

ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE : L'IMPACT DE LA LIBERALISATION COMMERCIALE

Les règles de non-discrimination de l'OMC imposent une redéfinition des accords commerciaux existant entre l'Union européenne et les pays ACP. S'ils veulent conserver un accès préférentiel au marché européen, ces pays doivent parvenir avec l'UE à un libre-échange réciproque sur l'essentiel du commerce bilatéral. Mais l'écart de développement crée une forte asymétrie entre les deux parties négociantes, accentuée par les niveaux actuels de protection qui concentrent sur les ACP les efforts de libéralisation à réaliser. Nous en évaluons l'impact commercial et budgétaire pour chacune des six régions avec lesquelles l'UE poursuit en 2008 les négociations. Pour certains pays, la transition sera difficile et réclamera un soutien européen durable.

Les relations de l'Union européenne avec les 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) s'inscrivent depuis 1975 dans une série de conventions – les conventions de Yaoundé puis de Lomé – qui garantissent aux pays ACP un accès préférentiel au marché européen. Ces préférences unilatérales, supérieures à celles dont bénéficient les autres pays en développement, contreviennent aux règles de non-discrimination de l'OMC.

L'accord de Cotonou, signé en 2000, a ouvert la voie à un nouveau régime commercial. Il s'agit de remplacer les préférences *non réciproques* actuelles par des préférences *réciproques* réalisant, en conformité avec l'article XXIV du GATT, le libre-échange sur l'essentiel du commerce bilatéral. En 2001, sur cette base, l'OMC a autorisé le maintien des accords existants jusqu'en 2008, afin de permettre à l'UE de négocier de nouveaux accords avec les pays ACP – les accords de partenariat économique (APE). Les négociations ont été menées entre l'UE et 6 régions regroupant 77 pays ACP¹ sur la base des institutions régionales existantes : Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Afrique centrale (CEMAC), Afrique orientale (COMESA), Afrique australe (SADC hors Afrique du Sud), Caraïbes et Pacifique, un APE pouvant être signé par un pays ou une région.

Fin 2007, sept accords intérimaires et un APE avec les Caraïbes ont été conclus ; ils concernent 35 pays ACP, dont 9 pays moins avancés (PMA). Parmi les 42 pays ayant rejeté les accords intérimaires, 32 sont des PMA qui bénéficient de l'accès libre au marché européen selon le dispositif "Tout sauf les armes" (TSA) ; les autres sont, pour la plupart, des pays pétroliers (Nigéria, Congo, Gabon). Les négociations pour remplacer les accords intérimaires par des APE se poursuivront en 2008.

■ La fin des préférences discriminatoires

Les règles de l'OMC imposent une redéfinition des rapports UE-ACP. Les APE n'en font pas moins l'objet de nombreuses critiques, de la part des pays ACP comme de la société civile européenne. L'ouverture des pays ACP aux produits européens signifie que les producteurs africains, souvent peu compétitifs, vont devoir affronter une concurrence plus forte. La baisse des droits de douane privera les finances publiques d'une source importante de revenus. Quant aux gains à attendre de l'ouverture totale du marché européen, ils sont globalement faibles, compte tenu de l'ouverture importante dont les pays ACP bénéficient depuis plus de 30 ans. Par ailleurs, la valeur des préférences qu'on leur propose de préserver décline : la libéralisation multilatérale (cycle de Doha), régionale (accords de l'UE avec les pays méditerranéens, l'ASEAN, l'Inde, le MERCOSUR, les pays d'Amérique Centrale...) et les réformes unilatérales spontanées ou contraintes de l'Europe (en particulier pour le sucre et la banane, produits clés pour les ACP) réduisent le niveau de protection de l'UE et, par différence, la marge préférentielle offerte par les APE. Enfin, si les consommateurs et certains producteurs des pays ACP sont susceptibles de tirer bénéfice d'une réduction tarifaire, les économistes soulignent que les APE conduiront à une structure tarifaire duale (droits nuls pour la plupart des produits importés de l'UE et droits élevés pour les autres), laquelle augmente les pertes de bien-être et accroît les détournements de commerce. Face à ces critiques, la Commission européenne fait valoir que les APE ne se limitent pas au libre-échange réciproque. L'accord de Cotonou comporte aussi des objectifs ambitieux quant à

1. Cuba, non-signataire de l'accord de Cotonou, et l'Afrique du Sud, qui dispose déjà d'un accord de libre échange avec l'UE, ne participent pas à cette négociation.

l'élimination de la pauvreté, au développement durable et à la plus grande intégration des pays ACP à l'économie mondiale ; à cet égard, le niveau du soutien à l'intégration et au développement qui sera retenu dans les APE fournira une mesure de l'engagement européen. Par ailleurs, les APE constituent, selon la Commission, le seul moyen de préserver l'accès préférentiel dont bénéficient les pays ACP. La seule alternative aux APE serait que les pays ACP non PMA se prévalent du système de préférences généralisé (SPG) pour ne pas accorder à l'UE la réciprocité de l'ouverture². Cette solution, conforme aux règles de l'OMC (clause d'habilitation) mais moins favorable que les préférences actuelles, serait également moins favorable que les APE puisque le SPG traiterait les pays ACP de la même façon que les autres pays en développement plus compétitifs d'Asie ou d'Amérique latine³. Quant aux ACP PMA, qui peuvent bénéficier du dispositif TSA, ils peuvent, eux aussi, avoir intérêt à signer des APE. En effet, au-delà de l'élimination des droits à l'entrée du marché européen (qui intervient dans les deux cas), d'autres dispositions entrent en jeu. Celles qui concernent les règles d'origine, par exemple, peuvent être moins restrictives dans un APE que dans le dispositif TSA⁴.

■ Des relations fortement asymétriques

Pour mieux comprendre le débat sur les APE, il faut souligner l'asymétrie des deux parties négociantes. Asymétrie économique entre l'une des plus riches régions du monde et un ensemble de pays à revenu faible ou pauvres, aux capacités de négociation, de production et d'adaptation limitées. Asymétrie dans les relations commerciales, qui fait que l'enjeu des négociations est bien plus crucial pour les pays ACP que pour l'UE.

En dépit des préférences accordées aux pays ACP, ces derniers constituent un partenaire commercial relativement peu important pour l'UE : moins de 2,5% des importations de l'UE proviennent des pays ACP, l'Afrique de l'Ouest comptant pour la moitié. Par contre, les pays ACP sont largement dépendants de leurs relations commerciales avec l'UE (30% de leurs exportations sont à destination de l'UE, 28% de leurs importations en proviennent), même si le poids de l'UE tend à diminuer face aux nouvelles puissances commerciales, notamment la Chine (ceci alimente d'ailleurs l'opinion qu'avec les APE, l'UE cherche avant tout à enrayer le déclin de ses parts de marché).

De plus, les pays ACP sont souvent très spécialisés. Pour la moitié d'entre eux, un seul produit (parmi les 5 000 de la nomenclature SH6) constitue au moins la moitié des

exportations ; pour 35% des pays, il en constitue au moins 70%. Il s'agit souvent de produits primaires, non agricoles : pétrole (90% des exportations nigérianes, 81 % de celles de Guinée équatoriale ou d'Angola, 70% de celles du Tchad), or et diamants (Botswana 96%, Lesotho 69%), uranium et produits radioactifs (Niger 68%) ; ou agricoles : café (Burundi 67%), coton (Burkina Faso 83%, Mali 56%). Cette concentration rend ces pays particulièrement sensibles à l'évolution du marché mondial d'un ou de quelques produits ainsi qu'aux aléas climatiques ou aux épiphyties qui affectent leurs productions agricoles. Il est clair que pour réduire la vulnérabilité des économies ACP, une utilisation plus efficace de leurs ressources ne suffit pas ; c'est leur capacité de diversification qu'il s'agit de promouvoir.

Enfin, la structure de la protection existante souligne l'asymétrie des efforts à réaliser pour parvenir au libre-échange. Côté européen, par rapport à l'ouverture actuelle (libre-accès à tous les produits industriels et à de nombreux produits agricoles des ACP et, dans le cas des PMA, à tous leurs produits), l'ouverture totale ne bénéficiera qu'au petit nombre de pays spécialisés sur les quelques produits de l'agriculture ou de la pêche encore très protégés par l'UE⁵. De leur côté, les pays ACP appliquent des droits de douane relativement élevés aux exportations européennes ; l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et la région Pacifique sont les plus protectionnistes (taux moyen de 13,5% à 12%), l'Afrique australe et l'Afrique occidentale, les moins protectionnistes (respectivement 7% et 8%). Ces taux ne sont pas discriminatoires envers l'UE. Au contraire, du fait de leur spécialisation, les échanges intra-ACP sont, en moyenne, davantage taxés. L'accord de Cotonou encourage l'intégration intra-régionale qui pourrait, dans chacun des groupes de pays, produire des gains substantiels (en dehors de l'Afrique centrale et des Caraïbes déjà relativement intégrées). Les APE qui seront conclus devront concrétiser cette dimension régionale, faute de quoi le commerce Sud-Sud, déjà peu élevé, risque d'être affaibli.

Enfin, les APE signifient une ouverture substantielle mais non totale des pays ACP envers l'UE. La Commission européenne considère que la libéralisation de "l'essentiel du commerce", exigée par l'article XXIV de l'OMC en cas d'accord préférentiel, est réalisée dès lors que 90% du commerce bilatéral et des lignes tarifaires sont entièrement libéralisés. Si l'UE ouvre totalement son marché (100%), cela signifie que les pays ACP peuvent exclure de la libéralisation 20% de leurs importations en provenance de l'UE (en supposant que les échanges bilatéraux sont équilibrés).

2. Une variante de cette option serait, pour un certain nombre de pays, le SPG+ qui offre un plus grand accès au marché aux économies "vulnérables" qui ont adopté une série de conventions internationales. L'Île Maurice, par exemple, pourrait bénéficier du traitement plus favorable des produits textiles contenu dans le SPG+.

3. Pour une discussion des impacts et des limites du SPG et des solutions alternatives, voir A. Bouët, D. Laborde & S. Mevel (2007), "Accords de partenariat économique entre l'UE et les ACP : quelles options ?", International Food Policy Research Institute, Note de recherche 10, décembre.

4. Notons sur ce point que si, au sein d'une même région, certains pays signent un APE mais que les PMA ne le font pas, l'intégration régionale des systèmes de production risque de pâtir de la disparité des règles d'origine.

5. Les importations européennes de sucre resteront contrôlées et protégées par des mesures de sauvegarde afin de préserver la réforme européenne en cours.

L'impact des APE

Nous évaluons l'impact de la libéralisation commerciale avec un modèle d'équilibre partiel⁶, spécialement construit pour cet exercice. Celui-ci met l'accent sur la demande et permet une évaluation très détaillée (niveau SH6) de l'impact des accords sur le commerce et les budgets publics⁷.

Deux scénarios sont simulés qui diffèrent par le choix des "produits sensibles" : les 20% qui ne seront pas libéralisés par les pays ACP⁸. Dans le scénario central H1, il s'agit de protéger les produits agricoles. Dans le scénario H2, l'objectif est de minimiser les pertes de recettes fiscales au niveau régional. Dans les deux cas, nous supposons que la mise en œuvre complète des APE par les pays ACP sera échelonnée sur 15 ans. De 2008 à 2015, une coupe de 20% est appliquée aux droits de douane sur les produits non sensibles importés de l'UE ; l'élimination complète des droits sur ces produits s'achève en 2022⁹. On suppose aussi que la libéralisation réciproque au sein de chaque groupe de pays ACP, pour répondre à l'objectif d'intégration régionale, est réalisée en 2015. Quant à l'UE, elle accorde à tous les produits ACP un accès libre au marché dès 2008.

L'impact commercial et budgétaire des APE est présenté en écarts à une situation de référence. Celle-ci n'est pas le *statu quo*, qui n'est juridiquement plus possible, mais la situation qui le remplacerait en l'absence d'APE : le SPG pour les pays ACP non PMA et TSA pour les PMA. Cette situation de référence signifie une perte de préférences qui entraînerait en 2008 une baisse moyenne de 4,8% des exportations des pays ACP vers l'UE. La réduction serait plus importante pour l'Afrique orientale (-12%), les Caraïbes et Pacifique. Les pertes sont concentrées sur les produits faisant l'objet de protocoles particuliers : le sucre et les bananes.

L'impact commercial

Partant de cette situation de référence¹⁰, les APE conduiraient dans le scénario central à une augmentation de 10,7% du volume d'exportation des pays ACP vers l'UE à l'horizon 2022 (tableau 1). En termes relatifs, les progressions les plus élevées concerneraient les secteurs de l'élevage (+140%). Les exportations de légumes et de textiles augmenteraient également de façon significative (+40%).

Les importations en provenance de l'UE augmenteraient de 7% à l'horizon 2015 et de 17,7% à l'horizon 2022, au terme de la

libéralisation ; la hausse la plus forte concerne les Caraïbes (+27%), la moins forte, l'Afrique australe (+11%). Il s'agit essentiellement de produits industriels (textiles) ; l'augmentation des importations agricoles est négligeable. À cet égard, la sélection des produits sensibles est déterminante. Ainsi la hausse des importations de produits textiles serait cinq fois moindre dans le scénario H2 que dans le scénario H1, tandis que les importations de légumes, de bétail et de produits alimentaires augmenteraient deux fois plus.

Tableau 1 – Impact de la libéralisation commerciale sur les échanges ACP-UE Scénario H1, écarts en 2022 par rapport à la situation de référence (%)

	Exportations ACP vers l'UE	Importations ACP en provenance de l'UE
ACP	10,7	17,7
CEDEAO	4,0	15,1
CEMAC	7,3	17,2
COMESA	25,5	20,7
SADC	6,6	10,6
Caraïbes	25,2	27,1

Source : CEPIL, résultats des simulations.

L'impact budgétaire

L'élimination des droits de douane sur l'essentiel des importations en provenance de l'UE réduit les recettes douanières des pays ACP. Deux effets principaux interviennent¹¹ :

♦ *l'effet direct* : la réduction des droits de douane sur les produits européens diminue les recettes, mais l'augmentation du volume des importations (provoquée par la baisse de leurs prix jusqu'à ce que la libéralisation parvienne à son terme), les augmente. Nous constatons que l'effet direct est négatif : l'impact de la baisse des droits l'emporte toujours sur celui de la hausse des volumes.

♦ *l'effet de détournement* : la part des produits (non taxés) importés de l'UE augmente au détriment de celle des produits (taxés) importés du reste du monde.

Au total, dans le scénario central H1, les pertes de recettes douanières sur les importations en provenance de l'UE sont de 28% en 2015 et de 71% en 2022. À cet horizon, l'Afrique australe est la moins affectée (-58%) ; l'Afrique occidentale l'est le plus, du fait de l'importance de l'effet de détournement, avec des pertes de 700 millions d'euros par an, soit 82% des taxes perçues sur les produits européens. L'impact des APE sur l'ensemble des recettes douanières dépend de la part de l'UE dans les importations et du choix des produits sensibles non

6. L'équilibre général est plus adapté à la mesure de l'impact global sur le commerce et le bien-être. Mais dans le cas des pays ACP, on ne dispose pas de matrices de comptabilité sociale suffisamment fiables. Il est donc préférable de recourir à des modèles d'équilibre partiel qui, de plus, permettent de travailler au niveau fin qui convient pour des pays très spécialisés sur quelques produits.

7. Pour une présentation détaillée des résultats, voir L. Fontagné, D. Laborde & C. Mitaritonna (2008), "An Impact Study of the EU-ACP Economic Partnership Agreements in the Six ACP Regions", *Document de travail du CEPIL*, n° 2008-04.

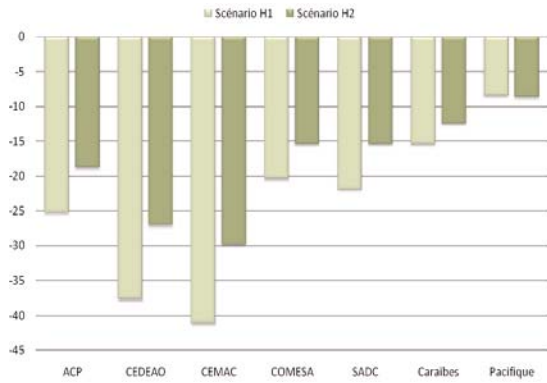
8. Un modèle de choix discret a été construit pour soumettre la sélection des produits à deux contraintes : la part du commerce concerné ne doit pas excéder 10% du commerce bilatéral et le nombre des produits sensibles ne doit pas dépasser 20% des lignes tarifaires.

9. Cette approche n'a pas été retenue dans les accords intérimaires. Plusieurs phases successives de libéralisation interviendront pour les différentes catégories de produits.

10. La référence retenue est évidemment essentielle. Par rapport à la situation existant en 2007 (régime commercial de Cotonou), les APE auraient un impact modéré, voire nul, sur les exportations des pays ACP.

11. On prend aussi en compte un "effet domestique" : les recettes de TVA augmentent du fait que des transactions intérieures informelles, échappant à la taxation, sont remplacées par des produits importés soumis à la TVA.

Graphique 1 – Pertes de recettes douanières selon le choix des produits exclus de la libéralisation – Écarts en 2022 par rapport à la situation de référence (%)



Source : CEPII, résultats des simulations.

libéralisés (graphique 1). En Afrique occidentale, par exemple, le *total* des recettes douanières diminue de "seulement" 38% en 2022. Pour l'ensemble des pays ACP, ces pertes sont de 26% (19% dans le scénario H2).

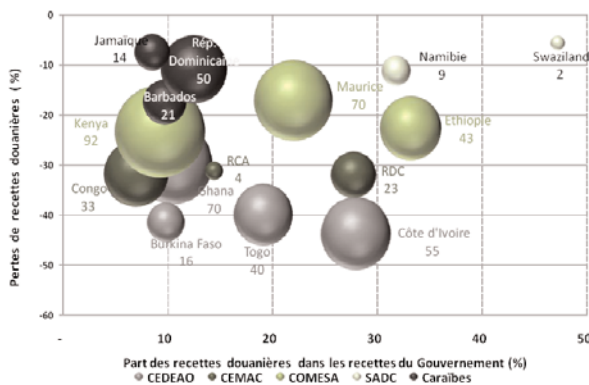
Finalement, l'impact sur les économies des pays ACP dépend du poids des recettes douanières dans les ressources budgétaires. Il se trouve que les pays dont le budget dépend le plus des recettes douanières sont, heureusement, ceux où les pertes seront les plus faibles. Le Swaziland, par exemple, où 47% des recettes budgétaires proviennent des douanes, devrait subir une baisse de seulement 5,7% de ses recettes douanières (graphique 2). À l'inverse, le budget de pays comme le Congo, où les pertes de

recettes douanières sont fortes (près d'un tiers), dépend relativement peu de cette source de revenu (pour 7% dans le cas du Congo). Cependant, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, comme le Ghana et, encore plus, la Côte d'Ivoire, cumulent de fortes pertes de recettes douanières et une forte dépendance de leur budget à l'égard de ces recettes. Dans leurs cas, la transition risque d'être difficile.

Il apparaît donc important pour les négociateurs de se centrer sur ce type de pays. Les PMA sont ceux qui bénéficieraient le plus d'un programme d'ajustement leur permettant de passer progressivement d'une taxation des importations à un système de taxation plus large. Cette transition fiscale sera particulièrement ardue dans les pays où, au sortir de conflits, le pouvoir central est faible et l'administration en cours de reconstruction (République centrafricaine). Le graphique 2 met en évidence (par la taille des bulles) les montants absolus de pertes de recettes douanières, permettant de visualiser les besoins financiers pour la mise en place d'un tel programme.

Les accords intérimaires conclus fin 2007 ont ouvert la voie à un accord sur l'accès au marché avec la plupart des pays ACP. Les négociations se poursuivent en 2008 pour consolider les avancées et parvenir à de véritables APE, avec des engagements en matière d'investissement direct et de services, domaines essentiels pour l'Union européenne. Le volet "développement et renforcement des capacités" doit être défini en détail. La première étape sera de parvenir à un accord sur l'appui budgétaire qui permettrait aux pays ACP de faire face à la baisse de leurs recettes douanières. La définition de l'impact budgétaire net des accords et de la façon dont il pourrait être compensé est délicate. Si les recettes douanières sont perdues par l'État, ce n'est pas le cas pour le pays dans son ensemble. Les agents privés, en particulier les consommateurs, bénéficient des réductions de prix. Pour cette raison, la seule solution viable à long terme réside dans l'amélioration du système fiscal. La véritable question est alors celle du soutien que l'UE peut apporter aux pays ACP tout au long du processus de réformes qu'ils doivent mener à leur propre rythme.

Graphique 2 – Pertes de recettes douanières et dépendance budgétaire Scénario H1, 2022



Note : les bulles représentent le montant des pertes douanières, les chiffres indiqués sont en millions d'euros.
Source : CEPII, résultats des simulations ; FMI.

Lionel Fontagné, David Laborde & Cristina Mitaritonna
annick.hutteau@cepii.fr

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2008
RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Agnès Bénassy-Quéré

RÉDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 49,50 € TTC
Europe 51,30 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
50,20 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
51,20 € HT
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
1^{er} trimestre 2008
MARS 2008
Imp. La Documentation Française
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.