

« Accords de partenariat économique (APE) - SADC : le changement c'est maintenant ... »

Laurent DIDIER

ATER, Université de La Réunion, CEMOI

■ Les APE, qu'est-ce que c'est ?

Les APE sont des accords de libre-échange¹ dont l'objectif est de développer le commerce entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)² et l'Union européenne (UE) au service du développement. En raison du non-renouvellement, par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la dérogation³ portant sur l'accord de Cotonou⁴, l'UE et les pays ACP (Tableau 1) ont dû se mettre en conformité avec les principes de réciprocité et de non-discrimination du GATT-OMC. En effet, cet accord discrimine notamment les pays en développement (PED) qui ne font pas partie du groupe ACP. Afin de tenir compte des recommandations de l'OMC, le Chapitre 2 dudit accord stipulait déjà « qu'eu égard aux objectifs et aux principes exposés ci-dessus, les parties conviennent de conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce. »

Les APE ont deux principaux objectifs : i) favoriser le commerce et la coopération au développement ; ii) stimuler le commerce par d'autres moyens. Le premier implique, d'une part, une ouverture réciproque des marchés au commerce de marchandises. De manière plus précise, l'UE offre immédiatement un accès total au marché européen aux pays ACP tandis que ces derniers ouvriront progressivement tout en maintenant des taxes sur des produits « sensibles », compte tenu de leur niveau de développement. Les entreprises ACP pourront aussi, sous conditions, se procurer des produits en provenance de pays tiers pour leur production afin d'exporter vers l'UE. D'autre part, les APE soutiennent financièrement

¹ Une zone de libre-échange consiste à supprimer progressivement les barrières commerciales (tarifaires et non-tarifaires) entre les pays membres tout en maintenant celles-ci vis-à-vis de l'extérieur pour chaque partie à l'accord. Exception faite pour les produits dits « sensibles » qui ne sont pas concernés.

² Les négociations de ces accords sont menées par régions : les Caraïbes, le Pacifique, l'Afrique occidentale, l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et australe, la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

³ La dernière dérogation concernant l'accord de Cotonou avait été prolongée jusqu'au 31 Décembre 2007. https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_acp_ec_agre_f.htm. Les pays ACP ne voulant pas négocier des APE devront alors se rabattre sur le système généralisé des préférences (SGP) de l'UE. Dans une note interne intitulée « Feedback from the ad hoc meeting on the Market Access Regulation (MAR), 23 May 2016 », l'UE laisserait à ces pays, parfois réfractaires à participer aux APE, jusqu'au 1^{er} Octobre 2016 avant de retirer certains avantages commerciaux unilatéraux.

⁴ L'accord de Cotonou (2000), qui a succédé aux conventions de Yaoundé (1963, 1969) et de Lomé (1975, 1979, 1984, 1990), est un accord préférentiel octroyé unilatéralement par l'UE aux pays ACP. Il repose sur trois piliers : la dimension politique, la coopération économique et commerciale et la coopération pour le financement du développement.

ces PED, par le biais du Fonds européen de développement (FED)⁵ et de la Banque européenne d'investissement (BEI), permettant de faciliter leur mise en œuvre et les processus d'intégration régionale. Le second objectif vise, quant à lui, à promouvoir l'ouverture du commerce des services⁶ et à établir des règles dans les domaines de la concurrence, de l'investissement et de la propriété intellectuelle (mécanismes de facilitation du commerce). Enfin, contrairement aux précédents accords commerciaux mentionnés auparavant, les APE sont des accords permanents, c'est-à-dire que ses règles resteront inchangées sur le long-terme, et compatibles avec les règles du commerce international assurant ainsi une meilleure stabilité et prévisibilité.

Tableau 1 : Etat des lieux des APE-ACP

UE-Cariforum (Caraïbes)	Signé en Octobre 2008, approuvé par le Parlement européen (PE) le 25 Mars 2009 et appliqué provisoirement depuis Décembre 2008.
Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Fidji (Pacifique)	Signé respectivement le 30 Juillet 2009 et le 11 Décembre 2009, approuvé par le PE le 19 Janvier 2011. Il a été ratifié par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en Mai 2011, appliqué provisoirement depuis le 20 Décembre 2009 et le 28 Juillet 2014 par les Fidji.
Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe (Afrique orientale et australe)	APE intérimaire (APEI) signé le 29 Août 2009 et appliqué provisoirement depuis le 14 Mai 2012. Le PE l'a approuvé le 17 Janvier 2013. Les Comores et la Zambie n'ont pas souhaité le signer.
Cameroun (Afrique centrale)	APEI signé le 15 Janvier 2009, approuvé par le PE le 13 Juin 2013, ratifié par le Cameroun le 22 Juillet 2014 et appliqué provisoirement depuis le 4 Août 2014.
CEDEAO et UEMOA (Afrique de l'Ouest)	En attente de signature.
Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud et Swaziland (SADC)	Signé le 10 Juin 2016 et en attente de ratification.
Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie et Ouganda (EAC)	Paraphé le 16 Octobre 2014 et en attente de signature.

Source : Parlement européen.

■ UE-SADC : quelques faits stylisés

L'UE est le principal partenaire commercial de la SADC⁷ (Graphique 1) avec l'Afrique du Sud qui demeure la première destination des exportations et importations européennes. Par exemple, l'Afrique du Sud représente

⁵ L'UE a fourni plus de 20 millions d'euros d'aide au développement aux pays ACP entre 2008 et 2013 grâce au FED, dont un quart de ce montant a servi à stimuler le commerce.

⁶ Par exemple, les pays ACP peuvent proposer des prestations à des clients européens.

⁷ Pays membres : Angola, Botswana, République Démocratique du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

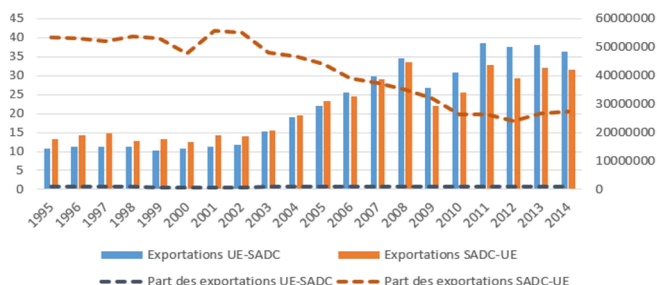
respectivement 57% et 42% des exportations de la SADC vers l'UE en 1995 et 2014, contre 68% et 63% des exportations de l'UE vers la SADC. En effet, celle-ci admet le niveau de richesse nationale le plus élevé parmi les membres de la SADC (Tableau 2), conduisant à une concentration des échanges commerciaux avec cette puissance régionale. De plus, la SADC a un poids très négligeable dans les exportations totales de l'UE, soit moins de 1% alors que la part de l'UE dans les exportations de la SADC tend à diminuer depuis le début des années 2000. Cette tendance peut s'expliquer notamment par une réorientation des échanges des PED entre eux et, plus particulièrement, vers les économies émergentes, à l'instar du Brésil, de la Chine et de l'Inde. En termes de produits échangés (Tableaux 3-4), on observe également une concentration autour des matières premières comme les aliments, les minerais, les perles et les combustibles. Une fois encore, l'Afrique du Sud fait la différence par rapport aux autres en ayant une structure du commerce davantage diversifiée. Quant à l'UE, elle exporte essentiellement des produits à forte valeur ajoutée comme les véhicules, les machines, les produits pharmaceutiques. Enfin, une hétérogénéité en termes de développement économique apparaît au sein de la SADC avec, d'un côté, le Lesotho et le Mozambique en tant que pays moins avancés (PMA), et de l'autre côté, la Namibie et le Botswana comme pays à revenu moyen-supérieur. Par ailleurs, notons que le Botswana, le Lesotho, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Swaziland font partie de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU).

Tableau 2 : Indicateurs économiques

	PIB	PIB/tête	Population	IDH	Monnaie
Botswana	14 806	7 263	2 220	0,634	Pula
Lesotho	2 118	1 010	2 109	0,494	Loti
Mozambique	14 368	543	27 216	0,327	Metical
Namibie	11 050	4 706	2 403	0,686	Dollar namibien
Afrique du Sud	328 657	6 185	53 969	0,629	Rand
Swaziland	3 120	2 461	1 269	0,536	Lilangeni

Note : PIB réel pour 2014 en millions de dollars, PIB/tête réel en 2014, population pour 2014 en milliers, Indice de développement humain (IDH) compris entre 0 et 1.
Source : CNUCED, PNUD.

Graphique 1 : Echanges commerciaux entre l'UE et la SADC



Note : échelle de droite en milliers de dollars, échelle de gauche en pourcentage. Part des exportations de l'UE vers la SADC dans le total des exportations de l'UE, part des exportations de la SADC vers l'UE dans le total des exportations de la SADC.
Source : calculs de l'auteur, CNUCED.

Tableaux 3-4 : Structure du commerce de marchandises

	Exportations UE-SADC par groupe de produits (en %)	
	1995	2014
Produits chimiques	12,72	14,38
Machines et matériels de transport	52,33	46,92
Pièces et composants électriques	12	5
Articles manufacturés divers	20,9	20,5
	Exportations SADC-UE par groupe de produits (en %)	
	1995	2014
Aliments, boissons et tabacs	18,65	13,76
Minerais	10,35	17,75
Combustibles	10,32	32
Machines et matériels de transport	11,34	12,63
Perles	24,58	10,54
Articles manufacturés divers	15,96	8,5

Source : calculs de l'auteur, CNUCED.

■ Contenu de l'APE-SADC

Au Botswana, le 10 Juin 2016, l'UE et six pays de la SADC ont signé un APE devant mettre en place une zone de libre-échange axée sur le développement. Cette étape ouvre d'abord la voie au processus d'approbation par le Parlement européen puis à la ratification par tous les Etats parties à l'accord, ce qui laisse présager encore quelques années d'attente avant la mise en œuvre complète des dispositions. Dès la ratification de l'APE, l'intégralité des droits de douane européens pour les produits de l'APE-SADC sera supprimée (sauf pour 1,3% des biens sud-africains). La suppression progressive sur 15 ans des droits de douane des pays de la SADC est plus faible, soit 74% pour le Mozambique et 86,2% pour les autres. Au programme⁸, plus de 1390 pages dont 94% dédiées aux seules annexes et pas moins de 122 articles (hors annexes) viennent contribuer à la lisibilité et à la compréhension dudit accord.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'APE-SADC vise à mettre en place une ouverture commerciale asymétrique. Dit autrement, compte tenu de leur niveau de développement, ces pays ont la possibilité de conserver des droits de douane pour les produits sensibles à la concurrence internationale. L'APE contient également des mesures de sauvegarde, donc le maintien de droits de douane, dans le cas où les importations en provenance de l'UE augmenteraient dans de telles proportions qu'elles menaceraient de perturber la production locale. Quant aux règles d'origine, elles permettent aux produits de bénéficier de préférences commerciales. Des règles spécifiques ont été établies à l'égard des produits textiles (Afrique du Sud et Lesotho en particulier) afin de faciliter l'exemption de droits de douane lors de l'utilisation de tissus importés ailleurs. De plus, cet accord supprime la possibilité pour l'UE de recourir aux subventions à l'exportation dans le domaine agricole. L'accord soutient, par ailleurs, la diversification économique des pays d'Afrique australe qui reste un enjeu fondamental pour la soutenabilité de leurs économies. Pour ce faire, l'APE-SADC diminue les droits de douane sur un certain nombre de biens intermédiaires nécessaires à la diversification de la production locale. Ainsi, cela permettra d'introduire davantage de valeur ajoutée dans les produits. Une clause relative à la protection des industries « naissantes » est présente pour laisser le temps à celles-ci de se développer en-dehors des forces du marché international. Par ailleurs, cet accord encourage le développement de chaînes de valeur régionale grâce au « cumul de l'origine » entre pays proches géographiquement dans les secteurs agro-alimentaire, de la pêche et de l'industrie.

Comme dans l'accord de Cotonou, une dimension politique (article 2) y figure avec les dispositions relatives aux droits de l'homme, au développement durable et au dialogue entre les parlements et la société civile. D'ailleurs, des mesures de suspension temporaires des préférences commerciales sont prévues lorsqu'une partie à l'accord ne respecterait pas ses obligations en la matière (principe de conditionnalité). L'APE-SADC introduit aussi le fait que toute nouvelle législation sur les conditions de travail ou les pratiques environnementales devra suivre les standards reconnus internationalement. Par exemple, ils ne pourront pas diminuer la protection des travailleurs ou de l'environnement afin d'attirer le commerce et l'investissement.

L'un des objectifs de l'APE-SADC consiste aussi à améliorer le processus d'intégration de la SACU qui peine à aboutir. En effet, les membres de la SACU n'imposent pas les mêmes droits de douane alors même qu'une union douanière se caractérise principalement par l'application d'un tarif extérieur commun. Par conséquent, l'accord prévoit d'harmoniser les droits de douane imposés par la SACU sur les biens provenant de l'UE. De plus, la clause de la nation la plus favorisée y est appliquée, c'est-à-dire que chaque pays s'est engagé à étendre aux autres pays de la SADC tout avantage qu'il accorderait à l'UE.

Du côté européen, cet APE tend à aider les entreprises européennes à bénéficier de la dynamique économique de l'Afrique en renforçant les relations commerciales entre elles. L'Afrique du Sud⁹ a accepté d'étendre l'accès préférentiel des produits européens au marché sud-africain en incluant dorénavant des produits agricoles. Enfin, l'accord met en place une protection des indications géographiques tant européennes que sud-africaines afin de protéger les producteurs locaux.

⁸ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153915.pdf

⁹ Depuis 2000, l'UE et l'Afrique du Sud ont établi un Accord sur le commerce, le développement et la coopération (TDCA) par la mise en place progressive d'une zone de libre-échange.

■ Effets des APE : le point de vue de la littérature

D'après l'actuelle Commissaire européenne chargée du commerce, Cécilia Malmström, « L'accord de partenariat économique que nous signons aujourd'hui montre notre volonté de fonder nos relations commerciales avec nos partenaires de la région d'Afrique australe sur des règles stables et décidées d'un commun accord. Le commerce a contribué à sortir des millions de personnes de la pauvreté au cours des années. Grâce à des accords comme celui-ci, nous préparons le terrain pour que ce processus puisse se poursuivre »¹⁰. Sur le papier, les APE doivent favoriser la création et l'essor des échanges commerciaux. Les nouvelles importations provenant de l'UE devraient permettre de diversifier les productions, de favoriser les économies d'échelle, de réduire le coût des intrants et d'améliorer le pouvoir d'achat. Toutefois, la suppression des barrières tarifaires pour les pays ACP entraînerait des pertes au niveau des ressources fiscales douanières affectant alors les revenus des Etats et l'investissement public. Pour autant, l'UE consent à les aider afin de mener les réformes fiscales adéquates pour compenser ces pertes. Pendant la première phase de libéralisation, les recettes douanières pourront éventuellement augmenter par la stimulation du commerce du fait de la baisse des droits de douane. Au niveau de la littérature économique, l'impact des APE sont plutôt mitigés selon les scénarios envisagés et les modèles utilisés.

Karingi *et al.* (2005) montrent qu'un APE-ACP avec une réciprocité complète serait néfaste pour ces PED-PMA surtout avec des pertes en matière de recettes douanières venant affaiblir les marges de manœuvre des gouvernements nationaux (Borrmann *et al.*, 2007). Perez (2006) estime que la participation des pays ACP au SGP et au dispositif « Tout sauf les armes » (TSA) s'avérerait plus avantageux et moins coûteux par rapport à l'APE. Il explique cela par une couverture préférentielle des produits plus large et par un maintien des recettes douanières en l'absence d'une libéralisation réciproque même asymétrique. Vickers (2011) souligne, quant à lui, l'hétérogénéité des gains à l'échange dans le cadre de l'APE-SADC. D'un côté, l'UE et l'Afrique du Sud comme les principaux bénéficiaires de la libéralisation commerciale, et de l'autre côté, les petits Etats et les PMA qui en bénéficieraient moins. Les premiers du fait de leur pouvoir de négociation défendent chacun leurs visions et leurs conditions pour participer à un tel accord contrairement aux seconds.

Quant à Fontagné *et al.* (2011), ils trouvent que grâce aux APE, les exportations des pays ACP vers l'UE seraient 10% plus élevées par rapport au SGP et au dispositif TSA destiné aux PMA. Par contre, les économies africaines verraient leurs recettes douanières diminuer de 71% à long-terme. Les auteurs soulignent que les effets réels vont dépendre du niveau de libéralisation commerciale, des réformes fiscales appliquées ainsi que des mesures compensatoires pour pallier à ces pertes. Milner *et al.* (2011) insistent sur l'importance d'une libéralisation asymétrique avec la présence de produits sensibles exemptés de franchise de droits de douane surtout pour les PMA. Dans cette situation, les effets en termes de bien-être sont plutôt favorables aux économies ACP. De Melo et Regolo (2014) mettent en évidence des gains en termes de revenus assez faibles compte tenu de la libéralisation commerciale demandée aux pays ACP. Ils soutiennent aussi l'idée que la libéralisation du secteur des services améliorerait fortement la compétitivité du commerce de marchandises grâce aux mécanismes de facilitation des échanges.

Keck et Piermartini (2008) évaluent différents scénarios de libéralisation des échanges pour l'APE-SADC. Les résultats suggèrent que les gains à l'échange augmenteraient le commerce intra-SADC. Dans l'hypothèse où le secteur agricole serait moins libéralisé que le secteur manufacturier, les gains seraient revus à la baisse. De plus, les économies de la SADC spécialisées dans le secteur agricole et alimentaire en bénéficieraient le plus. Orman (2015), l'APE-SADC conduirait à une amélioration en termes de richesse pour la plupart des pays de la SADC. Il montre que le commerce intra-SADC serait impacté négativement par la libéralisation réciproque des échanges avec l'UE, où une partie des flux commerciaux serait redirigée vers les pays européens. Hurt (2012) montre aussi que les APE, dans le cas de la SADC, conduiraient à un affaiblissement de l'intégration régionale de cette zone économique à cause de la promotion d'un régionalisme ouvert¹¹.

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2154_fr.htm

¹¹ On entend par régionalisme ouvert, tout processus d'intégration régionale qui serait accompagné dans le même temps d'une volonté d'ouverture vis-à-vis des pays tiers en minimisant les mesures discriminatoires commerciales à leur égard.

■ Les régions ultrapériphériques (de l'Océan Indien) et les APE

Depuis 2002, la négociation des APE est exclusivement conduite par le Commission européenne. Mayotte et La Réunion sont concernées par les zones de négociation de l'Afrique orientale et australe, de la SADC même si elles ne peuvent y participer directement. En tant que région ultrapériphérique (RUP), les départements d'outre-mer (DOM) font partie intégrante du territoire douanier de l'UE. Les APE s'y appliqueront même si des mesures spécifiques existent pour ces derniers (article 109). Premièrement, une clause de sauvegarde régionalisée (article 34 alinéas 4 et 6) est prévue en cas de perturbation du marché local d'une RUP causée par l'entrée de produits ACP pour une durée de 2 à 4 ans maximum. Deuxièmement, l'octroi de mer¹² n'est pas remis en question par l'accord dans le cadre de la libéralisation commerciale réciproque. Troisièmement, en raison du poids non-négligeable de la filière canne dans l'économie Réunionnaise (Jourda et Magras, 2015), les droits de douane sur les marchés locaux sont maintenus pour l'entrée du sucre en provenance des pays ACP pour une période de 10 ans renouvelable une fois (Doligé, 2009).

■ Bibliographie

- BORRMANN A., BUSSE M., DE LA ROCHA M. (2007). Consequences of Economic partnership agreements between East and Southern African countries and the EU for inter- and intra-regional integration, *International Economic Journal* **21(2)**, 233-253.
- DE MELO J., REGOLO J. (2014). The African Economic partnership agreements with the EU : reflections inspired by the case of the East African Community, *Journal of African Trade* **1(1)**, 15-24.
- DOLIGÉ E. (2009). « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », *Rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer*, Sénat, France.
- FONTAGNE L., LABORDE D., MITARITONNA C. (2011). An impact study of the Economic partnership agreements in the six ACP regions, *Journal of African Economies* **20(2)**, 179-216.
- GAYMARD H., FRUTEAU J.-C. (2009). « Les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », Rapport d'information, Assemblée nationale, France.
- HURT S.R. (2012). The EU-SADC Economic partnership agreement negotiations : « locking-in » the neoliberal development model in Southern Africa, *Third World Quarterly* **33(3)**, 495-510.
- JOURDA G., MAGRAS M. (2015). « Le sucre des régions ultrapériphériques en danger : sauver une filière vitale des méfaits d'une politique commerciale dogmatique », Rapport d'information, Sénat, France.
- KARINGI S., LANG R., OULMANE N., PEREZ R., JALLAB M.S., HAMMOUDA H.B. (2005). Economic and welfare impacts of the EU-Africa Economic partnership agreements, *UNECA, African Trade Policy Centre*, 10.
- KECK A., PIERMARTINI R. (2008). The impact of Economic partnership agreements in countries of the Southern African Development Community, *Journal of African Economies* **17(1)**, 85-130.
- MILNER C., MORRISSEY O., ZGOVU E. (2011). Designing Economic partnership agreements to promote intra-regional trade in ACP countries, *South African Journal of Economics* **79(4)**, 376-391.
- ORMAN R.O.M. (2015). SADC trade with the European Union from a preferential to a reciprocal modality, *South African Journal of Economics* **83(1)**, 23-40.
- PEREZ R. (2006). Are the Economic partnership agreements a first-best optimum for the ACP countries ?, *Journal of World Trade* **40(6)**, 999-1019.
- TAUBIRA C. (2012). *Les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays ACP. Et si la Politique se mêlait enfin des affaires du monde ?*, Assemblée nationale, France.
- VICKERS B. (2011). Between a rock and a hard place : small States in the EU-SADC EPA negotiations, *The Round Table : the Commonwealth Journal of International Affairs* **100(413)**, 183-197.
- <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>

S'abonner à la « lettre du CEMOI » :

<https://listes.univ-reunion.fr/www/subscribe/lettre-du-cemoi>

¹² Taxe spécifique aux DOM appliquée aux importations et allouée principalement au financement des collectivités territoriales.