la libéralisation des échanges entre les pays ACP eux-mêmes présentent des avantages économiques évidents.

Il est faux de croire que les pays ACP sont toujours menacés par les importations. En tout état de cause, il est sain pour les pays, y compris ceux en développement, de s'ouvrir aux nouvelles importations. Ces apports peuvent constituer les intrants mêmes dont les producteurs locaux ont besoin pour se développer, se diversifier, dans des domaines tels que les industries à valeur ajoutée, et échapper ainsi à leur dépendance actuelle vis-à-vis des produits de base.

Bien que l'UE soit souvent accusée d'avoir un programme de libéralisation agressif pour les marchés ACP, rappelons pour mémoire que les exportations de l'UE vers ces marchés représentent une infime fraction de son commerce extérieur et que la plupart des marchandises agricoles en provenance de l'UE bénéficient déjà de droits de douane faibles ou nuls. L'UE n'a aucune visée mercantile dans ces pays. Nous avons indiqué clairement que nous supprimerions les subventions à l'exportation sur tous les produits qui seraient exemptés de tarifs par les pays ACP.

7. L'accord de Cotonou doit-il nécessairement être remplacé par des APE?

En théorie, non. Néanmoins, il n'existe tout simplement pas d'autre solution qui présente les mêmes avantages en matière de développement ou qui puisse améliorer l'accès des pays ACP au marché européen. La dérogation de l'OMC couvrant les préférences de Cotonou expire le 31 décembre 2007 et l'UE n'est plus en mesure de poursuivre ces arrangements commerciaux. C'est une des raisons pour lesquelles les pays ACP et l'UE ont convenu dans l'accord de Cotonou lui-même que les APE constituaient la meilleure option. Dans l'hypothèse où l'un des pays les moins avancés déciderait de ne pas signer un APE, il pourrait bénéficier de l'initiative TSA mais serait privé de tous les avantages des APE liés à l'intégration régionale. L'UE s'est engagée à envisager des alternatives pour tout pays ne figurant pas parmi les moins avancés qui indiquerait son intention de pas signer d'APE. Le cas ne s'est toutefois pas présenté et tous continuent à négocier des APE.

8. Les pays ACP recevront-ils plus de fonds dans le cadre de l'aide au commerce?

Les pays ACP bénéficient déjà d'une aide considérable émanant du Fonds de développement européen et du budget de l'UE: 1,6 milliard d'euros pour la période 2001-2005.

Le 16 octobre, les ministres de l'UE ont convenu d'élaborer une stratégie prévoyant le versement d'un montant annuel supplémentaire de deux milliards d'euros d'ici à 2010 pour aider les pays en développement à mettre en place de nouvelles politiques commerciales afin de stimuler leur croissance et faciliter leur intégration sur les marchés mondiaux. Point très important, ils ont décidé qu'une part considérable de cette enveloppe additionnelle serait spécifiquement destinée aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, la priorité allant aux mesures qui contribuent à l'instauration d'accords de partenariat économique.

Grâce aux fonds disponibles, ces pays auront la possibilité d'élaborer des réformes structurelles et des politiques commerciales nouvelles, de s'adapter aux changements qu'elles entraînent et d'améliorer leurs infrastructures et leur compétitivité pour exploiter

au mieux les opportunités commerciales. Ces fonds seront distribués dans le cadre de partenariats internationaux et des programmes de développement de l'UE et des États membres.

9. Pourrions-nous prolonger la dérogation de Cotonou?

Il n'existe pas d'alternative réaliste aux APE qui *possède un contenu et un potentiel identiques*.

Si nous ne parvenons pas à mettre en place un nouveau système, nous devons revenir à la seule alternative juridique: le système actuel de préférences généralisées de l'UE, à savoir des tarifs avec un accès moins généreux que celui prévu par Cotonou pour nombre de pays et aucun cadre de gouvernance économique. Pour la région de l'Afrique occidentale, par exemple, la perte en termes d'échanges pourrait se solder à plus d'un milliard d'euros car le tarif moyen dans le cadre du SPG est généralement de 20 %. 36 % des exportations actuelles en provenance de Côte d'Ivoire (700 millions d'euros) seraient grevées d'un tarif de 27 % contre 0 % dans le cadre de l'accord de Cotonou et des APE; pour le Ghana, 25 % des exportations seraient concernées (240 millions d'euros). En Afrique centrale, ce sont 360 millions d'euros d'exportations qui pourraient ainsi disparaître.

Ne pourrions-nous pas négocier avec les autres membres de l'OMC afin de prolonger la dérogation existante au-delà des sept années prévues? En pratique, la probabilité est quasi nulle. La dérogation accordée par l'OMC pour permettre de négocier les APE a été obtenue pour une durée limitée. Il n'est pas envisageable de la prolonger. L'idée d'une nouvelle dérogation refait surface de temps à autre. Mais ceux qui connaissent l'OMC savent qu'il n'est absolument pas certain que nous puissions obtenir une nouvelle dérogation. Il n'en a pas été question dans l'accord conclu à Doha en 2000. Les pays qui ne font pas partie du groupe ACP, et dont plusieurs sont en réalité plus pauvres que certains pays ACP, voient déjà d'un mauvais œil les avantages discriminatoires que nous accordons aux pays ACP.

La dérogation originale de Cotonou n'a été consentie qu'en échange de réductions de l'accès préférentiel accordé aux pays ACP. Si nous réussissions à obtenir une prolongation de la dérogation, le prix à payer serait élevé en termes de nouvelle érosion des préférences. Nous pourrions tout au plus espérer maintenir encore quelques années un accord inadéquat mais à des conditions moins favorables, les pays ACP en payant le prix à long terme.

Pour plus d'informations sur les APE:

http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg_en.htm