

BRIDGES NETWORK

# PASSERELLES

Analyses et Informations sur le Commerce et le Développement Durable en Afrique

VOLUME 15, NUMERO 2 - MAI 2014



## Les enjeux de l'APE en Afrique de l'Ouest

NÉGOCIATIONS COMMERCIALES

APE ou pas APE ?

INTÉGRATION RÉGIONALE

Les défis des APE pour l'intégration régionale en Afrique

TAXES À L'EXPORTATIONS

Le jeu en vaut-il la chandelle ?



International Centre for Trade  
and Sustainable Development



# PASSERELLES

VOLUME 15, NUMERO 2 – MAI 2014

## PASSERELLES

Revue africaine sur le commerce et le développement durable en Afrique

PUBLIE PAR

**ICTSD**

**Centre International pour le Commerce et le Développement Durable**

Genève, Suisse

[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

REDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

DIRECTRICE EDITORIALE

Kiranne Guddoy

**ENDA Cacid**

Dakar, Senegal

[www.endacacid.org](http://www.endacacid.org)

REDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

EDITEUR

Alexandre Gomis

DESIGN

Flarvet

---

PASSERELLES reçoit vos commentaires et prend en considération toute proposition d'article. Nos lignes directrices sont disponibles sur demande. Contactez-nous via [passerelles@ictsd.ch](mailto:passerelles@ictsd.ch) ou [passerelles@endacacid.org](mailto:passerelles@endacacid.org)

## ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

- 4 **Le récent accord commercial UE-Afrique de l'Ouest n'est pas une *success story* pour tout le monde**  
*Clara Weinhardt*

## INTEGRATION REGIONALE

- 7 **Dernière ligne droite vers les APE : quels défis pour les communautés régionales africaines ?**  
*Oussen ILLY*

## DÉVELOPPEMENT

- 10 **La dimension de développement de l'APE : contenu, enjeux et défis**  
*Stéphane Aka Anghi*

## TAXES A L'EXPORTATION

- 13 **Taxes à l'exportation dans les négociations sur les APE : le prix à payer en vaut-il la peine ?**  
*Vinaye Ancharaz*

## DERNIER MOT

- 16 **Comment le deal sur les APE en Afrique de l'Ouest a-t-il été obtenu ?**  
*Cheikh Tidiane Dieye*

## ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

- 19 **L'Afrique de l'Ouest approuve l'accord commercial avec l'UE malgré des inquiétudes persistantes**

## AFRIQUE

- 21 **Le sommet UE-Afrique espère un renforcement des liens entre le commerce et l'investissement**

## ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

- 23 **APE Afrique de l'Ouest – UE : le Nigeria réaffirme son opposition au compromis**

- 25 **Sur le fil**

- 26 **Publications**

## Les enjeux de l'APE en Afrique de l'Ouest



*Dans l'impasse depuis plus d'une dizaine d'années, les négociations des accords de partenariat économique entre l'union Européenne et les régions ACP ont connu cette année des avancées remarquables dans certaines régions notamment en Afrique de l'Ouest avec le compromis obtenu en janvier dernier par les deux parties. Un compromis inattendu au regard de nombreuses questions contentieuses qui séparaient jusqu'ici les parties. En effet du côté des acteurs, des médias, de la société civile tout comme des organisations politiques régionales, personne ne pouvait prédire un tel compromis qui semble avoir été obtenu d'une manière qui laisse entrevoir que les négociations se sont déroulées dans la précipitation et que d'importantes questions ont été traitées avec légèreté. Une situation qui laisse croire que les intérêts des uns et des autres n'ont pas été suffisamment protégés comme en témoignent les préoccupations persistantes soulevées par le Nigéria concernant les impacts économiques négatifs potentiels de l'accord commercial sur son industrie.*

*Ce numéro revient sur les opportunités de cet accord en analysant ses enjeux sur l'intégration et le développement de la région. Dans cette perspective s'il ne fait aucun doute qu'un tel accord permettrait à la région de sauvegarder son intégration, il en est autrement des opportunités économiques offertes par cet accord sachant que certaines dispositions bien qu'elles aient fait l'objet de compromis semblent être désavantageuses pour la région. En effet les tentatives visant à se servir de l'APE pour rendre irréversibles des réformes qui s'attaquent aux défis économiques de la région ont largement échoué car l'accord ne résout pas les divergences de visions des deux parties sur la politique commerciale comme outil de développement. Certains experts soulignent que les engagements négociés dans cet accord ne correspondent pas aux priorités de la région en matière de développement. En effet, la dimension développement de l'APE, censée permettre à la région de tirer profit de ce partenariat et minimiser les risques qui en découlent, continue de faire l'objet de débats. D'autres reviennent sur le contenu, les enjeux et défis de cette dimension développement de l'accord tant défendue par les pays d'Afrique de l'Ouest, et dont le financement continue de faire couler beaucoup d'encre en dépit du compromis obtenu à ce sujet par les deux parties.*

*Une situation laissant apparaître une absence d'adhésion réelle de tous à ce compromis qui semble obéir à des logiques politiques qu'économiques. Le dernier mot de Cheikh revient ainsi les facteurs explicatifs de compromis en examinant les éléments à la fois techniques, politiques et diplomatiques qui se sont agrégés en Afrique de l'Ouest et en Europe au cours des derniers mois pour donner ce résultat.*

*Nous vous souhaitons une excellente lecture et nous vous invitons à lire notre revue anglophone Bridges Africa qui paraît chaque mois sur le site <http://ictsd.org/news/bridges-africa/>.*

*Continuez à suivre l'actualité sur le commerce et le développement durable en Afrique à travers le site web de Passerelles <http://ictsd.org/news/passerelles/>*

## ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

# Le récent accord commercial UE-Afrique de l'Ouest n'est pas une *success story* pour tout le monde

Clara Weinhardt

*En dépit de la signature récente de l'APE UE-CEDEAO, il n'y a pas « d'adhésion réelle » à l'agenda de réforme du côté de l'Afrique de l'Ouest. Il n'y a pas lieu de se réjouir de cette signature, car il est même possible que l'accord arrive trop précocement. Des approches alternatives sont nécessaires pour redresser la position économique désavantageuse de la région.*

Le 24 janvier 2014, les négociateurs de l'Afrique de l'Ouest et de la Commission européenne sont parvenus à un compromis sur toutes les questions de négociation en suspens de l'Accord de partenariat économique (APE), sortant ainsi d'une impasse qui persistait depuis 2007. Le but des négociations était de créer une zone de libre-échange entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest. Bien qu'il ait été qualifié de percée pour le développement de l'Afrique de l'Ouest, le récent accord a peu de valeur.

Les tentatives visant à se servir de l'APE pour rendre irréversibles des réformes qui s'attaquent aux défis économiques de la région ont largement échoué car l'accord ne résout pas les divergences de visions des deux parties sur la politique commerciale comme outil de développement. En conséquence, il n'y a pas d'adhésion réelle de la part de l'Afrique de l'Ouest. Pire encore, même après plus d'une décennie de négociations, l'accord est peut-être trop précoce. L'approche régionale de l'élaboration de la politique commerciale des Etats de la communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) n'est toujours pas clairement définie. Il est donc possible que les engagements négociés ne correspondront pas aux futures priorités de la région en matière de politique commerciale.

## **Toujours pas de soutien fort à l'agenda de l'APE**

Lors du lancement des négociations sur les APE en 2002, on avait beaucoup parlé des effets positifs que l'accord aurait sur le développement. L'UE avait à l'esprit un paquet global qui rendrait irréversibles des réformes substantielles axées sur l'ouverture des marchés et le renforcement de la primauté du droit dans le domaine économique. Cependant, la région de l'Afrique de l'Ouest s'était rapidement opposée à cet agenda. Aucun accord régional n'avait été conclu en fin 2007, date butoir initialement envisagée pour les négociations. Il y avait eu un profond désaccord sur le point de savoir si l'APE proposé contribuerait ou non au développement de la région ouest-africaine. L'UE se présentait comme un défenseur du credo selon lequel des réformes de grande envergure en matière de libéralisation des échanges stimuleraient le développement économique, alors que le camp de l'Afrique de l'Ouest soutenait que la protection et l'aide pour le commerce étaient toujours nécessaires pour surmonter les contraintes existantes en matière d'offre. La crainte de perdre des recettes tarifaires – une source importante de revenu pour les gouvernements de l'Afrique de l'Ouest – a renforcé l'opposition au modèle de l'APE. Pendant longtemps, ces visions conflictuelles ont causé le blocage des négociations.

L'accord de janvier signifie-t-il donc que la partie ouest-africaine a fini par adhérer à la vision européenne de l'APE comme outil pour le développement? La façon dont les négociations se sont déroulées suggère qu'en dépit de la signature, il n'y a pas eu d'adhésion réelle. Hormis la Côte d'Ivoire, il n'y a pas eu de leadership fort pour pousser à l'ouverture des marchés telle qu'envisagée par le modèle de l'APE. La crainte de perdre l'accès au marché de l'UE a incité la Côte d'Ivoire à soutenir le processus de négociation. Des préoccupations à propos des effets internes négatifs de l'ouverture des marchés ont cependant retenu les acteurs clés restants de la région. Une forte opposition intérieure à l'accord a ralenti le plaidoyer du Ghana en faveur d'un APE régional. Le gouvernement nigérian, poussé par son secteur manufacturier fortement protégé, s'était même opposé à l'accord jusque récemment. Le Sénégal, un des plus ardents détracteurs du modèle de

L'APE, semble l'avoir acquiescé que parce qu'il voulait être à la hauteur de son rôle de médiateur. Les Chefs d'Etat de l'Afrique de l'Ouest ont nommé le Président MackySall médiateur régional dans le processus de l'APE en octobre 2013. Les pays restants – tous des pays moins avancés (PMA) – ne se sont guère impliqués pour faire avancer le processus de négociation. Enfin, les acteurs de la société civile se sont sentis marginalisés et ont sévèrement critiqué l'accord. L'organisation Economic Justice Network a diffusé un communiqué de presse pour regretter que « la CEDEAO ... ait soudain (...) inversé sa position pour faire des concessions sérieuses et incompréhensibles à l'UE. »

### **Efforts tardifs mais stratégiques pour la sauvegarde de l'intégration régionale**

Afin de comprendre les raisons pour lesquelles l'APE a néanmoins été signé, il est crucial de tenir compte de la dynamique régionale. L'UE a insisté pour mener les négociations sur l'APE avec différents groupes de négociation sous-régionaux, parmi lesquels les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, ces négociations sont intervenues au tout début du processus d'intégration économique. La région n'a commencé à mettre en œuvre un tarif extérieur commun qu'au début de cette année – plus de 10 ans après le démarrage des négociations. De nombreux observateurs considèrent toutefois cette structure tarifaire conjointe comme une condition préalable requise pour s'engager en tant que bloc dans des négociations commerciales. En outre, la commission de la CEDEAO n'avait jamais auparavant négocié un accord de libre-échange au nom de ses Etats membres – contrairement à la Commission européenne. Ceci a rendu particulièrement difficile la définition par l'Afrique de l'Ouest d'une stratégie régionale dans le processus de l'APE. Les premières failles sont apparues fin 2007, lorsqu'il est devenu manifeste que la partie européenne rejetterait l'offre émanant de la région. Le Ghana et la Côte d'Ivoire étaient sortis des rangs pour parapher des accords intérimaires individuels avec l'UE.

La signature d'un accord régional en janvier résulte d'un effort tardif pour sauvegarder l'unité régionale. Elle a permis à l'Afrique de l'Ouest de renégocier les engagements des accords intérimaires dans le cadre d'un accord régional avec l'UE. Ceci ne veut toutefois pas dire que la région dans son ensemble était prête à s'engager dans des négociations commerciales aussi importantes avec la partie européenne. Si la Commission de la CEDEAO faisait pression pour faire avancer le processus de négociation, il n'en était pas de même pour certains de ses Etats membres. Le manque d'intérêt manifesté par de nombreux gouvernements africains a coïncidé avec la mise en place d'un arrangement institutionnel qui dirigeait les négociations techniques au niveau régional. En conséquence, certains acteurs importants – notamment le Nigeria – n'étaient guère impliqués dans les négociations qui ont mené à ce compromis. Il n'y a, jusqu'ici, aucune décision finale, au niveau des Chefs d'Etat, sur l'accord conclu le 24 janvier. Le Nigeria a déjà fait part de ses préoccupations. Le processus de l'APE peut même dérailler de nouveau.

---

*La signature d'un accord régional en janvier résulte d'un effort tardif pour sauvegarder l'unité régionale.*

---

### **La marche à suivre ?**

L'APE UE-CEDEAO a été signé, mais il n'y a guère de raison de s'en réjouir. Le fait qu'un accord ait été conclu n'occulte guère le conflit persistant entre les visions européennes et ouest-africaine de la politique commerciale. Les pressions extérieures exercées par l'UE ont contribué à placer l'agenda de réforme de l'APE sur la table. Toutefois, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest continuent d'être sceptiques à propos de l'intérêt des réformes qu'ils ont approuvées. Sans adhésion réelle de la part de l'Afrique de l'Ouest, il est peu probable que l'APE soit mis en application d'ici peu. Ceci ne résout pas le problème des voies et moyens de promouvoir des réformes économiques si nécessaires pour corriger la position désavantageuse et marginalisée que de nombreux pays africains continuent d'occuper dans le système commercial mondial.

La nouvelle dynamique dans les efforts durables de la région en vue de la mise en œuvre de l'intégration économique est un bon point de départ pour des changements. Le tumulte autour des APE pourrait servir à instaurer une discussion sérieuse sur les priorités en matière de politique commerciale que la région souhaite réaliser. Ceci sera important pour déterminer un terrain d'entente pour les années à venir – et essentiel pour avoir des éclaircissements avant de s'engager dans le prochain ensemble de négociations. Il peut également être rationnel de repenser l'arrangement institutionnel de la région dans ces négociations. Si la Commission de la CEDEAO a négocié au nom de ses Etats membres, elle ne dispose pas, à terme, de l'autorité nécessaire pour ratifier ou mettre en œuvre l'APE. Alors que la région pourrait décider d'élargir le mandat politique de la Commission, ceci ne semble pas cadrer avec les priorités actuelles. Autrement, elle pourrait tenter de renforcer l'engagement de ses Etats membres dans ses négociations extérieures. Ceci rendrait plus difficile la possibilité d'arriver à une position de négociation commune, mais est plus susceptible de mener à des engagements sur la politique commerciale autour desquels il y a une réelle adhésion.

---

*Si la Commission de la CEDEAO a négocié au nom de ses Etats membres, elle ne dispose pas, à terme, de l'autorité nécessaire pour ratifier ou mettre en oeuvre l'APE.*

---

Enfin, l'UE doit faire preuve de beaucoup plus de modestie et de prudence lorsqu'elle déclare agir au nom du développement. Elle ne peut promouvoir les réformes avec succès que si elle ouvre une voie que ses pays partenaires sont prêts à emprunter. Aider la CEDEAO à accroître ses maigres ressources financières pourrait avoir plus d'intérêt que de tenter d'imposer à la région la vision européenne de la politique commerciale.



**Clara Weinhard**

Associée de recherche au Global Public Policy Institute de Berlin, où elle fait partie de l'équipe "Innovation in Development". Elle a récemment terminé son PhD sur les négociations de l'APE UE-Afrique de l'Ouest à l'Université d'Oxford.

## INTEGRATION REGIONALE

# Dernière ligne droite vers les APE : quels défis pour les communautés régionales africaines ?

Ousseni ILLY

*La menace brandie par la Commission européenne pour retirer les préférences commerciales aux pays ACP qui ont signé un APE intérimaire mais qui ne l'auront pas ratifié avant le 1er octobre prochain semble accélérer les négociations ces derniers mois dans plusieurs CERs africaines, mais risque en même temps d'entraîner l'éclatement de ces blocs régionaux.*

Le dossier APE constitue pour les CERs l'un des plus grands défis à relever pour la préservation de l'intégration africaine ; ce d'autant plus qu'une pression de plus vient d'être mise sur ces communautés par l'UE, qui semble ne pas vouloir reculer sur ces accords. En effet, le 30 septembre 2011, la Commission de l'UE a décidé de donner au plus tard le 1er octobre 2014 aux pays signataires d'APE intérimaires – qui avaient jusqu'à présent bénéficié d'une sorte d'état de grâce de la part de l'UE – pour les appliquer effectivement. Dans le cas contraire, ils se verront simplement retirer les avantages commerciaux dont ils bénéficient pour l'accès au marché européen. Cette décision, entérinée par le Parlement européen en avril 2013, constitue une sorte de pression sur les Communautés économiques régionales (CERs) notamment la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui n'a pas manqué de prendre des mesures pour accélérer des négociations pour la signature d'un APE régional porteur de développement en vue de préserver l'intégration. L'option semble donc produire des effets avec le compromis obtenu à Dakar en janvier dernier et récemment validé sous réserve par les chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO réunis les 28 et 29 mars à Yamoussoukro, République de Côte d'Ivoire.

## Etat des lieux des négociations

Lors du lancement des négociations pour les APE en 2002, l'Afrique avait été divisée en régions, étant entendu que les APE devraient être conclus sur une base régionale et non individuellement avec chaque pays. Bien que le choix des CERs mandataires eût posé d'énormes difficultés, compte tenu notamment de la multiplicité des accords régionaux sur le continent (quatorze au total), on note cinq groupes de pays africains qui sont aujourd'hui engagés dans les négociations APE avec l'UE : en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO plus la Mauritanie; en Afrique centrale, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC); en Afrique de l'Est et australe les pays regroupés autour du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) et de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) ; un autre groupe a émergé par la suite dans la même région, constitué des Etats de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) qui ont engagé des discussions autonomes avec l'UE vers la fin de 2004.

Sur ces cinq groupes de négociations certains le sont par le biais de CER, tandis que d'autres sont de simples coalitions ad hoc. Ces groupes engagés dans les négociations vont très vite faire face à d'énormes défis liés leur configuration : les PMA faisant de la résistance, et les non-PMA, qui risquaient de voir leur accès au marché européen se dégrader, se sont désolidarisés des PMA pour parapher des APE intérimaires, seule solution pour garantir leur position commerciale dans l'UE au soir de la première date butoir du 31 décembre 2007. Dix-sept pays africains, incluant des PMA et des non-PMA, se sont engagés, entre 2007 et 2009, dans ce type d'accords.

Dans un tel contexte et devant l'impossibilité pour chaque CER de convaincre les signataires à renoncer à leurs APE intérimaires, la seule option qui restait était la reprise des négociations avec l'UE, dans l'espoir de parvenir cette fois-ci à des accords régionaux. Ce second « round » de négociations, va être ouvert immédiatement après l'échec des négociations en 2007 première date butoir fixait pour la signature des APE. En Afrique de l'Ouest, les négociations ont officiellement repris en juin 2009. Des avancées significatives

ont été réalisées depuis, mais les discussions seront suspendues à partir de la mi-2012 à cause de divergences persistantes sur un certain nombre de points avant que les parties ne parviennent à un compromis à Dakar en janvier dernier mettant fin à des négociations entamées depuis plus de dix ans. Ce compromis vient d'être validé sous réserve par les leaders de l'Afrique de l'Ouest qui ont reconnu « qu'il reste quelques questions techniques à résoudre » dans la négociation de l'APE et ont instruit « les négociateurs en Chef de prendre les mesures nécessaires, dans un délai de deux mois, en vue de trouver une solution aux questions soulevées par certains Etats membres, notamment le Nigeria, avant la signature de l'Accord ». Les Chefs d'Etat ont également instruit les Négociateurs en Chef de mettre en place un Comité technique incluant des représentants du Nigeria, du Ghana, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire, pour examiner ces questions et soumettre leurs conclusions aux Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Dans les autres régions les négociations se poursuivent actuellement.

### **Les principaux points d'achoppement restent nombreux**

Parmi ceux-ci, deux questions ont retenu une attention particulière : il s'agit du Programme APE pour le développement (PAPED) et de l'offre d'accès au marché des pays africains.

Le PAPED est un programme financé par l'UE et destiné à accompagner les pays ACP dans la mise en œuvre des APE. Conscients que les APE vont entraîner des bouleversements dans leurs économies (pertes de recettes, ajustements, etc.), les pays ACP tiennent à ce programme, qu'ils lient intimement aux négociations des APE ; toute chose que l'UE tend à rejeter. Les besoins identifiés dans ce cadre par la région Afrique de l'Ouest par exemple ont été estimés par les pays à 15 milliards au départ avant d'être revus à 9,5 milliards d'euros sur cinq ans. De son côté, même si l'UE ne conteste pas l'estimation de ces besoins, elle ne s'est engagée qu'à hauteur de 6,5 milliards d'euros, et ce de surcroît à travers les programmes d'aide au développement européens déjà existants. La question de « l'additionnalité » des ressources dans le cadre des APE, tant chère aux pays ACP, a donc été balayé du revers de la main par l'UE qui a réussi à faire renoncer à l'Afrique de l'Ouest le terme d' « additionnalité » des ressources en contrepartie d'une promesse de respecter leur engagement à rechercher l'adéquation entre les besoins exprimés et les financements.

Sur l'offre d'accès au marché, le désaccord se situait à deux niveaux : (1) le seuil de libéralisation ; (2) le calendrier de démantèlement tarifaires. Pour ce qui concerne l'APE Afrique de l'Ouest un compromis a été trouvé récemment à Dakar. L'Accord porte sur une ouverture de 75 pourcent du marché de l'Afrique de l'Ouest sur une durée de 20 ans selon les modalités suivantes :

- Libéralisation des produits du groupe A (produits à 0 pourcent) dès l'entrée en vigueur de l'accord ;
- Libéralisation des produits des groupes A ; B ; et C à la fin de chacun des quatre quinquennats suivant l'entrée en vigueur de l'Accord.

A la fin de la quinzième année, l'essentiel des échanges devrait être libéralisé.

Mise à part l'Afrique de l'Ouest qui a trouvé un compromis sur ces questions restées en suspens, de nombreux points se retrouvent encore au cœur des blocages dans les autres régions : les taxes à l'exportation, les règles d'origine, la clause de non-exécution, la clause de la nation la plus favorisée, l'obligation de négocier des accords de libre-échange avec les pays avec lesquels l'UE entretient une union douanière (Turquie, Saint Marin, Andorre), etc.

Ces questions font peser un climat d'incertitude quant à l'issue des négociations, même si l'ultimatum lancé par l'UE pour octobre 2014 semble faire bouger certaines lignes.



### Défis et risques pour les CERs africaines

Plusieurs enjeux et défis sont posés au régionalisme africain dans le cadre des négociations APE à la lumière de la « course contre la montre » engagée pour la conclusion de ces accords. Dans ce contexte le risque d'un accord à minima (ou « anti-développement » africain), dans le but de sauver l'intégration, n'est pas écarté. Concomitamment et dans le sens opposé, la menace européenne sur les signataires d'accords intérimaires risque d'entraîner l'éclatement des CERs.

---

*Plusieurs enjeux et défis sont posés au régionalisme africain dans le cadre des négociations APE à la lumière de la « course contre la montre » engagée pour la conclusion de ces accords.*

---

En effet la fixation unilatérale d'un délai aussi court – 1er octobre 2014 – par la partie européenne, entraîne une montée soudaine de la pression et met la partie africaine dans une situation où le plus important devient la « sauvegarde de l'essentiel », à savoir les processus d'intégration régionale. Dans un tel contexte l'objectif central qui était au départ de trouver des accords porteurs de développement du continent tout en minimisant les risques, devient secondaire. Déjà, en Afrique de l'Ouest par exemple, bien que cela soit en deçà des exigences européennes (80 pourcent), l'offre d'ouverture de marché à 75 pourcent sur laquelle les parties se sont accordées à Dakar alors que la région campait pendant longtemps sur sa position de 70 pourcent montre bien la volonté de l'Afrique de l'Ouest de sauver l'intégration à travers la signature d'un APE régional. Mais ont-ils pris le temps d'évaluer l'impact de cette nouvelle offre sur leurs économies ? Rien n'est moins sûr.

Le risque d'éclatement des CERs est le plus redoutable pour les décideurs africains. Ou ils se « ménagent » pour parvenir à un accord régional – fut il à minima – et sauver ainsi leurs intégrations régionales, ou ils optent – et ce serait de leur faute ! – pour l'éclatement de leurs communautés régionales en traînant les pieds. En Afrique de l'Ouest, ce risque était un tant soit peu réduit avec le compromis trouvé à Dakar mais les réserves posées par le Nigéria lors du Sommet de Yamoussoukro font planer à nouveau des incertitudes quant à l'avenir du processus d'intégration de la région. En effet, on pourrait se demander quelle serait l'attitude des autres pays au cas où ces réserves n'arrivaient pas à être satisfaites ? Vont-ils signer sans le Nigéria (auquel cas le processus d'intégration de la CEDEAO en prendrait un coup) ou vont-ils suivre ce dernier dans son refus de s'engager ? Les prochaines semaines nous donneront sans doute la réponse.

### Conclusion

Au fond, les défis et les diverses incertitudes provoqués par les APE reposent la question centrale de leur pertinence et leur opportunité pour l'Afrique et les pays ACP en général. Il n'est point besoin de rappeler ici toutes les études qui ont montré leurs potentiels effets néfastes sur les économies africaines. Les difficultés d'application dans les Caraïbes, qui étaient pourtant la seule zone à parvenir en 2007 à un accord régional avec l'UE, sont là pour nous rappeler les doutes quant aux bénéfices réels de ces accords. Rien pourtant ne semble arrêter la ferme volonté de l'UE de parvenir à ces accords ; même si cela se fera au prix de l'intégration africaine. L'ultimatum lancé par la Commission européenne et confirmé en avril 2013 par le Parlement européen est là pour le rappeler. Ceci étant du reste plutôt paradoxal puisque l'un des objectifs des APE est justement de renforcer l'intégration africaine. En tout état de cause, c'est aux Africains de prendre leur responsabilité.



#### Ousseni Illy

Directeur exécutif du Centre Africain pour le commerce international et le développement au Burkina Faso. Ousseni a obtenu un doctorat en droit du commerce international de l'Université de Genève et une maîtrise en droit public de l'université de Ouagadougou au Burkina Faso.

## DÉVELOPPEMENT

## La dimension de développement de l'APE : contenu, enjeux et défis

Stéphane Aka Anghi

*La validation sous réserve par les chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest de l'Accord de Partenariat Economique montre bien que certaines questions doivent être examinées avant la signature de l'accord. Il en est ainsi de l'aspect développement dont le financement continue de faire l'objet de débat.*

L'Afrique de l'ouest (AO) et l'Union européenne (UE) s'acheminent vers la conclusion d'un Accord de Partenariat Economique (APE) régional. Les techniciens ont en effet levé toutes les divergences restantes. Le 6 février à Bruxelles, les négociateurs ont confirmé les compromis obtenus le 24 janvier à Dakar, Sénégal par les techniciens et encouragé chaque partie à les présenter à leurs autorités politiques.

Le processus d'approbation politique a démarré en Afrique de l'Ouest par la réunion, à Dakar le 17 février 2014, du Comité Ministériel de suivi des APE. Cinq semaines plus tard, les conclusions de l'accord ont été validées dans le principe par les chefs d'Etat de la CEDEAO réunis à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire) les 28 et 29 Mars. Ces derniers ont toutefois noté quelques questions techniques à examiner dans un délai maximum de deux mois, en vue de trouver une solution aux préoccupations exprimées par certains Etats dont le Nigéria avant la signature de l'accord.

Parmi ces questions, figure la dimension développement de l'APE, tant souhaitée par les pays d'Afrique de l'Ouest, et dont le financement continue de faire couler beaucoup d'encre.

### Positions de négociations sur la dimension de développement de l'APE

Dès le début des négociations, les parties se sont accordées sur l'objectif de faire de l'APE un instrument au service du développement, ne serait-ce que pour tenir compte de deux paramètres : la libéralisation seule des échanges peut ne pas induire une croissance économique et les capacités des pays en développement peuvent s'avérer insuffisantes pour tirer profit du commerce international. Cet accord de principe a pourtant révélé deux positions de négociation totalement différentes que les parties ont eu beaucoup de mal à concilier.

Pour l'Union européenne, il était normal de parler de mesures d'accompagnement qu'elle pourrait soutenir dans le cadre de ses instruments de financement. Ces mesures couvraient essentiellement trois domaines : la mise à niveau de l'outil de production pour faire face à l'ouverture des marchés, le renforcement des capacités en matière de négociation et de mise en œuvre de l'accord et la compensation des pertes de recettes fiscales consécutives à l'ouverture du marché.

Pour l'AO, il fallait prendre en compte le développement agricole et industriel, mais également des infrastructures. C'est ainsi qu'a été créé le Programme APE pour le Développement (PAPED), programme sensé regrouper l'ensemble des projets de la région nécessaire pour tirer profit de l'APE et en minimiser l'impact négatif.

Toutefois, le financement de ce programme a pendant très longtemps été un point de discorde entre les deux parties, débat cristallisé autour de la notion d'additionalité des ressources.

Le PAPED venant en plus des projets classiques financés par l'aide au développement, il fallait selon l'AO des ressources additionnelles. Côté UE, il n'était pas question de créer un nouvel instrument de financement du développement, le PAPED pouvant être financé

à travers le Fond Européen de Développement (FED) de la Commission et l'aide au commerce des Etats membres.

### **Les aspects développement contenus dans le texte de l'accord**

Le texte de cet accord commercial porteur de développement est subdivisé en 8 parties ayant toutes un volet développement.

A titre d'illustration, la partie 1 intitulée « Partenariat économique et commercial pour le développement durable » met en avant les objectifs assignés à l'accord, notamment en son article premier: établir un partenariat économique et commercial visant à réaliser une croissance économique rapide, soutenue et créatrice d'emplois, à réduire puis à éradiquer la pauvreté, à relever les niveaux de vie, réaliser le plein emploi, diversifier les économies, accroître le revenu réel et la production, d'une manière compatible avec les besoins de la région Afrique de l'Ouest et prenant en compte les différents niveaux de développement économique des Parties.

Il en est de même pour la partie 2 consacrée au commerce des marchandises. Elle introduit d'une part des instruments de défense commerciale destinés à favoriser l'émergence d'industries naissantes en Afrique et à protéger celles qui existent. Elle réaffirme d'autre part la nécessité de renforcer la coopération pour lever les obstacles au commerce, faciliter le commerce et prendre en compte l'agriculture, la pêche et la sécurité alimentaire si importante pour la région.

Quant à la partie 3, elle est entièrement consacrée à la coopération pour la mise en œuvre de la dimension développement et la réalisation des objectifs de l'APE. Rappelons que parmi ces objectifs, figurent la promotion de l'intégration régionale et l'édification d'un marché régional unifié et efficient en Afrique de l'Ouest, toutes choses concourant au développement des pays de la région.

### **Les enjeux de l'ouverture des marchés pour le développement régional**

Les enjeux de l'ouverture des marchés pour le développement de la région 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 les pays ACP notamment l'Afrique de l'Ouest l'enjeu est de bénéficier d'un cadre tout au moins aussi favorable que les régimes existants notamment l'initiative «Tout sauf les armes » régissant l'accès des produits des PMA en franchise de droits de douanes, le système de préférences généralisées pour les pays en développement. En effet, le fait que l'Afrique de l'Ouest bénéficie de l'ouverture du marché européen à 100 pourcent négocié dans le cadre de l'APE en contrepartie d'une libéralisation en 20 ans, de 75 pourcent des marchandises provenant d'Europe va sans doute encourager la transformation au niveau régional de certains produits qui bénéficieront d'un accès au marché européen en franchise de droit de douanes. Cette offre d'accès aux marchés de 75 pourcent est le résultat d'une analyse ligne par ligne de 5899 produits, en fonction de leur sensibilité, de leur provenance et de leur importance pour l'industrialisation de la région. Les produits ont ensuite été classés en quatre groupes selon leur rôle dans le développement régional et selon le calendrier de démantèlement tarifaire.

Les intrants et les biens sociaux sont ainsi libéralisés en premier, du moins ceux dont les entreprises de l'AO ont le plus besoin pour fabriquer des produits à plus forte valeur ajoutée et pour gagner en compétitivité. Pour mieux se préparer à l'ouverture, pour minimiser l'impact fiscal et pour tenir compte de la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO, certains produits notamment industriels seront libéralisés que dans 5 ans (groupe A) ou 10 ans (groupe B).

Les produits pour lesquels la région a une capacité de production et ceux qui ont une forte valeur fiscale ont été exclus de la libéralisation (Groupe D). Les autres produits (Groupe C) seront libéralisés au bout de 20 ans, temps qui devrait être mis à profit pour se préparer à l'ouverture du marché et mettre à niveau l'outil de production.

### Regards sur le programme APE pour le développement

L'architecture du PAPED est la même pour l'ensemble de la région, en revanche, il appartient à chaque Etat de l'AO et aux organisations régionales d'identifier les projets à mettre en œuvre pour tirer profit de l'APE et pour en minimiser les effets négatifs. Le PAPED vise spécifiquement cinq résultats stratégiques :

- l'accroissement des capacités de production,
- le développement du commerce intra régional et international,
- le renforcement des infrastructures liées au commerce,
- la réalisation des ajustements indispensables et
- la mise en œuvre de l'APE par la région AO.

Le montant total du PAPED avait été estimé à environ 15 milliards d'euros pour la période 2010-2014. Rappelons que l'ensemble de l'enveloppe disponible dans le 11ème FED pour tous les pays ACP s'élève à environ 30 milliards d'euros. Afin donc de parvenir à un compromis sur le financement du PAPED, l'AO a établi en septembre 2013 des critères de priorité. Il s'est ensuite agité de faire ressortir les projets matures qui contribuent à l'intégration régionale, qui ont un lien avec le commerce, qui sont cohérents par rapport aux politiques sectorielles, etc.

On retrouve, dans les plans prioritaires nationaux, la mise à niveau des entreprises, l'amélioration de l'environnement des affaires, le développement de 3 ou 4 filières d'exportation, l'appui aux PME, la facilitation des échanges et l'appui pour la mise en œuvre de l'accord. La transition fiscale ainsi que les infrastructures liées au commerce ont été inscrites dans le plan opérationnel de la région estimé à plus de 3,5 milliards d'euros.

Sur la base des projets prioritaires retenus et estimés à 6,5 milliards d'euros, la réponse de l'UE a été de s'engager à contribuer au financement du programme APE pour le développement à hauteur d'au moins 6,5 milliards d'euros pour la période 2015-2020. Ce montant est donc en adéquation avec les besoins prioritaires transmis à la partie européenne fin 2013 et l'engagement de l'UE sera reconduit en 2020 et 2025.

En tenant compte de l'identification en cours des projets à financer par la Commission de l'UE au titre du 11ème FED, la correspondance doit être faite avec les besoins prioritaires exprimés par l'AO. Les Etats membres de l'UE et la Banque européenne d'Investissement seront ensuite sollicités pour les 3,5 milliards d'euros de projets non financés par la Commission de l'UE. Et s'il est envisagé de se rapprocher des 15 milliards d'euros demandés par l'AO en 2012, d'autres bailleurs pourraient être sollicités.

### Conclusion

Les avantages liés à l'APE ne doivent pas cacher les risques importants identifiés par la quasi totalité des études d'impacts commanditées ça et là pour appréhender les effets d'un tel accord commercial sur l'économie de la région. En effet, les différentes études ont montré que l'introduction de la réciprocité commerciale dans le cadre des APE présente à la fois des risques et des opportunités pour le développement en Afrique de l'Ouest. A cet égard le délai de libéralisation qui est 20 ans doit être mis à profit pour mettre sur pied un mécanisme de compensation fiscale et finaliser la création par l'AO du fond régional APE. Ce fond pourrait servir de catalyseur à la mobilisation des ressources et améliorer la capacité d'absorption des pays de la région et surtout renforcer le processus d'intégration régionale.



**Stéphane Aka Anghi**  
Conseiller Technique au  
Ministère de l'Intégration  
Africaine et des Ivoiriens de  
l'Extérieur, en charge des  
négociations APE pour la Côte  
d'Ivoire.

## TAXES A L'EXPORTATION

# Taxes à l'exportation dans les négociations sur les APE : le prix à payer en vaut-il la peine?

Vinaye Ancharaz

*Les taxes à l'exportation sont une des questions litigieuses qui bloquent les négociations sur les APE tant au sein de la CAE que de la SADC. Alors que les deux configurations perçoivent les taxes à l'exportation comme un outil de politique industrielle et comme partie intégrante de leur espace politique, l'UE soutient que de telles taxes limitent l'accès aux matières premières et ont des effets de distorsion des échanges – même si elles ne sont pas illicites au regard de l'OMC.*

Une taxe à l'exportation est un droit appliqué sur des produits avant leur exportation. Les taxes à l'exportation sont utilisées pour des raisons diverses, notamment comme source de recettes gouvernementales, comme mécanisme de stabilisation des prix intérieurs, comme moyen d'assurer la sécurité alimentaire et comme instrument de promotion du développement industriel.

Les effets d'une taxe à l'exportation dans une « petite » économie – c'est-à-dire dans un pays qui prend les prix mondiaux tels qu'ils sont donnés – sont sans conteste négatifs. La taxe à l'exportation entraînerait la chute du prix intérieur du produit sur lequel elle est appliquée, accroissant ainsi le « surplus du consommateur ». Le gouvernement collecte des recettes à partir de la taxe, mais ceci réduit le « surplus du producteur ». L'effet net est une baisse du bien-être national. Cette « perte sèche » - *deadweight loss* - survient parce qu'une taxe à l'exportation entraîne une affectation inefficace des ressources : le prix après impôt plus bas pour les exportateurs entraîne une baisse de production d'un bien pour lequel le pays a un avantage comparatif. S'il s'agissait d'une plus grande économie, la taxe à l'exportation pourrait entraîner un gain net à travers l'amélioration des termes de l'échange du pays. Mais cette hypothèse est probablement inapplicable aux pays africains qui négocient actuellement un APE.

Cependant à un niveau empirique, on ne dispose pas de preuves sur les effets des taxes à l'exportation en termes de bien-être. Une étude récente notoire estimait la taxe à l'exportation moyenne sur le commerce mondial de marchandises en 2007 à 0,48 pourcent (Laborde et al., 2013). Les auteurs simulent les effets de la suppression de toutes les taxes à l'exportation sur le bien-être global. Ils constatent que le revenu mondial augmenterait alors de 0,23 pourcent. Si ce chiffre semble faible, considérez qu'il est beaucoup plus élevé que les gains potentiels à tirer d'un cycle de Doha achevé.

Les taxes à l'exportation ayant pour effet de réduire le bien-être, les subventions à la production pourraient être un instrument alternatif plus efficace pour promouvoir des activités à plus forte valeur ajoutée. Cependant, de telles subventions supposent que le gouvernement dépense des ressources et peuvent donc ne pas être réalisables pour les gouvernements d'Afrique subsaharienne à court d'argent. En outre, ces subventions sont généralement classées comme des mesures de la « catégorie ambre » et sont illicites eu égard à l'OMC. En revanche, les taxes à l'exportation ne sont pas prohibées par l'OMC et permettent de générer des recettes. Il en résulte que si une subvention à la production est économiquement efficace les taxes à l'exportation sont politiquement attrayantes.

## Divergences dans les positions de négociation

L'UE est fortement opposée aux taxes à l'exportation. Ceci ressort clairement dans sa démarche visant la réduction ou l'élimination des taxes à l'exportation dans le Cycle de Doha. Son initiative sur les matières premières révèle une raison clé qui motive la position de l'UE : les taxes à l'exportation restreignent l'accès au marché de matières premières et des intrants d'une nécessité vitale et rehaussent leurs prix. C'est en partie pour cette raison que l'UE insiste, dans les négociations sur les APE, sur une clause relative aux taxes à l'exportation qui interdit essentiellement l'imposition de nouvelles taxes à l'exportation, ou l'accroissement de leurs niveaux actuels, sauf dans des circonstances très spécifiques.

**Ainsi, l'article 15 Cadre de l'APE, UE-CAE stipule :**

- 1 Les Parties n'institueront pas de nouveaux droits ou taxes qui excèdent ceux imposés sur des produits similaires destinés à la vente sur le marché intérieur, à l'occasion de l'exportation de marchandises à destination de l'autre Partie,
- 2 Nonobstant le paragraphe 1, la Partie CAE peut, avec l'autorisation du Conseil de l'APE, imposer un droit ou une taxe en relation avec l'exportation de marchandises, dans les circonstances suivantes :
  - (a) pour favoriser le développement de l'industrie intérieure ; ou
  - (b) pour maintenir la stabilité de la monnaie lorsque la hausse du prix mondial d'un produit d'exportation entraîne le risque d'une forte appréciation de la monnaie.
- 3 De telles taxes devraient être imposées sur un nombre restreint de produits pendant une période de temps limitée et être réexaminées par le Conseil des APE après 24 mois.

L'APE intérimaire UE-SADC contient une disposition similaire dans son article 24 – bien que les détails spécifiques varient. Dans les deux cas, le projet de texte d'APE stipule qu'aucune nouvelle taxe à l'exportation ne peut être imposée. Cependant, deux exceptions sont admises dans le cas de la CAE – pour encourager le développement de l'industrie intérieure et pour maintenir la stabilité de la monnaie – et trois dans le cas de la SADC – pour percevoir des recettes, protéger les industries naissantes et protéger l'environnement. Même dans ce cas, de telles taxes ne peuvent être imposées qu'avec l'autorisation du Conseil des APE, sur un « nombre restreint de produits » et pour une « période de temps limitée ».

La position commune des deux blocs est que le libellé des taxes à l'exportation est parsemé de zones grises. Ils craignent en outre que la décision du Conseil des APE ne prenne un certain temps et que le résultat ne soit peut-être pas en leur faveur. La CAE et la SADC considèrent toutes deux que la demande de l'UE est une restriction indue de leur recours aux taxes à l'exportation comme instrument pour le développement industriel et l'enrichissement des matières premières et qu'elle limite donc leur espace politique. Certaines parties prenantes affirment qu'il s'agit d'une question de droit souverain et vont jusqu'à soutenir que la question des taxes à l'exportation est non-négociable.

A leur crédit, les taxes à l'exportation ne sont pas incompatibles avec les règles de l'OMC et il n'était donc pas nécessaire d'insister sur celles-ci pour que l'APE soit en conformité avec l'article XXIV du GATT. Néanmoins, les taxes à l'exportation ont des effets de restriction des échanges et relèvent d'une politique du « chacun pour soi » - *beggar-thy-neighbour*. C'est peut-être pour cette raison qu'il est devenu à la mode d'inclure dans les accords de libre-échange modernes des dispositions sur les taxes à l'exportation. Le Protocole sur le commerce de la SADC comprend une clause similaire. L'article 5 du Protocole stipule : « Les Etats membres n'appliquent aucun droit à l'exportation sur les marchandises pour l'exportation à destination d'autres Etats Membres. » Qui plus est, le Protocole n'admet aucune des circonstances exceptionnelles autorisées soit dans le projet de texte de négociation de la SADC soit dans celui de la CAE.

**Les taxes à l'exportation, ça marche ?**

Il semble que la position des négociateurs africains sur les taxes à l'exportation soit influencée davantage par les émotions que par l'économie. Il y a généralement un manque de preuves de l'efficacité des taxes à l'exportation comme outil de développement industriel, Piermartini (2004) faisant exception de manière notoire. Même dans ce cas, les éléments de preuve sont essentiellement anecdotiques et se limitent à quelques secteurs et pays, dont aucun n'est africain. Par ailleurs, certains soutiennent que les taxes à l'exportation stimulent des activités de transformation locale dans quelques pays africains tels que l'Ouganda où un droit à l'exportation sur les peaux brutes a entraîné le développement de tanneries locales et de produits en cuir, et la Namibie où les taxes à l'exportation sur le bœuf ont encouragé l'émergence d'une industrie d'abattage et de transformation de la viande. S'il convient de vérifier de telles affirmations, des données récentes concernant la Tanzanie suggèrent qu'un prélèvement à l'exportation de 20

pourcent sur la noix de cajou brute, rehaussé par la suite à 40 pourcent, puis à 90 pourcent, n'avait pas encouragé la transformation locale de la noix de cajou. Ceci était dû au fait qu'il y avait une marge bénéficiaire plus faible sur la noix de cajou transformée que sur la noix brute, même après le paiement de la taxe à l'exportation ; en outre, comme le pays n'était pas en mesure de contrôler les frontières, de grandes quantités de noix de cajou quittaient le territoire en contrebande et les autorités gouvernementales n'empochaient que de faibles recettes, voire aucune. Pour des raisons similaires, une taxe à l'exportation de 90 pourcent sur les peaux et cuirs bruts n'a pas catalysé le développement d'activités de transformation du cuir.

---

*Une taxe à l'exportation ne peut, à elle seule, mener au développement d'une capacité productive - dans un délai raisonnable – là où elle n'existe pas.*

---

Il reste que les taxes à l'exportation ne peuvent à elles seules stimuler l'activité industrielle. Celle-ci suppose l'existence de connaissances locales, de technologie et d'une capacité de transformation que la taxe à l'exportation incite les producteurs à réinvestir dans l'activité. Une taxe à l'exportation ne peut, à elle seule, mener au développement d'une capacité productive - dans un délai raisonnable – là où elle n'existe pas. Par ailleurs, si les conditions préalables de l'activité industrielle existent, les taxes à l'exportation peuvent faire double emploi. On sait bien que le faible niveau d'industrialisation en Afrique résulte généralement d'un mauvais environnement des affaires, de coûts de production élevés et du faible niveau de développement des compétences (Page, 2012). Il est difficile de soutenir que les taxes à l'exportation peuvent améliorer n'importe lequel de ces fondamentaux.

Il est donc grand temps que les négociateurs africains soient réalistes sur la question des taxes à l'exportation et qu'ils renoncent à leur attachement émotionnel à quelque chose qui ne semble guère avoir marché pour laisser la place à des opportunités de développement concrètes. Tous les accords commerciaux impliquent un degré de sacrifice national, auquel les pays consentent dans l'attente d'avantages plus larges dans l'avenir. L'abandon du recours aux taxes à l'exportation est un petit sacrifice qui recèle de grandes promesses.

#### **La voie à suivre**

Les taxes à l'exportation sont de loin la question la plus litigieuse dans les négociations sur les APE. Pour progresser sur cette question, l'UE doit faire, dans d'autres domaines, des propositions qui peuvent mener essentiellement aux mêmes objectifs que ceux énoncés pour les taxes à l'exportation. Par exemple, si l'objectif est réellement d'encourager la transformation locale de matières brutes, l'UE peut s'engager sur un chapitre de développement renforcé qui prévoit davantage d'aide pour le commerce et d'assistance technique pour aider les pays de la CAE et de la SADC à renforcer leur capacité productive.

Une autre option – plus technique – est d'apporter des clarifications sur le texte relatif aux taxes à l'exportation. Il faudrait, par exemple, définir les termes « nombre limité de produits » et « période de temps limitée » et expliquer le processus de prise de décision du Conseil des APE. Il est crucial d'assurer aux Etats membres des deux blocs que ce processus sera juste et inclusif. Il devrait donc être possible pour l'UE d'élargir les « circonstances exceptionnelles » admises pour y inclure la collecte de recettes et la protection de l'environnement comme raisons supplémentaires d'imposer des droits à l'exportation, comme dans le projet de texte d'APE de la SADC.



**Vinaye Ancharaz**  
Economiste principal pour le développement à l'ICTSD.

## DERNIER MOT

## Comment le deal sur les APE en Afrique de l'Ouest a-t-il été obtenu ?

Cheikh Tidiane Dieye

*Alors que de nombreuses questions contentieuses divisaient encore les deux parties si bien que certains observateurs se demandaient à la veille de la réouverture des négociations si un accord pourra être trouvé, les experts des deux parties sont parvenus à un compromis en janvier 2014 à Dakar. Un compromis inattendu qui cache derrière lui bon nombre de facteurs ayant contribué à sa réalisation.*

Après plus d'une dizaine d'années de négociations infructueuses, l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne sont parvenues, de manière presque inattendue, à un compromis technique en janvier 2014 à Dakar. Pourtant, jusqu'à la veille de la session de négociation des Hauts Fonctionnaires, un fossé de sept points importants séparait encore les experts des deux parties. Ces points de divergence sont : les taux et délai d'ouverture du marché Ouest Africain, la clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF), le programme de l'APE pour le développement (PAPED), les subventions agricoles, le traitement des pays ayant conclu un accord de libre-échange avec l'UE, les règles d'origine et la clause de non exécution.

De nombreux éléments à la fois techniques, politiques et diplomatiques se sont agrégés en Afrique de l'Ouest et en Europe au cours des derniers mois pour donner ce résultat.

### Une nouvelle distribution du pouvoir en Afrique de l'Ouest

Les dynamiques autour du pouvoir et les interactions politiques entre les acteurs ont toujours eu un impact plus ou moins important sur le processus de négociation de l'APE en Afrique de l'Ouest. Parmi les facteurs qui ralentissent l'évolution vers la signature d'un APE régional figurent trois sentiments qui se chevauchent : le réalisme du Nigeria qui ne souhaite pas ouvrir la porte à une Europe qui la concurrencera sûrement sur le marché régional, les incertitudes et doutes du Ghana et de la Côte d'Ivoire qui sont entre le marteau de la perte des préférences en Europe et l'enclume de la désintégration régionale et, en fin, les PMA marqués par le désintérêt vis-à-vis d'un APE qui ne leur donne pas plus d'accès au marché mais qui les soumet à une ouverture forcée.

Même si ces sentiments restent encore relativement forts, leur intensité a varié au fil des années, en fonction des positions de certains Chefs d'Etat vis-à-vis des APE. Depuis 2012, l'arrivée d'Alassane Ouattara à la tête de la CEDEAO et de Macky Sall au pouvoir au Sénégal a fait bouger les lignes de position sur les APE. L'un et l'autre ont joué un rôle déterminant dans la conclusion de l'accord.

A partir de 2012, l'arrivée d'Alassane Ouattara à la présidence de la CEDEAO marque un tournant. En libéral convaincu, Ouattara ne cache pas son engagement pour la conclusion de l'accord de libre-échange qui aura pour lui un double intérêt : maintenir l'accès préférentiel au marché de l'UE pour le thon, la banane et le cacao, entre autres, et remplacer l'accord intérimaire de la Côte d'Ivoire dont la mise en œuvre aurait eu pour effet de perturber le processus d'intégration en Afrique de l'Ouest. Son poids politique en Afrique de l'Ouest et son emprise sur les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont servi sa stratégie.

Pour sa part, le Président Macky Sall, arrivé au pouvoir en avril 2012, poursuit la logique de la recherche d'un « APE régional porteur de développement » tout en contestant les exigences et demandes européennes notamment sur l'accès au marché, la clause NPF et le PAPED, entre autres.

La position du Président Macky Sall ainsi que celle du Sénégal changera cependant radicalement au lendemain de sa nomination par les Chefs d'Etat de la CEDEAO comme



facilitateur de la négociation des APE en octobre 2013 à Dakar. Pouvant difficilement concilier le rôle de facilitateur à celui de « négociateur » farouche dont la position pouvait bloquer le compromis, le Sénégal devient très conciliant et fait basculer son engagement dans un espace politico-diplomatique.

Les conseillers politiques et diplomatiques du Président-facilitateur vendent l'idée selon laquelle en « débloquent » le processus, dans l'impasse depuis plus de dix ans, il apparaîtrait forcément aux yeux de l'Europe comme un champion diplomatique. L'APE devient très vite un trophée à conquérir et les diplomates sénégalais rentrent massivement en jeu sans avoir la moindre idée des profonds enjeux économiques, commerciaux et stratégiques qui traversent les négociations depuis dix ans. Le Sénégal joue ainsi à fond, la carte diplomatique et obtient son « compromis à Dakar » le 24 janvier 2014.

---

*Des actes politiques et diplomatiques relativement importants ont été posés au niveau des institutions de l'Union européenne pour parvenir à un accord avec les différentes régions africaines.*

---

Un troisième facteur me paraît important à souligner. C'est un facteur technique. Après avoir négocié sans balises depuis plus de dix ans, ce qui a amené l'Afrique de l'Ouest à construire une offre d'accès au marché approximative, car n'étant pas adossée à son Tarif extérieur commun (TEC), les Chefs d'Etat de la CEDEAO adopte la structure du TEC CEDEAO le 25 octobre 2013.

Cette avancée majeure donne alors à la commission de la CEDEAO l'illusion d'une cohérence parfaite entre son TEC et son offre d'ouverture à l'Europe. Cette cohérence aurait pu être réelle si le TEC avait précédé l'APE et s'il avait été mis en œuvre, évalué et au besoin corrigé. C'est loin d'être le cas. Si l'APE régional est signé avant le 1er octobre 2014, les deux seront mis en œuvre concomitamment.

#### **Dynamiques politiques européennes**

Tout comme en Afrique de l'Ouest, des actes politiques et diplomatiques relativement importants ont été posés au niveau des institutions de l'Union européenne pour parvenir à un accord avec les différentes régions africaines. Deux faits parmi les plus récents me paraissent pertinents pour l'analyse.

Il y a en premier lieu la Résolution législative du Parlement européen du 13 septembre 2012 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil en vue d'exclure un certain nombre de pays de la liste des régions ou États bénéficiaires des préférences européennes.

En effet en septembre 2011, la Commission européenne avait fait une proposition amendant le règlement MAR 1528 sur l'accès au marché pour les 36 pays ACP ayant signé ou paraphé des APE intérimaires mais ne les ont pas mis en œuvre. Aux termes de cette proposition, les 36 pays visés étaient appelés à prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre leur APE au plus tard le 1er octobre 2014.

De nombreuses régions et Etats africains ont vu cette décision unilatérale européenne comme une pression inamicale destinée à forcer la main à des pays vulnérables. Le 7ème sommet des Chefs d'Etat d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) tenu à SIPOPO en Guinée Equatoriale en décembre 2012 a d'ailleurs exprimé toute sa préoccupation face à la pression de la date butoir du 1er octobre 2014. Toutes les régions africaines ont eu une réaction similaire. Si un APE régional n'est pas trouvé à cette date, les pays signataires d'APE intérimaires pourraient bien mettre en œuvre leur accord individuel. Ce qui aurait à

coup sûr une incidence négative sur l'intégration régionale. Et l'UE pourrait avoir beaucoup de mal à prouver que l'APE est un facteur d'intégration.

Le second facteur important dans les dynamiques politiques européennes qui ont permis l'obtention du compromis avec l'Afrique de l'Ouest est la lettre conjointe adressée par les Ministres du commerce et de la Coopération du Danemark, des Pays-Bas, de la France, de la Grande Bretagne et de l'Irlande le 05 décembre 2013 à Catherine Ashton, Andris Piebalgs et Karel de Gucht à propos des APE.

Cet engagement peu commun dans son fond comme sa forme de pays membres de l'UE dans le processus de négociation a eu un impact certain sur le processus. Ces pays ont appelé l'UE à faire preuve de plus de flexibilité dans les négociations notamment en envisageant d'obtenir une offre d'ouverture de moins de 80 pour cent sur une période de libéralisation de plus de 15 ans. L'orientation politique de cette lettre était très claire.

Un échec à conclure un APE porteur de développement aurait des conséquences politiques très négatives et pourrait saper les fondements du dialogue et du partenariat Euro-africain. Suite à cette lettre, l'UE a accepté l'offre de 75 pour cent d'ouverture sur 20 ans proposée par l'Afrique de l'Ouest. Une première pour elle depuis le début des négociations. Et cette concession est sans doute l'acte qui a fait sauter le verrou et permis d'obtenir le compromis.

#### **Le Nigeria va-t-il détricoter la camisole ?**

Un enseignement majeur doit être tiré du processus qui a mené au compromis obtenu en Afrique de l'Ouest. Les discussions en cours dans la région mettent en lumière le rôle que chaque pays doit jouer et assumer dans l'espace régional pour garantir un équilibre politique qui seul peut permettre d'avancer d'une manière unie et coordonnée. Le compromis de Dakar a été présenté au Comité Ministériel de Suivi de l'APE le 17 février 2014 pour validation.

Les Ministres ont presque à l'unanimité exigé des consultations supplémentaires avec le secteur privé et la société civile avant d'envoyer l'accord au Conseil des Ministres de la CEDEAO. On sait que les débats ont été houleux au sein de certains pays autour de ce compromis. Et à Yamoussoukro, suite à une insistante demande du Nigeria, les Chefs d'Etat de la CEDEAO ont tout juste validé le compromis dans le principe. Ils ont demandé la mise en place d'un comité pour poursuivre le travail technique. Je ne saurai dire ce qui sortira des travaux de ce comité et quel en sera l'impact sur le compromis technique déjà obtenu. Sera-t-il remis en cause sur certains aspects ? Le paquet pourrait bien être ré-ouvert. Car tel est le bon vouloir du Nigeria. Ce dernier a eu le sentiment qu'il était tiré dans une direction qu'il n'a pas forcément décidé de prendre. Sa position actuelle sur l'APE marque le retour d'un leader qui cherche à reprendre sa place.



**Cheikh Tidiane Dieye**  
Directeur du Centre Africain pour  
le Commerce, l'Intégration et le  
Développement (Enda CACID),  
Dakar, Sénégal.

## ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

# L'Afrique de l'Ouest approuve l'accord commercial avec l'UE malgré des inquiétudes persistantes

*L'APE ouest africain a été approuvé sur le principe fin Mars. Toutefois des divergences persistent sur certaines questions techniques.*

Les dirigeants ouest-africains ont approuvé « en principe » leur Accord de partenariat économique (APE) avec l'UE le 29 Mars, soit deux mois après l'achèvement des négociations. Des divergences persistent toutefois sur certaines questions techniques en suspens, en particulier par ce que certains pays africains – le Nigeria avec le plus de véhémence – posent des questions sur l'impact économique potentiel de l'accord.

L'UE et l'Afrique de l'Ouest étaient parvenues, fin janvier, à un compromis sur un APE au niveau des hauts responsables, en attendant son approbation au niveau politique. Cependant, l'accord doit également être paraphé, signé et ratifié avant la date butoir du 1er octobre. Autrement, certains de ces pays d'Afrique de l'Ouest peuvent perdre l'accès préférentiel au marché de l'UE dont ils bénéficient actuellement. L'approbation par l'Afrique de l'Ouest est intervenue lors d'un sommet de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), tenu dans la capitale politique de la Côte d'Ivoire, Yamoussoukro, juste quelques jours avant un autre sommet UE-Afrique à Bruxelles. Ce dernier événement, qui devrait également aborder le sujet de l'APE.

S'il est ratifié, le projet d'APE établirait une zone de libre-échange entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest, remplaçant les régimes non-réciproques antérieurs qui, au cours des années passées, ont largement orienté les relations commerciales de l'UE avec 16 pays.

Le groupe de la CEDEAO comprend le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Côte d'Ivoire, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, et le Togo. L'APE avec l'UE comprend également la Mauritanie.

## Préoccupations du Nigeria

Depuis octobre de l'année dernière, les efforts visant à conclure un accord UE-Afrique de l'Ouest ont progressé rapidement, après un blocage de deux ans dû à des divergences portant sur les offres d'accès au marché et sur le niveau de soutien que Bruxelles accorderait à la région dans la mise en œuvre de l'APE, en particulier, au vu des besoins de développement de la région.

Aux fins du projet de texte de compromis, la CEDEAO et la Mauritanie ont convenu d'une ouverture progressive de l'accès à leurs marchés à 75 pourcent au cours des deux prochaines décennies. L'UE, pour sa part, s'est engagée à apporter une contribution de 6,5 milliards d'euros à un programme de développement axé sur l'APE tout en accordant à l'Afrique de l'Ouest un plein accès à son marché.

En dépit de l'approbation, certains pays africains se demandent s'il faut ou non approuver l'accord final. Lors du sommet de Yamoussoukro, le Nigeria aurait posé la question de savoir si l'accord pouvait nuire à certaines de ses industries, si certains produits européens bénéficiaient d'un accès à son marché en franchise de droits.

« Le Nigeria est le plus grand pays de la CEDEAO et nous produisons déjà certains des articles dont ils veulent que nous libéralisons l'importation, » a déclaré Olusegun Aganga, ministre nigérian du commerce, dans des commentaires publiés par Premium Times Nigeria.

« Ceci veut dire que pas maintenant, mais à partir de 2025-2026, en fonction des articles inclus et exclus, il y a aura une perte significative de recettes pour le gouvernement, une perte d'emplois et d'investissements, » a-t-il ajouté

Le Nigeria est la plus grande économie de la région ; il s'est battu pour obtenir un soutien national en faveur de l'accord de l'UE. Pendant ce temps, la Côte d'Ivoire et le Ghana – les deux économies les plus importantes du groupe, après le Nigeria – ont été d'ardents défenseurs de l'accord, car tous deux ont paraphé, avec l'UE, des APE intérimaires devant arriver à expiration vers la fin de cette année.

Alors que la Côte d'Ivoire a également signé son APE intérimaire, le délai fixé par l'UE suppose également la ratification des Accords de partenariat économique d'ici la date butoir d'octobre. Ensemble, les trois pays comptent pour 80 pourcent des exportations de la région vers l'UE. Nous devons négocier un APE qui soit bénéfique pour notre sous-région et qui contribuera à la prospérité de nos populations, » a déclaré le Président ghanéen, qui tenait le rôle de Président tournant de la CEDEAO lors du Sommet.

Même avec le scepticisme de certains pays africains, certains responsables ont assuré que ces divergences seront résolues à temps.

« La date butoir pour l'ensemble de la sous-région est le 1er octobre. Notre agenda est d'œuvrer en vue d'une signature, je suis donc confiant, » a déclaré Jean-Louis Billon, Ministre ivoirien des Affaires Etrangères, à l'agence de presse Reuters.

D'autres étaient toutefois moins certains, un responsable d'un Etat membre notant : « il y a encore des pays qui ont des réserves » sur l'accord avec l'UE.

« Il n'y pas exactement d'unanimité au niveau des ministres, » déclaré le responsable.

De retour à Bruxelles, les responsables européens ont vanté le potentiel de l'accord commercial pour l'Afrique, au plan économique et sur d'autres plans. « L'Europe est ouverte aux affaires en provenance de l'Afrique et avec l'Afrique – contrairement à ce que certains critiques semblent penser, » a déclaré le Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, lors d'une réunion de chefs d'entreprises.

« Outre les droits de douanes, [les APE] contribuent à l'élargissement des réformes visant à renforcer la primauté du droit et à garantir un climat des affaires stable, prévisible et transparent, qui aide les pays africains à attirer l'investissement qui fait cruellement défaut, » a-t-il continué.

### **Prochaines étapes**

Les dirigeants ouest-africains ont exhorté leurs négociateurs en chef – les Présidents de la Commission de la CEDEAO et de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) – à résoudre les questions techniques restantes au cours des deux prochains mois, pour que les deux parties signent l'accord.

Les deux négociateurs établiront un comité de représentants du Ghana, de la Côte d'Ivoire, du Nigeria et du Sénégal pour revoir ces questions et faire des propositions aux dirigeants pour examen.

---

### **Compte-rendu de l'ICTSD**

West African leaders fail to agree on EU trade deal," REUTERS, 29 mars 2014; "Why Nigeria delayed signing EU/ECOWAS trade liberalisation pact - Aganga," PREMIUM

## AFRIQUE

# Le sommet UE-Afrique espère un renforcement des liens entre le commerce et l'investissement

*Les dirigeants africains et européens ont appelé à un changement fondamental dans leur coopération lors du Sommet UE- Afrique qui s'est tenu à Bruxelles le mois dernier.*

Les dirigeants européens et africains réunis à Bruxelles se sont engagés à approfondir les liens entre le commerce et l'investissement, les deux parties appelant à « un changement fondamental » dans la coopération. La réunion du 2-3 avril comptait plus de 60 Chefs d'Etat, ce qui en faisait le sommet européen le plus vaste jamais tenu.

« Nous sommes convaincus que le commerce et l'investissement, ainsi qu'une intégration économique plus étroite sur chacun de nos continents, permettront d'accélérer la croissance, » ont-ils mentionné dans une déclaration conjointe. A cette fin, ont-ils affirmé, les éléments importants comprennent le développement des capacités de production et d'approvisionnement, le développement des marchés, la mise en place de l'infrastructure et la mise en œuvre des réformes de gouvernance.

Le renforcement de la coopération en matière de commerce, d'investissement et de capacité contribuerait à garantir que « les problèmes africains peuvent être résolus par les Africains eux-mêmes », a déclaré la Chancelière allemande, Angela Merkel, après la première journée de discussions.

« [Il est temps] de passer d'une coopération pour le développement à un partenariat gagnant-gagnant, le commerce et l'investissement jouant un rôle majeur, » a affirmé le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy.

Les dirigeants ont adopté une feuille de route pour définir la coopération entre les deux continents pour les trois années à venir, bien que la stratégie conjointe Afrique-UE, adoptée en 2007, reste le document de référence politique pour leurs relations. La feuille de route identifie cinq ensembles d'actions prioritaires : paix et sécurité ; démocratie, gouvernance et droits humains ; développement humain ; et intégration et questions globales émergentes. Des experts ont toutefois déclaré que si la feuille de route donne une indication claire des approches requises pour le renforcement de domaines présentant un intérêt mutuel au cours des années à venir, elle doit toujours être complétée par des plans de mise en œuvre concrets.

## Transformation structurelle

La transformation structurelle est une question clé pour les deux parties, au vu du fait que la forte croissance économique récente a essentiellement été tournée vers le commerce des produits de base, alors que la demande européenne de matières premières continue d'augmenter.

Ils ont convenu que l'accélération de l'industrialisation et la modernisation du secteur des entreprises étaient essentielles pour la transformation structurelle, en soulignant l'importance que revêtait la création de la valeur ajoutée pour les matières premières comme « catalyseur de développement industriel. »

Certains analystes disent qu'un tel accent est une critique implicite de l'engagement croissant de la Chine en Afrique, souvent perçu comme un frein à l'industrialisation du continent en perpétuant sa dépendance vis-à-vis des ressources naturelles. A cet égard, la nécessité d'assurer une gestion prudente de ces ressources - en particulier dans les zones de conflit - a été soulignée dans le plan d'action, faisant écho à l'initiative récente

de l'UE sur cette question. Le plan appelle également à un environnement plus favorable aux affaires, en encourageant les deux continents à instaurer un meilleur climat pour l'investissement, à accroître le transfert de technologie et à promouvoir la compétitivité des entreprises. Le rôle clé du forum d'affaires UE-Afrique - une réunion annuelle tenue la veille du sommet, qui rassemblait plus de 500 participants du secteur privé - a été mentionné à cet égard.

### **Intégration régionale**

Les dirigeants ont réaffirmé qu'il faudra davantage d'intégration régionale pour permettre des économies d'échelle qui peuvent stimuler l'investissement et la croissance.

L'UE s'est engagée à contribuer à la propre intégration de l'Afrique, y compris à travers son soutien à l'établissement d'une Zone de libre-échange continentale, qui si elle réussit, mettrait en place un marché unique à l'échelle de l'Afrique.

Les négociations en vue de l'établissement d'un accord commercial qui couvrirait les trois grandes communautés économiques régionales en Afrique - qui porte le nom d'Accord tripartite de libre-échange - devraient se conclure à la fin de cette année, ce qui pourrait ouvrir la voie à l'achèvement d'un Accord de libre-échange continental d'ici 2017.

Bruxelles a également offert de travailler sur toutes les questions en suspens des accords de partenariat économique (APE) que l'UE négocie actuellement avec différentes régions africaine, un processus vieux à présent de plus d'une décennie sans qu'on puisse clairement en entrevoir la fin.

La lenteur du rythme des négociations est depuis longtemps une source de frustration pour les deux parties. Par exemple, si l'UE soutient des engagements contraignants de la part des Membres de l'OMC en vue de l'élimination ou de la réduction des taxes à l'exportation, certains pays africains justifient le recours à de telles taxes comme moyen de stimuler le développement industriel.

Des observateurs ont toutefois été prompts à noter que le Sommet a fourni peu d'orientation politique sur la voie à suivre dans les négociations sur les APE, en particulier au vu de la date butoir de l'automne fixée par Bruxelles pour la conclusion de ces accords. Afin d'accélérer les discussions, la Commission européenne avait annoncé en septembre 2011 son intention d'imposer la date butoir du 1er octobre 2014 pour le retrait de la réglementation relative à l'accès aux marchés qu'elle fournit actuellement à une majorité de pays africains - une démarche dont beaucoup estiment qu'elle pourrait avoir des impacts préjudiciables sur le commerce de ces pays.

Le compromis récemment atteint sur l'APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest a été salué par les dirigeants comme un jalon important dans ce processus. Toutefois, lors d'un récent sommet de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), certains pays ouest-africains ont fait part de préoccupations concernant l'impact que l'accord pourrait avoir sur certains secteurs industriels.

### **Agenda post-2015, coopération sur le changement climatique**

Au cours de leurs discussions, les dirigeants ont également traité de questions telles que le changement climatique et la coopération sur l'environnement, ainsi que du processus en cours à l'ONU en vue de l'établissement d'un agenda du développement post-2015. « L'UE et l'Afrique sont déterminées à adopter en 2015, à Paris, un accord juste, équitable et juridiquement contraignant au titre de la Convention -cadre des Nations Unies sur le changement climatique, » ont déclaré les dirigeants. Le plan d'action mentionne que les dirigeants des deux régions feront des préparatifs pour leurs contributions prévues et déterminées au niveau national d'ici le premier trimestre de 2015, afin de faciliter les discussions devant se dérouler à Paris vers fin 2015.

#### **Rapport ICTSD**

"EU-Africasummitfocuses on trade and conflicts, not least in CAR," DEUTSCHE WELLE, 2 avril 2014; "EU-AfricaPledge to DeepenTiesAfterTwo-Day Summit," WALL STREET JOURNAL, 3 avril 2014; "EU, Africa shift focus to trade," EUROPEAN VOICE, 3 avril 2014.

## ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

# APE Afrique de l'Ouest – UE : le Nigeria réaffirme son opposition au compromis

*Rapport sur le comité qui a réuni le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Sénégal les 28 et 29 avril à Accra, Ghana.*

Le comité ad supprimer l'apostrophe hoc mis sur pied par la 44<sup>ème</sup> session de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO tenue à Yamoussoukro du 28 au 29 mars 2014 pour poursuivre les travaux sur les APE a tenu sa première rencontre les 28 et 29 avril à Accra, au Ghana. Composé du Nigeria, du Ghana, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal, le comité a pour mission d'analyser les préoccupations techniques soulevées par le Nigeria sur le compromis conclu en janvier 2014 à Dakar et d'y apporter des réponses appropriées dans un délai de deux mois. Les résultats de la réunion d'Accra devraient être présentés aux Ministres du Commerce des quatre pays qui se réuniront le 10 mai.

Sur la base des simulations qu'il a effectué et des consultations avec les acteurs du secteur privé et de la société civile, le Nigeria a fait valoir que l'APE, tel qu'il se dessine à travers le compromis de Dakar, aura un impact négatif sur son économie et pourrait entraver ses efforts d'industrialisation et de transformation structurelle. En conséquence, il a pesé de tout son poids pour exiger la réouverture des discussions sur certains sujets clés ayant préalablement fait l'objet d'accord.

## **Les demandes du Nigeria ouvrent le paquet de compromis ficelé à Dakar**

Les préoccupations exprimées par le Nigeria n'ont pas été prises à la légère par les décideurs de l'Afrique de l'Ouest. Passé récemment première économie africaine et représentant plus de la moitié du PIB et de la population de l'Afrique de l'Ouest, le Nigeria pèse plus que tout autre pays sur l'équilibre économique de la région. C'est pourquoi la réunion d'Accra a reconnu l'importance d'analyser les points soulevés par le Nigeria afin de créer les conditions de la conclusion d'un APE régional porteur de développement sans perturber le processus de l'intégration.

Les demandes du Nigeria ne sont pas de simples questions de forme. Elles touchent au contenu même du compromis, à la fois sur des points ayant fait l'objet d'accord récemment, comme l'offre d'accès au marché, et sur d'autres sujets conclus depuis plusieurs années, comme les taxes à l'exportation. Sur l'offre d'accès au marché, l'Afrique de l'Ouest s'est engagée à ouvrir 75 pourcent de son marché dans un délai de 20 ans, avec 90 pourcent des produits à libéraliser dans les quinze premières années. Le Nigeria a estimé que la structure de cette offre mettra en péril son économie et a exigé la reclassification de 181 lignes tarifaires dans les différentes catégories de l'offre.

En plus de l'offre d'accès au marché, le Nigeria exige l'engagement formel de l'UE pour la compensation des pertes fiscales et la fourniture de ressources financières additionnelles pour le programme de l'APE pour le développement (PAPED), l'élaboration d'indicateurs de mesure de l'impact de l'APE, la renégociation des mesures de sauvegarde, des taxes à l'exportation, de la clause de révision, etc.

Les arguments du Nigeria sur les conséquences de l'ouverture commerciale se fondent sur les résultats d'une étude en modèle d'équilibre général calculable effectuée par les experts Nigériens. Cette étude montre que l'ouverture commerciale pourrait se traduire par une dégradation de certains indicateurs économiques, notamment la croissance, l'investissement, l'emploi et les recettes du gouvernement. Sur ce dernier aspect, les pertes de recettes pourraient s'élever à près de 7 milliards de dollars sur les 20 ans. L'effet

de l'ouverture se traduit aussi par un recul du PIB réel d'environ 0,21 pourcent par rapport à la situation sans APE sur la période 2014-2028.

A la suite de l'étude du Nigeria, les Commission de l'UEMOA et la CEDEAO ont aussi effectué des études similaires en utilisant, entre autres, le modèle «TRIST» de la banque mondiale. Les résultats ont montré le même effet. Toutefois, l'étude de la CEDEAO a révélé que les effets négatifs pourraient être neutralisés grâce au financement du PAPED et la compensation des pertes fiscales. Cette étude prévoit qu'en cas de prise en compte de l'ensemble du compromis et du financement du PAPED, il y aurait une amélioration du niveau du PIB réel qui s'accroît en moyenne, pour ce qui est du Nigeria, d'environ 4,32 pourcent sur la période 2014 – 2028. Ce résultat s'explique par l'impact positif sur l'investissement qui augmente de 18,8 pourcent en 2020 et 33 pourcent en 2028. Il s'en suit, d'après l'étude de la CEDEAO une amélioration de la consommation, du revenu total du gouvernement et de la demande de travail qualifié.

Si toutes les demandes du Nigeria sont prises en compte, l'offre d'accès au marché qui est actuellement de 75% pourrait baisser à 73.45% et remettre en cause en profondeur le compromis. Dans cette hypothèse, l'UE et l'Afrique de l'Ouest se retrouveront encore à la case départ car tout le paquet de compromis pourrait s'en trouver remis en question.

#### **Le Nigeria n'est pas convaincu**

Les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont recherché toutes les options pour tenter de rassurer le Nigeria et d'apporter des réponses à ses préoccupations. Elles ont fait valoir que la recatégorisation aura non seulement des conséquences sur les négociations avec l'UE mais aussi sur l'équilibre obtenu au sein de l'Afrique de l'Ouest dans la mesure où certains produits déplacés par le Nigeria pourraient affecter d'autres pays qui trouvaient leur compte dans les catégorisations actuelles. Plutôt que de toucher à l'équilibre de l'offre, les commissions régionales ont privilégié le travail de renforcement de la compétitivité en mettant en place des programmes d'appui et de mise à niveau des entreprises et des filières avant la libéralisation commerciale. Le Nigeria n'a pas été convaincu par ces arguments et a maintenu sa position sur la recatégorisation des produits et sur les autres sujets évoqués plus haut.

#### **La partie n'est pas terminée : l'intégration régionale toujours en danger ?**

Les dynamiques en cours en Afrique de l'Ouest montrent que l'obtention du compromis de Dakar ne sera peut-être pas la dernière étape avant la signature de l'APE contrairement à ce que beaucoup ont pensé. La signature ou non de l'APE est un acte de souveraineté dont le Nigeria semble être en train de mesurer la portée. Ses positions actuelles ne sont pas cependant sans lien avec une certaine volonté de montrer son leadership régional davantage renforcé par son statut récent de première économie du continent africain.

Si le Nigeria persiste dans sa posture, on se rapprochera encore plus de la date butoir du 1er octobre 2014, délai auquel l'UE exclura tous les pays signataires d'APE intérimaires du bénéfice des préférences s'ils ne mettent pas en œuvre leur accord. Cette perspective pourrait amener la Côte d'Ivoire et le Ghana à s'engager dans la mise en œuvre de leur accord hors du cadre régional. D'autres pays, en particulier le Cap Vert et certains pays de l'UEMOA, pourraient aussi être tentés de se joindre à un APE. Ce qui consoliderait la fragmentation de l'Afrique de l'Ouest en plusieurs régimes commerciaux et sonnerait le glas de l'intégration régionale. Mais ce qui semble tempérer les ardeurs de ceux qui voudraient bien signer l'APE à ce stade, c'est qu'un APE sans le Nigeria serait presque impossible à mettre en œuvre en Afrique de l'Ouest. Et il ne serait pas porté par la CEDEAO, car cette institution régionale dépend beaucoup trop du Nigeria pour se permettre d'agir sans l'onction de ce dernier.

Le soutien politique apporté par de nombreux pays africain à la position du Nigeria lors de la Conférence des Ministres du commerce de l'Union africaine tenue à Addis Abeba en fin avril sonne comme une remobilisation politique des Etats africains sur les APE.



# Sur le fil

Visitez <http://fr.ictsd.org/> pour des mises à jour sur le commerce et le développement en Afrique

## Les négociations APE en Afrique centrale avancent

Rapport ENDACACID, Dakar, Sénégal - Les négociations entre la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) et l'Union européenne (UE) sur un accord de partenariat économique (APE) ont enregistré ces derniers temps quelques avancées après plusieurs années d'impasse.

Ces avancées concernent deux sujets de discussions portés par les négociateurs de l'Afrique centrale depuis plusieurs années. Il s'agit en effet de la compensation des pertes de recettes fiscales et le renforcement des capacités de production et d'exportation, en vue d'une atténuation des conséquences liées à l'application de l'APE sur les faibles économies de cette région.

Pour Pascal Youbi-Lagha, Commissaire en charge du Marché commun à la Commission de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ces exigences se justifient par le fait qu'en signant l'APE les pays de la région perdront d'importantes recettes fiscales qu'il va falloir compenser. En plus en cas de signature d'APE qui implique une ouverture au marché, beaucoup de pays de la région n'auront rien à proposer à l'UE car ne produisant pas assez. D'où la nécessité d'avoir ce programme de renforcement des capacités de production et d'exportation qui devrait permettre à la région de produire et pouvoir aussi vendre sur le marché européen.

La prise en compte par l'UE de ces demandes de la CEEAC pourrait ainsi faciliter les compromis sur les autres questions en suspens en vue d'un accord définitif. Toutefois la tâche risque d'être difficile car le chemin à parcourir reste long alors que le délai approche. En effet, plusieurs questions restent en suspens notamment l'épineuse question liée à l'offre d'accès au marché entre autres qui restent non résolues. Mise à part l'Afrique de l'Ouest qui a accordé en janvier dernier une ouverture à 75 pourcent de son marché à l'UE pour une période de 20 ans, l'Afrique centrale reste sur sa proposition de 2009 pour une ouverture de 60 pourcent pour une période initiale de 15 ans. Un taux d'ouverture bien en deçà des 80 pour cent que recherche l'UE.

Le Cameroun qui est le seul pays de cette région à avoir signé l'accord intermédiaire, le 17 décembre 2007 pourrait le ratifier si la région ne parvenait pas à un accord régional. Le pays avait déjà signifié en novembre dernier son intention de ratifier l'accord intermédiaire.

## Une nouvelle feuille de route pour l'APE centrafricain

Rapport ENDACACID, Dakar, Sénégal - Les ministres du commerce de l'Afrique centrale réunis en comité ministériel des négociations APE le 28 mars à Kinshasa ont instruit les négociateurs de proposer une nouvelle feuille de route en ayant pour objectif de parvenir à un accord régional juste et équilibré. A l'issue des échanges les ministres ont dégagé les orientations suivantes :

Sur l'accès aux marchés des marchandises, les ministres ont réitéré leur proposition d'ouverture de 73 pourcent des lignes tarifaires sur 20 ans comprenant une période moratoire de 5 ans. Cette ouverture commerciale devrait être subordonnée aux engagements de financement du Programme d'Accompagnement du Développement dans le cadre de l'APE (PRADA) et à la compensation de l'Impact Fiscal Net (IFN) de cet accord précisent les ministres.

Sur l'accès aux marchés des services, les ministres ont instruit les négociateurs à poursuivre les négociations sur les points de divergences notamment le mode IV et de garantir le lien entre les engagements de libéralisation et de renforcement des capacités en matière de commerce de services.

Sur les mesures de sauvegarde qui permettent à la région de se prémunir contre les effets risqués liés au démantèlement tarifaire, les ministres préconisent leur renforcement.

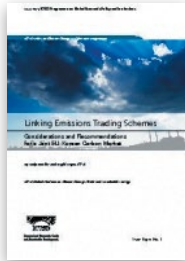
Sur les subventions, les ministres réitérent leurs orientations de 2010 consistant à exclure de la liste des produits à libéraliser tous les produits subventionnés interdits à l'OMC.

Sur les taxes à l'exportation, les ministres préconisent que la possibilité soit laissée à l'Afrique centrale selon les circonstances d'introduire des taxes spécifiques à l'exportation de certains produits.

Sur la clause de non exécution, les ministres ont réaffirmé leur position d'exclure de l'APE cette clause qui n'est pas compatible avec l'esprit du nouveau partenariat.

Sur le Programme d'Accompagnement du Développement dans le cadre de l'APE (PRADA) les ministres ont exhorté la partie européenne à prendre des engagements clairs sur le financement de ce programme à travers un plan de financement à présenter préalablement à la conclusion des négociations.

# Publications



## **Linking Emissions Trading Schemes: Considerations and Recommendations for a Joint EU-Korean Carbon Market– ICTSD – Mars 2014**

### **Relier les régimes d'échanges de droits d'émissions : Considérations et recommandations pour un marché du carbone conjoint UE/Corée**

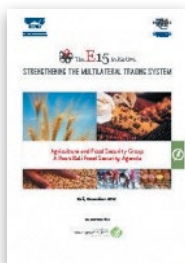
Cet article analyse le cas d'un lien entre le régime d'échanges de droits d'émissions européen et le futur régime d'échange de droits d'émissions sud-coréen. Les auteurs examinent les principaux aspects du projet de régime sud-coréen pour déterminer les éléments qui peuvent faciliter ou prévenir le lien. L'article se fonde sur les enseignements tirés d'exemples antérieurs de liens et fait des recommandations concrètes pour le cas sud-coréen. <http://bit.ly/1nEeO1I>



## **The Shale Gas Revolution: Implications for Sustainable Development and International Trade– ICTSD – Mars 2014**

### **La révolution du gaz de schiste : Implications pour le développement durable et le commerce international**

Cet article, rédigé par Thomas L. Brewer, chercheur (senior fellow) à l'ICTSD, jette un éclairage sur ces questions complexes et appelle les gouvernements, l'industrie et les agences internationales à évaluer les pleins effets du gaz de schiste sur l'environnement et le changement climatique afin de déterminer comment il peut au mieux s'intégrer dans un agenda du développement durable. <http://bit.ly/1IEdv1C>



## **Agriculture and Food Security Group: A Post-Bali Food Security Agenda – ICTSD – Février 2014**

### **Agriculture et sécurité alimentaire: Un agenda de sécurité alimentaire post Bali**

Ce document d'analyse a été préparé pour le Groupe Agriculture et sécurité alimentaire E15 et par le Theme leader, Stefan Tangermann. Le document se fonde sur des discussions de groupe au sujet des propositions et sur des analyses soumises au groupe puis discutées par la suite. Lancée en 2011 par l'ICTSD, l'Initiative E 15 est un partenariat de l'ICTSD et du Forum économique mondial en vue d'instaurer un dialogue non-partisan, à parties prenantes multiples et mené par des experts, en vue d'explorer des possibilités de renforcer la gouvernance et le fonctionnement du système commercial multilatéral. <http://bit.ly/1ePluTp>



## **Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Bangladesh– ICTSD – Décembre 2013**

### **Evaluation de l'aide pour le commerce sur le terrain : leçons du Bangladesh**

Cette étude évalue l'efficacité et l'impact de l'aide pour le commerce au Bangladesh. Ce faisant, elle tente également d'identifier les raisons de la baisse des décaissements, assez peu courante dans d'autres PMA. L'étude soutient que les résultats de l'aide pour le commerce sont assez mitigés pour le Bangladesh. Elle montre également que l'absence de mécanismes administratifs efficaces, la capacité humaine limitée, l'instabilité politique et les prescriptions rigoureuses des bailleurs sont des raisons majeures de la faible capacité d'absorption. <http://bit.ly/1euCkvo>



### **International Trade and Access to Sustainable Energy Issues and Lessons from Country Experiences – ICTSD – Décembre 2013**

#### **Commerce international et accès à l'énergie durable – questions et leçons des expériences pays**

Ce document explore, entre autres, les moyens d'éliminer certaines barrières liées au commerce dans le contexte d'un accord sur le commerce de l'énergie durable pour un impact positif sur l'élargissement de l'accès à cette énergie. <http://bit.ly/1dXYJwy>



### **List of Environmental Goods An Overview – ICTSD – Décembre 2013**

#### **Liste des biens environnementaux : aperçu**

Ce document examine brièvement le début de l'histoire de l'élaboration des listes formelles de biens environnementaux, y compris la liste illustrative de l'OCDE, les listes de libéralisation sectorielle volontaire précoce (Early Voluntary Sector Liberalization – EVSL) de l'APRC, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ont été développées. <http://bit.ly/1dXYTEen>



### **Transforming the APEC Outcome on Environmental Goods into a Broader Sustainable Energy Trade Initiative: What are the Options? – ICTSD – Décembre 2013**

#### **Transformation des résultats de l'APEC sur les biens environnementaux en Initiative plus exhaustive sur le commerce de l'énergie durable : Quelles options?**

Ce document présente des possibilités de transformer l'initiative de l'APEC, qui découle du mandat de Honolulu, en « Initiatives pour le commerce de l'énergie durable » - Sustainable Energy trade Initiatives (SETI) - plus exhaustives et fournit des options pour cette transformation en trois phases. Il donne une orientation pour doter la SETI d'une base juridique exécutoire. <http://bit.ly/1aVOFd6>



### **Removing Trade Barriers on Selected Renewable Energy Products in the Context of Energy Sector Reforms: Modelling the Environmental and Economic Impacts in a General Equilibrium Framework – ICTSD – Décembre 2013**

#### **Élimination des barrières commerciales sur certains produits énergétiques renouvelables dans le cadre des réformes du secteur de l'énergie : modélisation des impacts environnementaux et économiques dans un cadre d'équilibre général**

Cet article répond à la question en examinant la dynamique et les interactions entre des facteurs économiques et environnementaux tels que les exportations et les importations, les émissions de carbone, le prix de l'énergie et de l'électricité, la création d'emplois et le revenu, les tarifs d'importation et les mesures de la teneur en produits locaux. <http://bit.ly/1nN5DNR>



### **The Implementation of Exhaustion Policies: Lessons from National Experiences – ICTSD – Décembre 2013**

#### **Mise en oeuvre des politiques d'épuisement: leçons des expériences nationales**

Ce document examine la doctrine de l'épuisement d'un point de vue comparatif en présentant différentes expériences régionales et nationales (Etats-Unis, Union européenne, Brésil, Chine et Inde). Elle fournit des éclairages sur la manière dont des doctrines parfaitement adaptées peuvent contribuer à l'innovation et au bien-être. <http://bit.ly/1ip0uIH>

EXPLORER LE MONDE DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC LE RÉSEAU BRIDGES D'ICTSD

## BRIDGES AFRICA

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/overview>  
*En anglais*

## BRIDGES

Commerce mondial dans une perspective de développement durable  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/overview>  
*En anglais*

## BIORES

Analyse et informations sur le commerce et l'environnement pour tout public  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/overview>  
*En anglais*

## PUENTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable en Amérique latine  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/overview>  
*En espagnol*

## PONTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable pour les pays lusophones  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/overview>  
*En portugais*

## МОСТЫ

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable pour les pays de la CEI  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/мосты/overview>  
*En russe*

## 桥

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable en Chine  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/桥/overview>  
*En chinois*

## PASSERELLES

Analysis and news on trade and sustainable development  
*Francophone Africa focus - French language*  
<http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles>



### Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Genève, Suisse  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

### ENDA Cacid

B.P. 6879, Dakar, Senegal  
+221-33-823-57-54  
[www.endacacid.org](http://www.endacacid.org)

PASSERELLES existe grâce à la généreuse contribution des donateurs et partenaires suivants :

**DFID - UK Department for International Development**

**SIDA - The Swedish International Development Cooperation Agency**

**DGIS - Netherlands Directorate-General of Development Cooperation**

**Ministry of Foreign Affairs, Denmark**

**Ministry for Foreign Affairs, Finland**

**Ministry of Foreign Affairs, Norway**

**L'Organisation Internationale de la Francophonie**

PASSERELLES bénéficie également du soutien de ses partenaires associés et des membres du conseil éditorial.

PASSERELLES accepte volontiers de diffuser, contre paiement, toute publicité. La publication accepte toute proposition de sponsoring destinée à renforcer ses capacités à étendre son audience. L'acceptation se fait à la discrétion des éditeurs.

Toutes les opinions exprimées dans les articles signés de PASSERELLES sont celles de leurs auteurs, et ne représentent pas nécessairement les opinions d'ICTSD ou d'ENDA.



Ce travail est sous licence d'attribution non commerciale Creative Commons - No derivative Works 3.0.

Prix : €10.00  
ISSN 1996-919

