

Quels sont les enjeux des APE ?

Par Anne NGO HAGBE,
Analyste de politique commerciale
MCCA/Organisation Internationale de la Francophonie
angohagbe@yahoo.fr

Les enjeux des APE naissent du changement radical qu'ils sous-tendent dans les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP. L'APE marque la fin des préférences non-réciproques. Pour l'UE, l'enjeu est de créer une nouvelle démarche de développement et de solidarité. Pour les pays ACP notamment l'Afrique Centrale, c'est d'intégrer davantage la dynamique commerciale dans sa stratégie de développement et sa vision prospective. Par ailleurs, il s'agit pour les pays ACP de bénéficier d'un cadre tout au moins aussi favorable que les régimes suivants :

- Les dispositions commerciales de l'accord de Cotonou en vigueur jusqu'en décembre 2007,
- L'initiative «Tout sauf les armes » en vigueur depuis 2001 régissant l'accès des produits des PMA en franchise de droits de douanes,
- Le système de préférences généralisées

1) Quelle vision du développement ?

Parler des enjeux de l'APE revient à prendre en considération l'impact de l'accord dans les économies nationales. Pour les pessimistes, l'APE aura un impact considérable pour les pays dont les budgets nationaux dépendent fortement des recettes douanières, notamment en Afrique Subsaharienne. En effet, certains pays utilisent ces recettes pour renforcer leurs dépenses publiques dans l'éducation ou encore la santé. Les recettes douanières représentent en moyenne 25% des revenus des gouvernements des Etats ACP. L'impact pourrait être négatif au regard des efforts demandés aux pays ACP. Les barrières tarifaires dans l'UE étaient déjà faibles (de l'ordre de 4%) contrairement à celles des pays ACP (près de 25% tous secteurs confondus).

Les risques ne sont pas seulement des pertes fiscales, mais également une possible discrimination vis-à-vis du reste du monde causée par un détournement du commerce et entraînant une désindustrialisation. Par ailleurs, les véritables bénéficiaires seront les exportateurs européens et les importateurs ACP qui verront leurs marges augmenter. L'APE menace les secteurs fragiles et menacera les entreprises ACP, moins outillées, appuyées et expérimentés que leurs homologues de l'UE. Les nouveaux domaines liés au commerce tels que la protection de l'environnement ou les normes de travail pourraient constituer de nouvelles barrières au commerce car ils augmenteront les contrôles de qualité des biens et des services pour le premier domaine et réduiront la protection des travailleurs et la responsabilité des investisseurs vis-à-vis de leur main d'œuvre.

Pour les optimistes en revanche, les pays ACP doivent voir dans l'APE une possibilité de réaliser des économies d'échelle grâce au faible prix des intrants. Les prix seront de ce fait tirés vers le bas au bénéfice des entreprises et des consommateurs. La construction d'un marché régional, la restructuration et diversification des économies et la recherche de compétitivité pourraient attirer un flux plus important d'investissements directs étrangers, donnant aux intégrations régionales un positionnement plus avantageux dans le monde. En intégrant les acteurs non étatiques, notamment le secteur privé et la société civile, l'APE donne une dimension plus holistique au développement. En effet, le développement devient aussi le résultat d'une volonté politique, d'un environnement démocratique qui libère les ambitions et la créativité, d'une vision partagée par toute une nation région ; il se construit au prix d'efforts conjugués et solidaires.

Quels que soient les bénéfices supposés de l'APE pour les exportateurs européens, il convient de dire qu'ils dépendront de la compétitivité-prix des produits de l'UE, des tarifs douaniers pratiqués par les pays ACP vis-à-vis du reste du monde et des stratégies de diversification des pays ACP. Plus les tarifs douaniers vis-à-vis du reste du monde seront faibles, plus l'APE favorisera la création de commerce vers les pays tiers, ce qui à terme créera une situation proche de la libéralisation multilatérale. Plus les pays ACP diversifieront leurs exportations, plus l'APE sera bénéfique pour l'Afrique Centrale. D'après une étude d'impact de l'APE (Cali et Al) réalisée en 2006, l'APE serait bénéfique s'il s'accompagnait d'une baisse tarifaire de 50% vis-à-vis des pays tiers. L'Analyse de la commission des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) souligne une création de commerce de 608 USD millions en Afrique Centrale, un détournement de 88 USD millions et un détournement intra-régional de 2 USD millions.

Enfin, la négociation et la mise en œuvre de l'APE se feront avec des mesures d'accompagnement, une flexibilité dans l'ouverture des marchés, le calendrier de démantèlement tarifaire ; des dispositifs indispensables. L'APE est présenté par l'Union Européenne comme l'outil le plus avancé pour favoriser le développement de pays pauvres. Il convient de tout mettre en œuvre pour que cette dimension demeure l'objectif premier.

2) La question des normes SPS

Les normes sanitaires et phytosanitaires constituent souvent des barrières au commerce dans le domaine agricole. D'après l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, les mesures prises par les gouvernements des pays membres pour garantir la sécurité sanitaire des aliments, assurer protection de la santé des animaux, la préservation des végétaux doivent reposer sur des normes internationales et des données scientifiques. Or 28% des exportations des pays ACP vers l'UE sont agricoles contre 12% pour les exportations européennes.

La question des normes est une question fondamentale pour toute entreprise qui souhaite pénétrer un marché étranger ou tout simplement résister à la concurrence sur son propre marché. Exporter vers l'UE suppose de respecter de normes strictes. Mais l'impact des normes dépend de la structure des exportations de chaque pays..

Exemple : Dans le cas du Congo, près de 90% des exportations sont représentées par le pétrole et le bois, des produits non soumis aux normes SPS. Les produits agricoles exportés sont le sucre et à moindre mesure, le cacao et café. Néanmoins, lorsque la question de la diversification se posera et elle se pose déjà, les producteurs agricoles congolais devront respecter ces normes. Or les études préliminaires en matière de normes soulignent l'insuffisance des politiques nationales en matière de normes de qualité.

3) La question des exportations des pays ACP : cas de l'Afrique Centrale

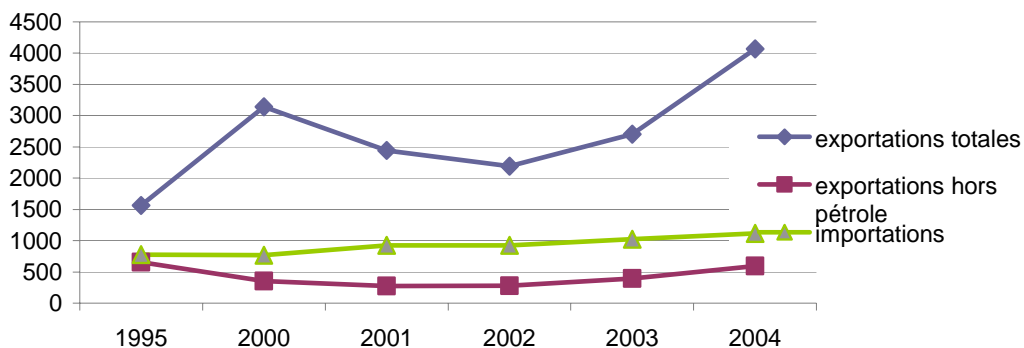
Comme nous l'avons vu, trois régimes s'affrontent : l'APE en cours de négociation, l'initiative TSA ou le système de préférences généralisées. L'initiative TSA et les accords de Lomé+Accord de Cotonou ont été mis en vigueur pendant plus de 6 ans, une période significative. Qu'en est-il exactement ?

L'étude des différents régimes au bénéfice des pays ACP fait ressortir que 97% des produits (en volume) peuvent être exportés par les pays ACP sur le marché européen sans barrières douanières en application des régimes préférentiels ou des règles générales. Les 3% restants sont soumis à la clause NPF. 60% des produits agricoles en volume exportés par les pays ACP représentent 88% des exportations agricoles en valeur et ne sont soumis ni à des quotas, ni à des tarifs douaniers¹. On peut dès lors dire que l'accès au marché n'a pas véritablement au cours de ces 30 dernières années été un frein à l'insertion des pays ACP dans l'économie mondiale.

Un des freins majeurs de l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale est la structure de leur commerce extérieur.

Cas pratique : république du Congo

Statistiques du commerce extérieur du Congo 1995 – 2000



Source : données de l'OMC, examen de politique commerciale 2006 (WT/TPR/169)

S'agissant de la structure du commerce extérieur de la république du Congo, l'on peut faire le constat suivant :

- Les exportations pétrolières constituent le moteur principal des échanges commerciaux du Congo.

¹ « Opening the door to development – developing countries access to EU markets 1999 – 2003” DG commerce, Commission européenne

- Les exportations du Congo sont passées en valeur de 1562 USD millions en 1995 à 4066 USD millions en 2004, soit une augmentation de 260% en 10 ans. Néanmoins, hors pétrole sont en deçà de 700 USD millions.
- Hors pétrole, la couverture des importations par les exportations devient négative et ne cesse de s'accroître. En effet, les importations représentées en valeur sont passées de 118% de la valeur des exportations en 1995 à 188% en 2004 avec un pic de 339% en 2001.

S'agissant de la nature des exportations, on constate qu'elles sont majoritairement constituées de produits primaires des industries extractives (82,25% en moyenne) et agricoles (7,85%). La part de produits manufacturés n'a cessé de décroître entre 1995 (31,1% des exportations totales) et 2004 (1,6% des exportations totales). Le Congo parviendra-t-il à changer la donne avec ou sans l'APE ? L'avantage indéniable de l'APE est que la problématique de la diversification des exportations et de la production nationale est remise à l'ordre du jour et se fait plus brûlante. Il en est de même de la concentration des exportations vers et des importations en provenance d'un nombre restreint de pays, ce qui ne fait qu'accroître la dépendance du Congo vis-à-vis de ces pays. Aujourd'hui 90% des produits sont exportés vers l'Asie (67,5%) et les Etats-Unis (22,1%). L'UE autrefois premier marché d'exportation (61,8% en 1995) concentre à peine aujourd'hui 6,9% des exportations totales du Congo. L'Afrique quant à elle n'a jamais dépassé 2% des exportations congolaises depuis 10 ans.

Quant aux importations, leur augmentation accroît le déficit de la balance commerciale. Les produits primaires, notamment alimentaires ne pourront continuellement représenter 20% des importations alimentaires (2004). Quant aux produits manufacturés, bien qu'ils conservent une part importante des importations (72,8% en 2004), l'on peut se demander quel est leur impact véritable dans l'industrialisation du pays. La situation de l'UE est inversée pour les importations congolaises. En effet, Bien qu'en baisse depuis 10 ans, l'UE continue à représenter 51,3% des importations congolaises. L'Asie, les Etats-Unis et l'Afrique représentent respectivement 25% ; 5,8% et 9,7% des importations nationales en 2004. On peut voir dans les importations en provenance de l'Afrique une place prépondérante du Cameroun, premier fournisseur de la sous-région.

4) Les conséquences du démantèlement tarifaire

L'ouverture des marchés des pays ACP aux produits européens va avoir un impact sur les recettes douanières et la concurrence des produits importés sur les produits locaux. D'après les études du CEPIL (Fontagné, Laborde, Mataritonna 2006), les recettes douanières pourront diminuer jusqu'à 70% des recettes initiales en Afrique Centrale, soit le plus fort impact douanier évalué. Dans le pacifique, cette diminution est évaluée à moins de 40%. En RDC, les recettes douanières représentaient en 2002 27% du revenu national contre 6% au Congo².

² Les APE : des accompagnements nécessaires, document de travail. Agence Française de Développement, janvier 2007

La libéralisation devra donc s'accompagner de dispositifs de renforcement des capacités afin de réduire l'impact socio-économique de l'APE dans les pays ACP et de préserver la souveraineté alimentaire dans les pays fortement agricoles. Plus certains produits composeront les principales productions des pays ACP, plus ces produits seront sensibles à la libéralisation.

Basé sur le modèle d'équilibre partiel (élasticités estimées par pays et par produit), les effets commerciaux évalués de l'APE entre l'UE et l'AC, basés sur l'approche traditionnellement appliquée en économie internationale pour la réalisation d'une zone de libre échange, sont les suivants :

Impacts sur les importations

- 45% des importations relèveront du basculement des fournisseurs non européens vers des fournisseurs européens ;
- Augmentation des importations de 24,1% en moyenne avec un pic à 33,7% pour le Congo. Le Congo qui importe à hauteur de 52,6% ses produits de l'UE. L'effet de diversion par rapport au pays tiers sera de 16,1% ;
- Recul des exportations intra-régionales de 16% avec une forte asymétrie entre les pays : -12,5% pour le Congo contre -44% pour STP ;
- Concurrence plus grande par rapport aux importations en provenance de pays tiers, défavorisés par l'Accord ;
- Création nette de commerce pour l'UE de 7,3% en moyenne en AC dont 8,6% pour le Congo³.

Cette déviation s'explique par le fait que les produits européens devenus de plus compétitifs viendront se substituer aux produits importés asiatiques de qualité faible, sans normes techniques. En revanche, afin d'éliminer la déviation estimée vis-à-vis des produits régionaux, il conviendra de les intégrer dans la définition des produits sensibles.

Impact sur la recette fiscale de l'AC

L'APE entraînerait des pertes douanières considérables estimées à 62% (de porte), au regard du poids de l'UE dans les importations des pays et de l'exemption progressive qui en découlera, mais aussi du fait de la déviation du commerce au détriment des exportations régionales et des pays tiers. Néanmoins cette perte pourrait être compensée par une application plus rigoureuse des taxes intérieures, TVA, accises et redevances non concernées par la libéralisation. De ce fait, la perte fiscale nette serait de 20,3% de l'ensemble des recettes fiscales prélevées en douane (droits d'accises + TVA + Redevances) ; 22,5% pour le Congo.

Quant aux effets bénéfiques, ils sont estimés relativement mineurs estimés à partir de la demande excédentaire de l'UE. En effet, l'exonération généralisée des droits de

³ La création nette correspond à la hausse totale des importations que connaît le pays, nette des effets de détournement de commerce

douane n'aurait pas un effet important sur les exportations des pays de l'AC, la marge préférentielle accordée par l'UE aux pays ACP étant initialement élevée. En revanche, un accès au marché de l'UE dans le cadre du SGP serait nettement moins favorable à celui offert par le régime ACP-Lomé.

5) L'attractivité économique des pays ACP

L'attractivité économique d'un pays est la cheville ouvrière de toute nation qui souhaite accélérer son développement. Cette notion a pris toute son ampleur avec la montée sur scène de nouveaux pays émergents et en transition dans le monde et l'afflux d'investissements directs étrangers. Un pays est communément appelé attractif lorsqu'il a su mettre en place de manière croissante et durable un cadre macroéconomique transparent et prévisible, dispose d'infrastructures physiques satisfaisantes, de ressources humaines compétentes. Accessibilité, potentialité et sécurité sont les maîtres mots de l'attractivité économique. Cela démarre à la porte d'entrée d'un pays avec l'existence d'une agence nationale des investissements, sorte de guichet unique de l'investisseur.

La potentialité d'un marché doit être visible et diversifiée afin de réduire les conséquences d'un retrait des capitaux surtout lorsque ceux-ci ont été engrangés dans un seul secteur. Dans le cas contraire, l'afflux d'investissements dans un seul secteur devrait permettre aux investisseurs nationaux de prendre le relai dans d'autres secteurs. Un seul levier ne pourrait activer une croissance durable.

Quant à la sécurité du marché, elle est aussi importante pour l'investisseur que les deux précédents impératifs. Le degré de risque commercial et de risque-pays, les conditions de protection des capitaux dans le pays et les modalités de retrait de ceux-ci sont la touche finale d'une stratégie d'investissement. Il importe alors à l'investisseur d'évaluer la vision économique, la stratégie commerciale ou de développement et même la feuille de route qu'un pays développe, d'où l'importance d'un interlocuteur précis pour répondre à ces questions.

Quel rapport avec l'APE ? Un marché de 100 millions peut plus faciliter la décision d'un investisseur qu'un marché de 3,5 millions ! En 2005, 3% seulement des investissements directs étrangers – IDE- (31 milliards USD) ont été réalisés en Afrique. Même des investissements ont été réalisés dans divers secteurs, il n'en demeure pas moins qu'ils ont été concentrés dans un secteur, le pétrole et dans deux pays, le Nigéria et le Soudan, respectivement 80 et 90% des IDE investis dans ce secteur.

Pour l'UE, l'APE peut « apporter une contribution non négligeable à (...) la réalisation des OMD. ». Il lui semble aujourd'hui « impératif de lier de manière cohérente les politiques de développement, commerciale et agricole (...) pour participer pour une part substantielle à l'organisation juste de la mondialisation.⁴ Pour les pays ACP, notamment l'Afrique, il est important d'adopter la même démarche. La politique commerciale, économique, de développement et la politiquement d'attractivité sont liés. L'APE est aussi une affaire d'investissement.

⁴ Thématique N°176, les APE entre les Etats ACP et l'UE, Ministère fédéral (Allemagne) de la coopération économique et du développement