

Accord de Partenariat ou de Paupérisation Economique ?

Propositions pour que les Accords de Partenariat Economique soient de véritables outils au service du développement

Depuis le milieu des années 70, les pays ACP jouissent d'un accès préférentiel au marché européen. Jugé non compatible avec les règles de l'OMC, cet accès préférentiel a été remis en cause via l'Accord de Cotonou, signé en juin 2000 entre les pays ACP et l'Union européenne. Il prévoit en effet la fin de ce traitement préférentiel au 31 décembre 2007, et son remplacement à partir du 1^{er} janvier 2008 par des Accords de Partenariat Economique (APE), non obligatoires. Conclues entre l'Union européenne d'une part, et chacune des six régions ACP d'autre part, les APE comportent trois volets : intégration régionale des ACP, zone de libre-échange UE/ACP et aide au développement. Il s'agit en effet de mettre en œuvre une zone de libre-échange asymétrique (ouverture totale du côté UE et un peu moindre du côté ACP) entre l'UE et des marchés communs ACP.

Le ou les pays ACP qui ne voudraient pas conclure un APE tomberaient alors sous le régime commercial général de l'UE vis-à-vis des pays en développement : accès libre pour les pays les moins avancés (dans le cadre de l'initiative Tout sauf les armes), et système de préférences généralisées pour les autres (moins intéressant que le régime ACP actuel). Les négociations, lancées en septembre 2002, sont toujours en cours. Dans la même période l'UE est en train de reprogrammer le Fonds Européen pour le Développement (FED), destiné aux pays ACP. L'année 2006 devrait voir la rédaction des premières ébauches d'accords, et surtout la révision à mi-parcours des APE : ces échéances font de l'année 2006 une année clé pour la mobilisation au Nord et au Sud.

L'UE met en avant l'impact positif des APE sur le développement durable des ACP. Les OSI membres de Coordination Sud se réjouissent de cette volonté affichée et souhaitent apporter leur contribution, issue de leur travail avec leurs partenaires des ACP¹, afin que les APE atteignent réellement leurs objectifs. Elles veulent en particulier réaffirmer qu'elles sont favorables au développement des échanges commerciaux mais pas au libre-échange. Pour participer à un développement économiquement viable, socialement équitable et environnementalement sain, les échanges commerciaux doivent être régulés.

1- Pour se développer, les marchés régionaux des ACP doivent être protégés

a) Appui à l'intégration régionale

Nous partageons l'objectif de mise en place de zones d'intégration régionale et pensons que la priorité doit être donnée au développement des marchés régionaux des ACP. Ces zones permettront d'augmenter la taille des marchés, de réaliser des économies d'échelle et ainsi d'améliorer le niveau de vie global des populations. Cependant, le calendrier de négociation et de mise en place des marchés communs régionaux est beaucoup trop rapide. L'Europe elle-même a eu besoin de plus de 30 ans pour mettre en place son marché commun... Les intégrations régionales doivent être construites par les Etats concernés en concertation avec leur société civile et non pas imposées à

¹ Cf notamment « Proposition du ROPPA pour la mise en œuvre et la défense de la politique agricole de la CEDEAO », 5 avril 2006 (www.roppa.info)

marche forcée par des négociations commerciales. Toute négociation doit respecter les processus de construction régionale en cours.

b) Protection et respect des priorités des ACP

D'autre part les effets positifs de l'intégration régionale risquent d'être anéantis par la libéralisation des échanges avec l'Union Européenne, premier partenaire commercial des ACP. Les exportations agricoles européennes sont encore largement subventionnées, directement ou indirectement². Les produits industriels européens bénéficient d'un environnement technologique de pointe et de techniques de production beaucoup plus compétitives que dans les ACP. Dans ce contexte, où finalement les ACP ont peu d'avantages comparatifs par rapport à l'UE, il leur est difficile de tirer partie d'un libre-échange, même asymétrique.

L'UE a dès le départ affirmé sa volonté de mettre en place des accords de libre-échange asymétriques, en proposant d'ouvrir son marché à 100 % et que 80% des flux de l'UE vers les ACP soient libéralisés. Or il nous semble fondamental comme le revendiquent déjà certains Etats ACP que les négociations ne s'enferment pas dans ce chiffre de 80% mais qu'au contraire elles partent des besoins et des volontés politiques des ACP, en identifiant avec eux les secteurs économiques qui ont une importance aujourd'hui, ou qui pourraient en avoir demain, pour le développement durable. De même la période de mise en œuvre proposée (12 ans) doit pouvoir être allongée, de façon à permettre une réelle adaptation des économies ACP.

Enfin, les APE doivent permettre aux Etats signataires de mettre en place des dispositions similaires à celles en cours de négociation à l'OMC pour les PVD : la désignation par ces derniers d'un nombre approprié de Produits Spéciaux, qu'ils souhaitent protéger en raison de leur importance pour la sécurité alimentaire, la garantie des conditions d'existence et le développement rural ; et le recours à un Mécanisme de Sauvegarde Spécial qui doit leur permettre de prendre des mesures ponctuelles de protection des marchés pour faire face à une augmentation brusque des importations ou une baisse importante des prix. Les APE doivent être plus favorables au développement des ACP que l'OMC et non l'inverse.

Par ailleurs, la création des marchés communs régionaux nécessite la mise en place de droits de douane commun (le tarif extérieur commun ou TEC). Sous la pression des Institutions financières internationales, les régions négocient actuellement des TEC fixés à des niveaux très bas. Nous soutenons les revendications de nos partenaires ACP qui dénoncent le trop faible niveau des droits de douane. Par exemple le TEC de la CEDEAO ne protégera pas suffisamment les économies d'Afrique de l'Ouest de la concurrence entre les importations et les productions locales, ce qui obère leur développement.

Certes, la libéralisation des échanges peut faire baisser le prix de certains produits importés, si les importateurs transmettent la baisse au consommateur final. Certains produits comme les équipements industriels ne rentrent pas en concurrence avec la production des ACP et ne font pas partie pour l'instant des secteurs que les Etats développent activement. Leur libéralisation ne met a priori donc pas en péril des secteurs économiques existants dans les pays ACP.

Il n'en va pas de même pour d'autres produits importés, notamment agricoles et alimentaires, pour lesquels la baisse des prix entraîne mécaniquement une baisse des prix des productions locales et donc une baisse du revenu des agriculteurs locaux, qui constituent la majeure partie de la population active dans la plupart des pays ACP.

² avec les subventions découplées versées aux agriculteurs européens qui leur permettent de vendre en dessous de leur coût réel de production.

c) *Risque lié à la perte des recettes douanières*

De plus, la suppression des taxes douanières sur les produits européens importés et dans les échanges intra-régionaux, cumulée à la baisse des tarifs douaniers découlant de l'application des TEC bas, va réduire considérablement les recettes des Etats ACP. En effet ces dernières reposent fortement sur les taxes douanières. La capacité d'investissement des pays dans des infrastructures ou dans des programmes sociaux, éducatifs ou sanitaires va s'en trouver réduite. C'est un risque de plus qui pèse sur la réussite des intégrations régionales.

Nous ne pouvons donc que recommander une mise en œuvre de la libéralisation la plus progressive et la plus longue possible, afin que l'intégration régionale ait un effet d'entraînement suffisant, qui permette aux Etats de se procurer les recettes nécessaires au remplacement des taxes douanières, sans que cela remette en cause leur équilibre budgétaire. Cela plaide aussi pour un renforcement du FED qui pourrait fournir aux Etats des moyens suffisants pour ajuster leurs économies et compenser les pertes budgétaires.

Face à cela, nous comprenons que certains Etats hésitent à signer un APE. Les pays qui ne souhaiteraient pas entrer dans un APE doivent pouvoir avoir réellement accès à des alternatives, comme le SPG³ et ne doivent pas être victimes de représailles sur les montants du FED.

Nous sommes donc extrêmement préoccupés par le risque que cette ouverture commerciale fera peser sur les économies et donc sur l'emploi dans les pays ACP. Nous soutenons nos partenaires de ces pays qui demandent un TEC plus élevé au niveau régional, une moindre réciprocité dans la libéralisation des échanges entre UE et ACP et une période de mise en œuvre plus longue des accords, qui préservent la souveraineté alimentaire. Des mesures spécifiques permettant aux pays ACP de protéger leurs marchés en fonction de leurs priorités nationales ou régionales doivent être prévues.

2 L'accès au marché seul ne suffit pas à stimuler les exportations

Contrairement au discours sur le développement porté par l'UE, le gain pour les pays ACP en termes d'ouverture du marché européen sera très faible. En effet, les ACP ont aujourd'hui un très large accès au marché européen. La question ne se pose donc pas en terme de gains, mais plutôt en terme de pertes pour les pays qui ne souhaiteront pas conclure un APE. Dans ce cas, l'enjeu essentiel des négociations pour les ACP est de ne pas perdre l'accès privilégié au marché européen dans un contexte de concurrence accrue entre PVD. En effet, ils devront faire face sur le marché européen à d'autres exportateurs comme les pays méditerranéens, sud-américains ou asiatiques.

Certes, le développement des exportations, s'il ne constitue pas l'unique voie vers le développement, contribue cependant à soutenir le développement économique des pays ACP, et il est donc essentiel qu'ils puissent en tirer plus de profit.

Cependant nous tenons à rappeler que ce n'est pas parce que les produits des ACP rentreront sans droit de douane dans l'UE que les exportations seront forcément stimulées.

En effet, alors que l'accès est déjà ouvert pour de nombreux pays aujourd'hui, les acteurs économiques des Etats ACP ne sont pas toujours en capacité de produire des biens pouvant être com-

³ Le Système de Préférences Généralisées (SPG) de l'Union Européenne définit les droits de douane appliqués aux produits importés des Pays en Développement. Le SPG + permet un accès sans droit de douane au marché européen pour un grand nombre de produits. Le SPG+ est accessible aux pays qui remplissent des critères de développement durable (gouvernance, respect des droits de l'homme et des droits sociaux, protection de l'environnement).

mercialisés sur un marché européen aux exigences de qualité très élevées. Les normes européennes de qualité sanitaires et phytosanitaires, publiques et surtout privées, évincent les petites et moyennes entreprises des pays ACP.

Pour que cet accès devienne effectif et donc que les exportations se développent réellement, et en faveur des plus pauvres, il est nécessaire d'appuyer les démarches de renforcement du secteur productif des ACP, en particulier sur les normes sanitaires et phytosanitaires et de manière générale sur la qualité des produits. Il convient aussi de favoriser le développement des infrastructures permettant le commerce (transport et télécommunications). Dans cette démarche les petites et moyennes entreprises et les organisations de producteurs agricoles doivent être prioritairement appuyées.

3 Le développement ne peut être réduit au seul commerce: une cohérence des politiques commerciale, de développement, agricole et environnementale est indispensable.

Si les conditions identifiées plus haut sont respectées, le développement des échanges peut stimuler le développement économique. Cependant, pour parler réellement de développement durable, encore faut-il que cela ait des conséquences positives sur les dimensions sociale et environnementale, et que les décisions soient prises dans une démarche participative.

Veiller à la participation de la société civile dans le processus de négociation

Le processus de négociation doit refléter la préoccupation du développement. En particulier nous souhaitons que les méthodes participatives soient plus largement utilisées et que les moyens nécessaires pour organiser une participation plus conséquente soient dégagés par l'UE. La participation prend du temps mais elle permet la prise en compte des différents intérêts. Il nous semble fondamental que dans le processus de négociation la priorité soit mise sur la participation et non sur la rapidité. Il convient donc de prévoir un calendrier en conséquence et non l'inverse.

Veiller à ce que les Etats ACP conservent la maîtrise de leur développement

Il nous semble fondamental que les Etats ACP développent des politiques redistributives et des politiques sociales ambitieuses, pour que les gains économiques ne soient pas confisqués par les franges les plus riches des populations ACP ou par les investisseurs étrangers et que les populations les plus pauvres en bénéficient.

Il est probable que des grands marchés régionaux, bénéficiant qui plus est d'un accès ouvert au marché européen attireront des investissements européens. Face à cela, il nous semble important que les Etats ACP puissent renforcer leur capacité à réguler ces investissements et que des conditions sociales et environnementales soient négociées. Ainsi, les investissements européens pourront-ils être des leviers pour le développement durable.

Garantir une aide suffisante et non conditionnelle

Stimuler l'intégration régionale et les exportations vers l'Europe nécessite que des moyens supplémentaires à ceux du FED soient dégagés par l'UE. Il ne saurait cependant être question de réduire les enveloppes consacrées aux programmes sociaux ou éducatifs et sanitaires au prétexte de renforcer l'aide au commerce. Le FED ne doit pas non plus devenir une monnaie d'échange pour ces négociations. Ainsi l'aide aux ACP ne doit en aucun cas être conditionnée à la signature d'un APE ou à l'ouverture de leurs marchés.

Veiller à la cohérence de la politique agricole commune avec les objectifs de développement des pays du Sud

L'UE s'est engagée à Hong Kong en décembre 2005 à mettre fin à ses subventions aux exportations agricoles d'ici 2013, et à l'essentiel d'ici 2008. Cependant cela ne suffira pas à mettre fin au dumping, c'est-à-dire au fait d'exporter un produit à un prix inférieur à son prix de production. Les produits ayant bénéficié d'un quelconque soutien domestique (aides découplées en particulier) ne doivent pas se retrouver sur les marchés d'exportation. Il faut évaluer les soutiens en fonction de leurs conséquences sur la production d'excédents, la compétition entre agriculteurs et la préservation de l'environnement. En Europe, les outils de maîtrise de l'offre agricole doivent être préservés, et non démantelés, afin de mettre en adéquation la production et les besoins intérieurs.

Intégrer la dimension environnementale

Le développement des échanges régionaux et entre les ACP et l'UE va augmenter les émissions de gaz à effet de serre (GES), à l'heure où la Communauté internationale cherche à les réduire. Il nous semble juste que l'UE accentue ses efforts de réduction de GES afin de compenser les augmentations résultant du développement des échanges avec les ACP, et privilégie les modes de transport les moins polluants.

Pour que les APE constituent un véritable outil au service du développement durable, comme l'affirme l'UE, il convient

- **d'assurer la participation effective de toutes les parties prenantes dans les négociations et l'UE doit donc dégager plus de moyens pour cela,**
- **de garantir que les pays ACP gardent la maîtrise de leurs priorités et stratégies de développement (en particulier appuyer les politiques redistributives des ACP, et renforcer la capacité des Etats à imposer des règles sociale et environnementale aux investissements européens),**
- **de ne pas substituer l'aide au commerce à l'aide prévue dans le FED et de ne pas conditionner le versement de l'aide à l'ouverture des marchés des ACP,**
- **de veiller à la cohérence des politiques agricole et de coopération européennes,**
- **de mettre en place des mécanismes de réduction des gaz à effet de serre.**

Position de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD
(élaborée par Agir ici, CCFD, CFSI, GRET, Peuples solidaires)