

Sortir de la banalisation des relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP

Yannick Jadot

Le contexte

A sa naissance, la Convention de Lomé traduisait la volonté, notamment européenne, de mettre en place de nouvelles relations de solidarité Nord-Sud en matière de commerce et d'aide au développement. Sa grande originalité est d'être négociée et ratifiée entre pays « donateurs » et pays « bénéficiaires ». En matière commerciale, « l'esprit de Lomé » signifie que la différence de développement entre pays européens et pays ACP doit se traduire par une différence d'obligations.

La Convention de Lomé constitue de loin le système de préférences le plus favorable aux pays ACP, puisqu'elle comprend des préférences commerciales non réciproques pour presque tous les produits primaires, industriels et transformés. La notion de préférences commerciales signifie que les pays ACP sont soumis à moins de protections que les autres pays à l'entrée du marché européen (c'est surtout une différence de droits de douane). La notion de non-réciprocité signifie qu'ils n'ont pas à accorder en retour des préférences commerciales aux exportations européennes à l'entrée de leur marché.

Après vingt cinq ans de préférences, le résultat est décevant car les pays ACP continuent d'être marginalisés dans le commerce mondial. La part des exportations ACP sur le marché mondial n'a cessé de décroître, malgré l'élargissement du groupe ACP, passant de 3% au début des années 70 à environ 1,5% actuellement. Plus grave, on retrouve la même tendance sur le marché européen : plus que les préférences, ce sont les contraintes sur l'offre qui déterminent la dynamique des exportations ACP.

Dans le même temps, l'Europe a entrepris, souvent implicitement, une redéfinition de ses priorités géostratégiques. Longtemps privilégiée, la région ACP est aujourd'hui une priorité « moyenne ». Les régions pour lesquelles l'Europe exprime un intérêt manifeste sont les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), dans la perspective évidente de l'élargissement de l'Union, et les régions en développement les plus proches ou les plus dynamiques tels que, les pays tiers méditerranéens (PTM), les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) et dans une moindre mesure, les pays d'Asie. La négociation de nouveaux accords commerciaux avec ces régions, qui s'ajoutent aux accords de l'OMC, tend à banaliser la relation UE-ACP et à en réduire les avantages.

Partant de ce double constat de faible efficacité du dispositif commercial de Lomé et de redéfinition des priorités géostratégiques, la Commission européenne a déclaré dès 1996 son intention de voir évoluer les dispositions commerciales de la Convention de Lomé. Au fil des mois, c'est l'Union européenne qui s'est convaincue de la nécessité d'une réforme radicale.

Trois soucis fondent, selon nous, la réforme proposée par l'Union européenne :

- **Le souci de l'efficacité** : il pousse à une réforme radicale de l'accord UE-ACP.

- **Le souci de rendre le régime commercial de Lomé totalement conforme aux règles de l'OMC** : Il ne l'est pas pour le moment et bénéficie d'une dérogation à l'OMC jusqu'en 2000. En effet, les préférences qu'il accorde sont à la fois discriminatoires (elles concernent les pays ACP et non l'ensemble des pays en développement) et non réciproques (les exportations européennes ne bénéficient pas de préférences à l'entrée des pays ACP). Pour être conforme aux règles actuelles de l'OMC, le régime de Lomé doit soit, offrir les mêmes préférences commerciales à l'ensemble des pays en développement, comme dans le cas du système des préférences généralisées (SPG) (il conserve alors les préférences non réciproques), soit mettre en place des préférences réciproques dans le cadre d'accords de libre-échange (il conserve son caractère discriminatoire).

- **Le souci de conserver une relation privilégiée avec les pays ACP**. L'Europe s'est investie et a investi depuis de nombreuses années dans cette région. Elle ne tient pas à voir cette relation se dissoudre dans un multilatéralisme « flou », alors qu'elle reste de loin le premier partenaire commercial et le plus gros donateur de la région. C'est pourquoi elle préfère au SPG la constitution de zones de libre-échange avec différents groupes régionaux ACP.

Le nouvel accord commercial : le libre-échange

L'accord commercial, tel qu'il devrait être consiste à mettre en place, à partir de 2008 des accords de partenariat économique entre l'Europe et les pays ACP regroupés au sein de blocs régionaux, comme l'UEMOA, la CEMAC, la SADC et la CEA pour l'Afrique, le CARICOM et la zone Pacifique. Les termes de l'accord sont les suivants :

- Entre la signature de la nouvelle convention en 2000 et sa mise en oeuvre au 1^{er} janvier 2002, préparation des négociations ;
- Entre 2002 et 2008, négociations formelles de nouveaux accords commerciaux ;
- Au 1^{er} janvier 2008 au plus tard, entrée en vigueur des nouveaux accords ;
- Entre 2008 et 2020, mise en oeuvre des accords.

Pour les pays qui ne voudront ou ne pourront s'engager dans les accords de libre-échange, il existe deux options :

- **pour les pays les moins avancés (PMA)**.

Il y a maintien du régime actuel, donc sans réciprocité, dans le cadre du Super-SPG qu'offre l'UE à l'ensemble des PMA (ACP et non-ACP). Des changements sont cependant à prévoir sur les modalités d'application de la règle d'origine et bien sûr sur les protocoles.

- **pour les pays ACP non-PMA**, leur accès au marché européen sera dorénavant régi par le système des préférences généralisées (SPG).

Les protocoles banane, viande et rhum seraient supprimés dans leurs formes actuelles, seul le caractère spécifique du protocole sucre serait pris en compte.

(suite à la page 8)

Sortir de la banalisation des relations commerciales ... (suite de la page 7)

Parallèlement aux négociations :

- une dérogation sera demandée à l'OMC pour couvrir la période préparatoire jusqu'en 2008 ;
- les partenaires feront en 2006 un bilan des accords en cours de négociations et s'assureront que tout est fait pour que de nouveaux délais ne soient pas nécessaires ;
- en 2004, les pays ACP non-PMA décideront s'ils sont ou non en mesure de s'engager dans des accords de libre-échange. L'Europe étudiera alors des solutions alternatives, (dans la mesure du possible) équivalent du point de vue de l'accès au marché européen, à la Convention de Lomé IV ;
- en 2004 également, le SPG européen sera révisé ;
- l'Europe accordera au plus tard en 2005 un accès en franchise de droits pour la quasi-totalité des produits originaires des PMA ;
- l'Europe soutiendra les pays ACP pendant la phase préparatoire, pourrait compenser une partie des coûts d'ajustements fiscaux et de balance des paiements liés au processus de libéralisation.

Enfin, un comité paritaire ministériel sur le commerce sera créé pour favoriser une collaboration UE/ACP dans les enceintes internationales. La Communauté européenne souhaite particulièrement aider les pays ACP à mettre leurs législations nationales en conformité avec les règles de l'OMC.

Quels impacts possibles ?

Grâce à cet accord commercial, l'Union européenne souhaite promouvoir l'intégration régionale, crédibiliser les politiques économiques et commerciales ACP, favoriser l'investissement intérieur et extérieur, améliorer la compétitivité des économies et soutenir l'intégration dans l'économie mondiale. Du même coup, elle préserve une relation économique et commerciale privilégiée avec la zone ACP et évite de se mettre en porte-à-faux vis-à-vis de l'OMC.

risques pour les économies ACP sont très importants et les ajustements pourraient être très lourds :

Les ajustements à l'importation : Comme la quasi-totalité des exportations ACP entre en franchise de droits de douane sur le marché européen, l'enjeu principal du nouvel accord commercial réside, pour les pays ACP, dans l'ouverture de leurs marchés aux importations européennes. Les contraintes internes de production (infrastructures, instabilité économique et politique, système financier, etc.) limitent les capacités de réaction des économies ACP à la concurrence européenne.

De nombreux secteurs ne sont pas compétitifs et pourraient être menacés. C'est notamment le cas des produits alimentaires pour lesquels les conditions de concurrence ne sont pas toujours loyales.

En effet, les produits agricoles européens exportés dans les pays ACP (céréales, viande bovine, produits laitiers, concentré de tomate, etc.) bénéficient de nombreuses aides et viennent gravement perturber les marchés ACP. Des pans entiers d'activités économiques pourraient donc être mis en péril et les populations les plus vulnérables seraient comme d'habitude les premières touchées.

Certains pays et de nombreuses ONG et organisations paysannes ACP ont souligné que de tels accords renforceraient l'extraversion et la spécialisation des agricultures ACP. Ils accroîtraient très cer-

tainement les besoins en devises et ce faisant, favoriseraient les cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières. Ils réduiraient aussi les opportunités de reconquête des marchés vivriers nationaux et régionaux, d'autant plus sérieusement si les produits agricoles qui bénéficient de la PAC sont couverts par l'accord de libre-échange.

Les ajustements à l'exportation : L'accord commercial comporte aussi des risques en matière d'accès au marché européen. Les protocoles banane, viande bovine, rhum et sucre seront modifiés, ce qui pourrait mettre en péril les économies insulaires très dépendantes de la culture bannière ou de l'industrie sucrière. En outre, les pays ACP non-PMA qui ne signeront pas d'accord de libre-échange avec l'UE tomberont dans le SPG.

Ce régime d'accès au marché européen est pour le moment moins favorable que le régime de Lomé et il est géré unilatéralement par l'Union européenne. Ce passage pourrait marquer des pertes parfois significatives de préférences, donc de compétitivité, pour certains secteurs d'activité et pourrait être préjudiciable pour les pays qui tirent le plus d'avantages des préférences et ont donc de diversifier leurs exportations. Il reste que les préférences «Lomé» tendent à disparaître du fait de l'abaissement généralisé des droits de douane à l'entrée du marché européen.

Les ajustements fiscaux : Les recettes publiques dans une grande partie des pays ACP dépendent encore à plus de 20% des recettes douanières. La suppression des droits de douane sur les importations européennes réduirait souvent de moitié les recettes douanières. La diversification des ressources fiscales étant très difficile, le risque est de voir les budgets sociaux une nouvelle fois victimes de l'ajustement. Il est fort improbable que les compensations promises par l'Europe soient suffisantes.

Les ajustements en matière d'intégration régionale : L'accord commercial suppose que, d'ici 2008, des processus d'intégration économique et commerciale devront être sérieusement engagés au sein des ACP et que des négociations sur des accords de libre-échange avec l'Union européenne devront avoir été menés.

Cela suppose qu'il y ait un consensus au sein de chaque région entre tous les partenaires nationaux sur l'objectif d'une politique commerciale unique. Existe-t-il une région ACP qui ait aujourd'hui les capacités administratives et institutionnelles, sans parler des capacités politiques, économiques et sociales de réaliser ce processus ?

Plus grave, l'intégration régionale forcée que propose l'UE pourrait avoir un effet préjudiciable sur les processus d'intégration en cours, du fait de la différenciation de statut entre PMA et non-PMA.

Ces processus sont considérés par tous comme des leviers essentiels pour le développement (stabilité, compétitivité, reconquête des marchés intérieurs, etc.). La construction de l'Union européenne le prouve, ces processus qui sont aussi politiques, sociaux et culturels, demandent du temps.

Prenons l'exemple de l'Afrique de l'Ouest. Quel bloc régional sera retenu : l'UEMOA ou la CEDEAO ? Considérons l'UEMOA, qui est le bloc régional le plus avancé en termes d'intégration. Que se

(suite à la page 19)