

Les Notes de la C2A

Accords de Partenariat Economique et agriculture : quels enjeux pour l'Afrique ?

Numéro 18 - juin 2014

L'Union européenne (UE) est engagée depuis plus de dix ans dans la négociation d'Accords de Partenariat Economique (APE) avec les Pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Malgré les pressions de la Commission européenne, les pays ACP ont jusqu'à présent, et grâce notamment à la mobilisation de la société civile, résisté en partie à une libéralisation qui menacerait leur agriculture, leur développement économique et social et les processus d'intégration régionale. Les pays non PMA (Pays les Moins Avancés) sont aujourd'hui soumis à la menace du retrait du libre accès au marché européen, s'ils ne ratifient pas avant le 1er octobre 2014 un accord intérimaire. Dans ce contexte, certains APE régionaux, notamment celui avec l'Afrique de l'Ouest, pourraient être prochainement signés et ratifiés¹.

Des conventions de Lomé à l'accord de Cotonou

Les conventions de Lomé offraient un libre accès au marché européen pour l'essentiel des produits originaires des ACP, sans droits de douanes ni quotas. Ces préférences commerciales étaient en contradiction avec les règles de l'OMC. En effet, d'une part, elles étaient discriminatoires vis-à-vis des autres pays en développement (PED), d'autre part, elles étaient non réciproques, les pays ACP ne s'engageant pas eux-mêmes à ouvrir leurs marchés aux produits européens. Dans ce contexte, l'UE, plutôt que de mettre en œuvre d'autres solutions, a décidé de substituer ces préférences par l'établissement de zones de libre-échange entre régions ACP et l'UE, au travers la signature d'APE. L'accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP, signé en l'an 2000, prévoyait ainsi la mise en place des APE au plus tard fin 2007. En contrepartie du maintien du libre accès au marché européen pour les produits des pays ACP, les régions ACP s'engageaient à libéraliser progressivement une part substantielle de leurs marchés au profit des produits européens. Après une première phase de négociation collective, les négociations se sont déroulées entre l'UE et chacune des grandes régions ACP.

Les points de divergence

Les sujets de désaccords sont nombreux entre l'UE et les pays ACP et les négociations se sont enlisées (à ce jour un seul APE complet a été signé, entre l'UE et le CARIFORUM) :

- L'ampleur de l'ouverture des régions ACP aux produits européens. Jusqu'à il y a peu, l'UE exigeait une ouverture de 80 % des importations, les pays ACP défendant des niveaux inférieurs (60 %-70 %). Le récent accord entre les commissions de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'UE prévoit un taux de 75 %, les autres produits (dit produits « sensibles ») étant exclus de la libéralisation ;
- Le délai de libéralisation : alors que l'UE demande une ouverture plus rapide (15 ans), les pays ACP défendant un délai plus long (25 ans) ;
- Les restrictions aux exportations pratiquées par les pays ACP : l'UE souhaite qu'elles soient interdites, alors que plusieurs pays ACP justifient ces politiques commerciales par des impératifs de développement (encouragement à la transformation de matières premières sur

¹ Cette note de la Commission Agriculture et Alimentation des Coordination Sud (C2A) est issue du rapport élaboré par la C2A intitulé « Accords de Partenariat Economique et agriculture : quels enjeux pour l'Afrique ? », Juin 2014.

place) et de sécurité alimentaire (en cas de flambée des prix mondiaux);

- *La clause de la nation la plus favorisée*: l'UE exige que, au cas où, à l'avenir, une région ACP accorderait des préférences commerciales à d'autres pays, plus favorables que celles accordées à l'UE dans le cadre des APE, ces préférences soient automatiquement étendues aux produits européens,

- L'inclusion des services et des sujets dits liés au commerce (investissements, marchés publics, etc.) dans les négociations, qui est défendue par l'UE;

- La question des subventions européennes à l'agriculture: les pays ACP demandent qu'elles donnent lieu à des compensations, ce que l'UE refuse;

- L'aide financière de l'UE, les pays ACP demandant des financements additionnels pour permettre de soutenir l'adaptation au nouveau contexte des secteurs productifs et des institutions.

L'actualité des APE

Faute d'accords à l'échéance prévue et suite aux pressions de l'UE, certains pays ACP ont signé individuellement ou par groupes des APE intérimaires. Il s'agit essentiellement de PED non PMA qui, en cas de refus, auraient vu leurs exportations vers l'UE à nouveau taxées. Par contre, la Commission européenne n'a pas pu exercer la même pression sur les PMA, ceux-ci bénéficiant, quoiqu'il arrive, du libre accès au marché européen dans le cadre du régime de préférences commerciales *Tout sauf les Armes* (TSA), lequel concerne l'ensemble des PMA.

Cependant, les accords intérimaires n'ont généralement pas été ratifiés et mis en œuvre, les pays concernés ayant pris conscience du danger de ces accords pour leurs économies, mais aussi pour les processus d'intégration régionale en cours. En effet, la mise en œuvre d'accords intérimaires bilatéraux signifierait la coexistence de droits de douanes différents au sein de régions censées se constituer en unions douanières.

Aussi, l'UE a-t-elle décidé de retirer le libre-accès au marché européen aux pays qui n'auraient pas pris les mesures nécessaires à la ratification et à la mise en œuvre des APE intérimaires au 1er octobre 2014. L'ensemble des pays, même PMA, se trouve ainsi soumis à une pression pour ratifier des APE définitifs afin de sauver les processus d'intégration régionale. Dans ce contexte, les négociations des régions ACP avec l'UE se sont accélérées au cours des deux dernières années et un accord a été signé en janvier 2014 au niveau des commissaires entre la CEDEAO et l'UE mais

il n'a pas été agréé par les Chefs d'Etat qui, à la demande du Nigéria, ont décidé des évaluations complémentaires lors de leur conférence de Yamoussoukro du 28 mars 2014.

Les dangers des APE

L'impact possible des APE ne doit pas être exagéré par rapport à de multiples autres défis auxquels les pays africains doivent faire face en matière commerciale (concurrence des produits agricoles provenant des pays émergents dans un contexte de relative faible protection du marché intérieur régional, effectivité des processus d'intégration régionale, respect des règles communes en matière douanière, etc.) et dans d'autres domaines.

Cependant, les APE, censés stimuler le développement des pays ACP et l'intégration régionale, peuvent en réalité représenter une menace pour leur économie, leur agriculture, leur sécurité alimentaire, et plus généralement leur autonomie politique pour les décennies à venir.

En Europe, la productivité de l'agriculture est élevée, les agriculteurs sont aidés et une partie des exportations est constituée de sous-produits de l'agriculture. Ainsi, l'UE exporte-elle vers les pays ACP à des prix très compétitifs, soumettant une pression à la baisse sur les prix de leurs marchés intérieurs, aux dépens des producteurs, du développement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. C'est pourquoi les régions ACP devraient pouvoir protéger et réguler leurs marchés, et notamment pouvoir le faire à des niveaux au moins égaux à ceux de l'UE pour ses produits alimentaires de base (céréales, sucre, viandes et produits laitiers) qui en soutient en outre la production par des aides directes considérables.

L'UE accepte certes que les principaux produits agricoles soient inclus dans la liste des produits sensibles, et soient donc exclus de la libéralisation. Cependant, les pays ACP ne pourraient pas à l'avenir améliorer leur niveau de protection en cas de chute du prix des produits d'importation (*clause de statu quo*). De plus, on constate que dans l'accord avec l'Afrique de l'Ouest, nombre de produits d'origine agricole destinés aux industries de transformation des pays ACP sont bien concernés par la libéralisation. Par ailleurs, les pays ACP ne pourraient pas à l'avenir mettre en place d'éventuelles restrictions aux exportations bien que celles-ci soient autorisées par l'OMC et que l'UE en a utilisées sur les céréales de 1995 à 1997. *Enfin, au-delà de l'agriculture, le commerce de nombre de produits industriels serait libéralisé, compromettant la nécessaire industrialisation des pays ACP.*

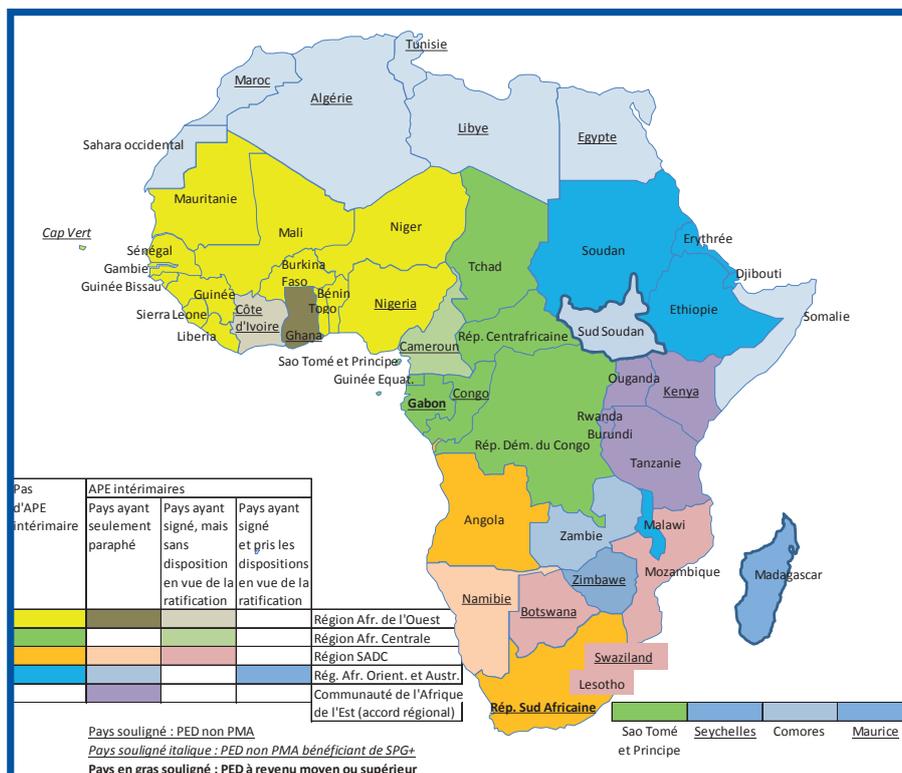
Les APE se traduiraient aussi par une baisse des recettes douanières des Etats, alors que les budgets publics en dépendent souvent fortement. L'UE prévoit une aide financière, mais elle refuse de s'engager sur des montants supplémentaires à l'actuel Fonds Européen de Développement (FED).

Plus généralement, les APE signifient que les pays et les régions du continent africain renoncent pour les années à venir à une part de leur autonomie politique (policy space) en matière de politique commerciale. En effet, une fois ratifiés, les APE acquièrent une valeur juridique et sont illimités dans le temps. Des possibilités à venir de développement de nouvelles productions ou filières impliquant une politique commerciale adaptée (protection, limitation des exportations) peuvent se trouver réduites ou anéanties du fait des engagements contractés dans le cadre des APE. Ces derniers créent aussi un précédent qui encouragera les autres partenaires de l'Afrique à exiger des concessions commerciales équivalentes.

On a vu que le chantage pour la ratification des accords intérimaires menace également les processus d'intégration régionale.

Au final, les APE semblent servir avant tout certains intérêts économiques de l'UE - et même si les questions de l'accès aux marchés publics et relatives aux services, prioritaires pour la Commission européenne n'ont pas été inclus dans les actuelles négociations - et de certaines entreprises des pays ACP exportant vers l'UE.

La question de la pertinence de la poursuite des négociations sur les APE est posée par les organisations de la société civile africaine. Elles sont nombreuses à considérer que les efforts des pays africains devraient être consacrés aux vraies priorités du continent et notamment à l'intégration régionale, quitte à compenser les pays et entreprises qui seraient affectées par les pertes de préférences commerciales pour l'accès au marché européen.



Etats des APE africains - Février 2014

Les positions de Coordination Sud

Dans ce contexte, Coordination Sud demande que la Commission et les Etats membres de l'UE s'engagent, en substitution aux APE, dans la négociation d'Accords de Coopération et de Solidarité (ACS) qui ne soient pas basés sur le libre-échange. De tels accords devraient avoir

pour objectif la réalisation des droits humains dans les pays ACP et, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels. Le droit des ensembles régionaux à protéger et réguler leurs marchés devrait être pleinement reconnu, notamment pour les produits

agricoles et alimentaires, d'autant plus qu'ils ne peuvent subventionner significativement leurs agriculteurs. L'autonomie politique des pays et régions ACP ne doivent pas être entravée, mais au contraire soutenue. Dans le même temps, le statut de PMA (et donc l'accès au régime commercial *Tout sauf les Armes*) devrait être accordé à l'ensemble des régions ACP constituées majoritairement de pays PMA, de façon à favoriser les processus d'intégration régionale ;

A court terme, Coordination Sud demande que :

- la Commission européenne prenne les dispositions nécessaires en vue de supprimer la menace que représente l'échéance du 1er octobre 2014, au moyen d'une décision unilatérale de prolongation du libre-accès au marché européen pour l'ensemble des pays ACP
- le Parlement européen s'oppose à la ratification d'accords qui résulteraient du chantage exercé par la Commission sur les pays ACP, comme le défendent les organisations de la société civile africaine et nombre de gouvernements ;

- le Parlement européen commande ses propres études d'impacts sur l'évaluation ex ante des impacts économiques, sociaux et environnementaux d'éventuels accords, associant les différents acteurs clés des pays ACP ;
- la négociation des accords avec les pays ACP soit du ressort du Commissaire au développement et non du Commissaire au commerce extérieur.

Au cas où un ou plusieurs APE définitifs devaient être prochainement signés et ratifiés, Coordination Sud demande que :

- l'UE s'engage sur des financements additionnels en faveur du développement économique et social des pays africains,
- la société civile africaine et européenne soit pleinement partie prenante des mécanismes de suivi des accords,
- qu'un système d'évaluation régulière des impacts sur les droits humains et le développement des accords soient mis en place, ouvrant la possibilité de révisions en fonction des résultats de ces évaluations.

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe 20 ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, Cari, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, Crid, Gret, Inter Aide, Iram, Oxfam France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Réseau Foi et Justice Europe, Secours Catholique, Secours Islamique, Union Nationale des Maisons Familiales Rurales, et une organisation invitée : Inter-réseaux.

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, Cnuceid), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Cette note a été rédigée par
Laurent Levard, Gret.



Les notes de la C2A sont réalisées avec le soutien de l'AFD.
Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD.

