

Traité transatlantique, APE et Pays du Sud

Claire Mainguy*

Le 9 octobre 2014, la CE (commission européenne) a publié son mandat de négociation concernant le TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*[#]) répondant ainsi à une critique importante qui lui était faite concernant la transparence vis-à-vis des citoyens de l'Union européenne. Ces derniers ne sont pas les seuls à s'inquiéter des conséquences d'un accord aussi ambitieux. Comme d'autres pays non membres de cet accord, les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) redoutent un effet d'exclusion qui pourrait notamment remettre en cause leur capacité d'insertion dans les chaînes globales de valeur. Cependant, les APE (Accords de partenariat économique) qu'ils viennent de signer en 2014, qui prévoient des zones de libre-échange avec l'UE risquent d'avoir des effets autrement plus importants.

Nous ne reviendrons pas sur la nature et les enjeux du TTIP exposés par Michel Dévoluy dans le précédent numéro du Bulletin de l'OPEE (N° 30, Été 2014). Il s'agit ici de montrer les risques du manque de cohérence des politiques de l'UE dont la politique de coopération cherche à promouvoir le développement des pays ACP, d'une part, et dont la politique commerciale pourrait les empêcher de sortir de la spécialisation primaire, créatrice d'instabilité, d'autre part. Nous nous intéresserons, dans un premier temps, aux effets d'une baisse potentielle des barrières tarifaires et non tarifaires dans le cadre du TTIP ainsi que du TPP (*Trans Pacific Partnership*), ce dernier concernant plus particulièrement les pays du Pacifique membres du groupe ACP. Dans un deuxième temps, après un bref historique des relations de coopération entre l'UE et les ACP, nous étudierons les enjeux des accords de partenariat économique (APE) conclus en 2014 entre l'UE et trois régions africaines.

Réduction des barrières douanières dans le cadre d'un partenariat transatlantique

Depuis la seconde guerre mondiale, la baisse des barrières tarifaires négociées au sein du

GATT puis de l'OMC a été considérable : à l'heure actuelle, le taux moyen des droits de douane sur les importations en provenance de l'UE est de 2% aux États-Unis et de 3% pour les importations européennes en provenance des États-Unis, selon le CEPPI (Fontagné et al., 2013). La suppression des barrières tarifaires qui résulterait d'une zone de libre-échange aurait donc peu d'impacts sur les échanges transatlantiques, à l'exception de quelques secteurs sensibles, souvent protégés par des pics tarifaires, dont la vulnérabilité est à prendre en compte (Febelmayr and al., 2013).

Pour les pays ACP, l'impact du TTIP ou du TPP dépendrait de l'ampleur de leurs flux commerciaux avec les membres de l'accord et des structures productives. 40% des exportations des pays africains sont à destination de l'Europe ou des États-Unis et 46% des exportations des Caraïbes vont également vers les États-Unis et l'UE. Plus de 40% des exportations des pays du Pacifique membres des ACP vont vers les autres du TPP. Les trois sous-ensembles ACP sont donc directement concernés par le TTIP (Afrique), par le TPP (Pacifique) ou par les deux (Caraïbes) (Draper, 2014).

Les pays ACP pourraient subir une érosion de leurs préférences et des détournements de flux

* Université de Strasbourg (BETA).

[#] Le mandat de négociation : http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-REV-1-DCL_-1/fr/pdf. Cette publication fait suite au rejet par la commission, le 11 septembre 2014, de l'initiative citoyenne sur le TIPP qui avait rassemblé plus d'un million de signatures, au motif que le but d'une telle initiative «...est de demander à la Commission de faire une proposition et non pas de s'abstenir de proposer ».

commerciaux. En effet, nombre d'entre eux bénéficient de systèmes commerciaux préférentiels tels que l'AGOA (*African Growth Opportunity Act*) vers les États-Unis, le SPG (système de préférences généralisées) et l'initiative « Tout sauf les armes » de l'UE, cette dernière s'adressant aux PMA (pays les moins avancés). De plus, comme nous le verrons plus bas, la CE et des régions ACP ont signé des APE (accords de partenariat économique) qui prévoient la mise en place de zones de libre-échange. Ces politiques commerciales unilatérale et bilatérale à destination des pays en développement à faibles revenus risquent de voir leurs effets attendus, réduits par l'abaissement des barrières tarifaires prévues par les deux méga-accords.

Les études d'impacts semblent indiquer des retombées globales limitées sur les pays non-membres des accords. L'accord Trans-pacifique aurait un impact négatif de 0,07% sur le PIB du reste du monde à l'horizon 2025, que les mesures non tarifaires soient prises en compte ou pas (Cheong, 2013). Draper et al. (2014) opposent deux études d'impact du TIPP sur les pays à faible revenu : celle du Bertelsmann Institute (Felbermayr et al., 2013) montre que l'élimination des barrières tarifaires au sein du TTIP aurait un effet variant de 1,7% à -7,4% du revenu par habitant en Afrique, l'essentiel des taux étant négatifs¹ ; celle de la CE (Francois, 2013) montre un gain marginal du PIB allant de 0,09% à 0,2%, selon le scénario retenu, grâce à des effets de création de flux commerciaux et surtout, d'une part, à la croissance économique qui résulterait d'un accroissement des échanges consécutif à la mise en place d'une zone de libre-échange et, d'autre part, à une convergence des normes techniques des États-Unis et de l'Union européenne.

Si la zone de libre-échange transatlantique aboutissait à une création nette de flux commerciaux, la croissance économique qui en résulterait donnerait lieu à une demande accrue de matières premières aux pays à faibles revenus. Malheureusement, ces derniers sont souvent déjà trop spécialisés à l'exportation sur ce type de produits.

La question des barrières non-tarifaires constitue un facteur déterminant des impacts. Les normes représentent un frein pour les pays ACP qui, de leur fait, ont du mal à s'insérer dans les chaînes globales de valeur. Les pays

non membres du projet de TTIP peuvent craindre un renforcement de certaines normes que les États-Unis et l'Europe pourraient développer en commun. Dans un tel cas de figure, les pays tiers et notamment les pays à faibles revenus verraient leur accès actuel ou potentiel aux marchés européens ou des États-Unis limité. Si la reconnaissance mutuelle des normes s'appliquait, la baisse des coûts qui en résulterait concernerait également les pays tiers. Il est cependant très difficile d'évaluer les impacts d'une telle décision sur les pays ACP dans la mesure où elle concernerait l'ensemble des pays à faibles revenus dont certains peuvent représenter des concurrents redoutables. Par ailleurs, la reconnaissance mutuelle des normes semble une option peu réaliste à l'heure actuelle au regard des approches divergentes entre les États-Unis et les pays européens.

Les débats sur les méga-accords interviennent alors que les pays ACP viennent de signer des accords de coopération avec l'Union européenne dont l'objectif est de mettre en place des zones de libre-échange Nord/Sud.

L'Union européenne et les ACP : partenaires de coopération et commerciaux

Depuis 1975, la politique de coopération de l'Union européenne a comporté une dimension commerciale importante. Dans le cadre des conventions de Lomé, les pays ACP ont bénéficié d'un mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation et surtout d'un accès privilégié aux marchés européens pour leurs exportations (Kern et Mainguy, 2015). Ces préférences ont été remises en cause en 2000 avec la signature de l'accord de Cotonou, notamment en raison de leur manque d'efficacité pour empêcher la baisse des parts de marchés de l'Afrique subsaharienne². C'est surtout l'incompatibilité des conventions de Lomé avec la règle de non-discrimination de l'OMC qui a été déterminante. En effet, les préférences commerciales étaient attribuées sur des bases historico-géographiques et non pas sur des critères de revenus : certains pays africains à revenus intermédiaires en bénéficiaient alors que certains PMA d'Asie en étaient exclus.

¹ La Côte d'Ivoire, par exemple, se verrait fortement concurrencée par les États-Unis sur les marchés européens.

²Ils étaient en effet insuffisants pour compenser les handicaps auxquels les économies africaines devaient faire face tels que le manque d'infrastructure, les coûts élevés de l'énergie etc.

La genèse des accords de partenariat économique

Les négociations destinées à parvenir à un nouvel accord de coopération entre l'UE et les pays ACP ont commencé en 2002 et c'est seulement en 2008 que des accords souvent provisoires ont été signés sous la pression (de façon à pouvoir continuer à bénéficier des préférences commerciales). Les négociations se sont poursuivies jusqu'au 1er octobre 2014, date butoir fixée par l'Union européenne pour que les pays optent soit pour la signature d'accords complets (ou de la mise en œuvre des accords intérimaires conclus auparavant), soit pour le système unilatéral. La durée des négociations reflète bien la complexité des enjeux pour les différents partenaires. En 2014, les pays ACP qui ne souhaitaient pas signer d'APE, dont l'objectif était d'instaurer une zone de libre-échange avec l'UE, avaient des alternatives différentes selon leur niveau de développement : les PMA avaient la possibilité de bénéficier de l'initiative « tout sauf les armes », qui leur permet d'exporter tout ce qu'ils veulent vers les marchés européens sans contrepartie ou pour un APE impliquant la réciprocité. Les non-PMA pouvaient signer un APE ou opter pour le SPG de l'UE dont les avantages commerciaux sont moindres.

Une intégration régionale « ouverte »

Un des objectifs de la politique de coopération européenne est de promouvoir l'intégration régionale dans les pays ACP au travers de sa politique de coopération. D'après l'UE, l'intégration régionale a pour objectif « le développement économique : sur des marchés plus grands et plus harmonisés, la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes permet des économies d'échelle et stimule l'investissement, ce qui renforce la croissance économique et le commerce Sud-Sud. Le bon dosage entre concurrence régionale et extra-régionale en progression constante et protection mesurée permet une intégration en douceur dans le commerce mondial et transforme l'intégration régionale en un vecteur de croissance et de réduction accélérée de la pauvreté» (CCE 2008 :3). Le modèle européen est souvent la référence bien que le contexte, les conditions initiales et les moyens de mise en œuvre soient bien différents en

Afrique. Les obstacles naturels, des infrastructures inadéquates et insuffisantes, des structures productives similaires expliquent en partie la faiblesse des flux commerciaux intra-africains³. La construction européenne a d'abord reposé sur des projets tels que la mise en commun de ressources stratégiques avec la CECA puis sur des politiques communes volontaristes telle que la PAC. Or la stratégie d'intégration régionale aujourd'hui appuyée par l'UE pour l'Afrique repose avant tout sur la libéralisation et l'intégration dans le commerce mondial. Il ne faudrait pas que cette position entre en contradiction avec la mise en œuvre de politiques régionales, telle que la politique agricole de la CEDEAO qui est essentielle pour la sécurité alimentaire dans la région.

L'intégration régionale dans le cadre des APE vise à apporter plus de crédibilité aux politiques de libéralisation menées par les ACP et, grâce à un marché régional plus vaste, à attirer des investisseurs étrangers grâce, dans un premier temps, à un renforcement de l'intégration régionale au Sud puis, dans un second temps, à la mise en place d'une zone de libre-échange avec l'UE. Les changements seraient peu significatifs pour les exportations des entreprises africaines dans la mesure où les marchés européens leur étaient déjà en grande partie accessibles grâce aux préférences commerciales des accords de Lomé. Par contre, les entreprises européennes pourront accéder plus facilement aux marchés africains puisque chaque région ayant signé un APE avec l'UE s'est engagée à mettre en place une zone de libre-échange.

Les implications économiques de tels accords de libre-échange sont nombreuses pour les économies souvent vulnérables d'Afrique. Ils se traduiront par une baisse des droits de douane sur les produits provenant de l'UE, source importante de recettes budgétaires. Le détournement de flux commerciaux en faveur de produits de l'UE (ils concurrenceront des produits des pays tiers qui ne seront plus compétitifs sur les marchés africains) accentuera cette perte de taxes internationales. De plus, l'arrivée de produits européens moins chers qu'avant concurrencera les produits transformés par les économies africaines, empêchant

³L'intégration régionale peut prendre différentes formes et les statistiques commerciales donnent une image incomplète des flux intra-africains : le commerce officiel ne constitue qu'une partie des échanges ; les flux migratoires et les coopérations sectorielles sont importants (Hugon dir., 2003).

par ailleurs certains projets industriels potentiels.

Le point sur les Accords de partenariat économique en octobre 2014

Suite à la signature d'un APE avec la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), le 16 octobre 2014, l'UE avait conclu des APE avec 49 pays ACP. Ceux qui n'ont pas signé d'APE bénéficient, pour la plupart, de l'initiative « Tout sauf les armes » ou du SPG de l'UE s'ils ne font pas partie des PMA.

Six régions avaient engagé collectivement des négociations avec l'UE à partir de fin 2003. Les négociations en vue d'un 7ème APE, ont été engagées en 2007 avec l'EAC.

Pays des Caraïbes : fin 2007, le CARIFORUM a conclu un APE complet, incluant non seulement les biens mais aussi les services, l'investissement, etc. Cet accord n'était toujours pas ratifié en 2014.

Pays du Pacifique : sur 14 pays, seuls la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Fidji avaient conclu un APE intérimaire, ce dernier étant maintenant ratifié.

Pays d'Afrique de l'Ouest : la CEDEAO et la Mauritanie ont signé un APE le 10 juillet 2014. Il couvre le commerce des biens et inclut une dimension développement.

Pays d'Afrique centrale : le Cameroun avait signé un APE intérimaire en 2009. Cet APE est ratifié en 2014. Les négociations avec l'ensemble de la région sont suspendues en raison de la situation en République de Centrafrique. Les PMA de la région bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes », la République du Congo bénéficie du SPG et les échanges du Gabon se font dans le cadre de la clause de la Nation la plus favorisée (Depuis le 1er janvier 2014, le Gabon ne bénéficie plus du SPG de l'UE en raison de la réforme qui a réduit le nombre de pays bénéficiaires du système).

Pays d'Afrique Australe : parmi ces pays, la SADC (*South African Development Community*) y compris l'Afrique du Sud, a conclu un APE le 15 juillet 2014. L'Angola, seul pays restant, bénéficie de l'initiative « Tout sauf les armes ».

Pays d'Afrique australe et orientale : quatre pays avaient conclu un APE intérimaire en 2009, L'île Maurice, les Seychelles, le Zimbabwe et Madagascar. Les autres pays de la région bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes ».

Pays d'Afrique de l'Est : l'EAC (Le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie) a conclu un APE avec la CE le 16 octobre 2014.

Synthèse réalisée à partir de ECDPM (2014) et de « Overview of EPA negotiations » updated October 2014. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf

Les enjeux de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest

Les enjeux d'un APE pour les pays africains sont multiples. La mise en place d'une zone de libre-échange avec l'UE suppose que les régions au Sud soient déjà effectives. Or, sur les sept régions négociant avec la CE, trois seulement ont signé, en 2014, un APE qui repose véritablement sur des accords régionaux : l'union douanière de l'EAC existe depuis 2005 ; le TEC de la CEDEAO devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2015 ; la SADC, dont six membres (Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud) ont signé un APE est une zone de libre-échange depuis 2000⁴. Les négociations se poursuivent en Afrique orientale et australe ainsi qu'en Afrique centrale.

Les points sur lesquels les négociations portent sont la part des échanges concernés, les délais de mise en œuvre des accords, le programme de développement associé à l'APE, les règles d'origine, la clause de la nation la plus favorisée, la clause de non-exécution, etc.

Selon l'article XXIV du GATT, un accord régional est acceptable s'il porte sur l'essentiel des échanges (90% des échanges dans la pratique) et est mis en œuvre dans un délai de 10 ans. Ces règles peuvent être assouplies dans le cadre du TSD (Traitement Spécial et Différencié) réservé aux pays en développement.

Bien que les principes du TSD ne soient pas clairement identifiés, les négociations du cycle de Doha étant encore en cours, les pays de la CEDEAO et de l'UE se sont mis d'accord sur une application asymétrique, favorable aux pays d'Afrique de l'Ouest : alors que l'UE ouvrirait ses marchés à 100 % des produits de la CEDEAO (ce qu'elle fait déjà pour les PMA), cette dernière pourrait n'ouvrir ses marchés qu'à un pourcentage nettement inférieur (qui correspondrait cependant à une réelle libéralisation au regard des taux actuellement pratiqués).

L'APE signé le 10 juillet 2014 entre l'UE et la CEDEAO portera sur une libéralisation de 75% des marchés d'Afrique de l'Ouest et sera mis en œuvre sur 20 ans. 6,5 milliards d'euros seront versés sur la période 2015-2019 aux pays de la CEDEAO au titre du PAPED (Programme APE pour le Développement). Ce

⁴ En 2008, elle s'est étendue au Malawi, au Mozambique, à la Tanzanie, et à la Zambie.

programme doit aider les pays à mener les réformes fiscales nécessaires pour compenser la baisse des recettes due à la mise en place de la zone de libre-échange, à diversifier leurs économies, à développer le commerce intra-régional, à faciliter l'accès au marché international, à développer des infrastructures liées au commerce etc.

En effet, les structures d'exportations des deux partenaires sont asymétriques : les pays africains exportent des matières premières vers l'UE (coton, pétrole, café, cacao etc.) alors que l'UE exporte des produits pétroliers raffinés, des biens d'équipements et des biens de consommation vers l'Afrique de l'Ouest⁵. Bien que la mise en œuvre de la zone de libre-échange induise des craintes pour leur secteur manufacturier, les pays non-PMA (Ghana et Côte d'Ivoire) peuvent néanmoins espérer un avantage lié à des consommations intermédiaires moins coûteuses. Le Nigeria (non-PMA) a longtemps été réticent à la signature d'un APE : ses exportations vers l'UE sont essentiellement composées de pétrole (sans droits de douane) et ses exportations à destination des autres pays de la CEDEAO risquent d'être concurrencées par les produits européens suite à la mise en œuvre de la zone de libre-échange. Les PMA ont également peu à attendre de l'APE d'un point de vue commercial et tout à redouter de sa mise en œuvre (perte de taxes sur les importations et accroissement de la concurrence) dans la mesure où ils auraient pu continuer à bénéficier de l'accès au marché européen dans le cadre de l'initiative « tout sauf les armes » sans avoir à ouvrir leurs propres marchés.

Le PAPED suffira-t-il à permettre aux économies africaines de soutenir la concurrence face aux produits européens et de trouver les ressources budgétaires alternatives ? On comprend mal ce qui a pu pousser leurs représentants à signer cet accord si ce n'est la crainte de remettre en cause l'ensemble du processus d'intégration économique au sein de la CEDEAO.

Conclusion

Il semble actuellement difficile de parler de cohérence des politiques de l'Union européenne à l'égard des pays en développement. Par contre, sa politique commerciale affiche sa

cohérence tant dans les négociations transatlantiques que vis-à-vis des pays ACP.

Dans le cadre de l'accord de Cotonou, l'UE a affirmé sa volonté de promouvoir l'intégration régionale comme vecteur privilégié de développement. Sa politique de coopération avait notamment pour objectif d'encourager des projets régionaux plus étendus. Ainsi, en Afrique de l'Ouest l'UEMOA dont le projet régional était déjà bien avancé (un marché commun, une monnaie commune, des politiques communes etc.) n'incluait qu'une partie des pays avec des échanges frontaliers qui reposaient souvent plus sur des disparités de politiques économiques que sur des avantages comparatifs. Le projet de la CEDEAO permet d'intégrer l'ensemble des pays de la région. En Afrique australe ainsi qu'en Afrique australe et orientale, au fil de l'histoire, certains pays se sont trouvés impliqués dans différents projets qui, à l'heure actuelle, se chevauchent créant des incompatibilités que les APE ne semblent pas avoir permis de résoudre.

Effectivement, la politique de l'UE n'a pas eu que des effets positifs sur l'intégration régionale. Certains projets d'APE se sont constitués avec des groupes de pays qui n'avaient pas encore de projet concret d'accord régional. Par ailleurs, dans le cas de la CEDEAO par exemple, les agendas des deux niveaux d'intégration régionale sont très serrés : l'APE pourrait commencer à être mis en œuvre peu de temps après l'application du TEC ne laissant ainsi que trop peu de temps pour que des flux intra-africains puissent se développer. De plus, la mise en place de la zone de libre-échange avec l'UE ne risque-t-elle pas de conduire des pays africains à accorder plus de concessions à l'UE qu'à d'autres pays africains ? La part des échanges non-incluse dans les négociations (la libéralisation portera sur 75% des flux commerciaux) sera-t-elle suffisante pour permettre la diversification du tissu productif des régions africaines et leur permettre de sortir de leur spécialisation primaire source d'instabilités ?

Les nombreuses incertitudes et questions induites par les APE font douter de la cohérence des politiques commerciales et de développement de l'UE. Peut-on encore penser que l'intégration régionale au Sud soit une priorité pour l'UE quand on constate que la non signature de certains APE aurait pu compromettre des processus en cours ?

⁵ Mevel et al. (2014).

Il semble, par ailleurs, que l'implication de l'UE dans les négociations d'un accord transatlantique d'une part et des APE de l'autre, participe d'une même logique : tenter de faire face à la croissance rapide des pays émergents et notamment de la Chine sur les marchés internationaux et à la perte d'influence des normes occidentales sur le commerce mondial.

Les partenaires de négociations commerciales internationales se heurtent à des questions techniques d'une grande complexité qui nécessitent la participation d'experts dans de nombreux domaines et rendent souvent incertains les résultats des négociations. De toute évidence, l'information est asymétrique et même pour les mieux informés des négociateurs, les impacts économiques et sociaux de ces accords sont parfois difficiles à prévoir. Dans ces conditions, le principe de précaution cher aux européens devrait là aussi être évoqué surtout face à des économies vulnérables comme celles des PMA : les objectifs de la politique de développement de l'UE devraient redevenir la priorité des négociateurs européens. La signature d'un accord n'est qu'une première étape. S'il émane de pressions et que les différents partenaires ne sont pas convaincus de son intérêt, l'étape de la ratification pourrait s'avérer problématique.

A long terme, les PMA ne pourront sortir du piège de l'instabilité que si leur insertion dans le commerce international se fait par la diversification et non par la spécialisation sur des produits primaires aux cours de plus en plus chaotiques.

Bibliographie

- Draper, P., Lacey, S. et Y. Ramkolowan (2014), "Mega-Regional Trade Agreements: Implications for the African, Caribbean and Pacific Countries", *ECIPE Occasional Paper* N°2/2014.
- Draper, P.; Freytag, A. et S. Fricke (2014), *The potential of ACP countries to participate in Global and Regional Value Chains: A Mapping of Issues and Challenges*, a report submitted to the ACP MTS Programme.
- Felbermayr, G., Heid, B. et S. Lehwald (2013), *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) who benefits from a free trade deal?* Global Economic Dynamics Project, Bertelsmann Stiftung.
- Fontagné, L., Gourdon, J. et S. Jean (2013), "Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?", *CEPII Policy Brief* N° 2013-01, September.
- Francois, J. (dir) (2013), *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment*, CEPR, March 2013, London, 124 p.
- Hugon, Ph. (dir) (2003), *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Karthala, Paris, 335 p.
- Kern, F. et C. Mainguy (2015), « La politique de développement de l'Union entre logique commerciale et logique solidaire », in Dévoluy M., *Les politiques économiques européennes*, Éditions Points.
- Mevel, S., Valensisi, G. et S. Karinghi (2014), « Les APE : quels impacts sur l'intégration régionale de l'Afrique ? » ICTSD, *Passerelles* Vol.15, N°5, décembre, 4-7.