

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°25 – Octobre 2007

Négociations commerciales internationales et accords de partenariat économiques (APE)

Michel Petit
Consultant CIHEAM

Négociations commerciales internationales et accords de partenariat économiques (APE)¹

Michel Petit

Consultant CIHEAM

Introduction

L'IPC (International Food and Agricultural Trade Policy Council) organisa, les 2 et 3 juin 2007, sa réunion semestrielle à Lusaka en Zambie². Cette réunion a été suivie d'un séminaire sur les perspectives de négociations des Accords de Partenariat Economiques (APE) en Afrique australe et en Afrique orientale, organisé en collaboration avec le COMESA (Marché Commun pour l'Afrique orientale et australe) et une organisation humanitaire (Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa) bénéficiant d'un fort soutien politique aux Etats-Unis et en Afrique.

La réunion de l'IPC a été une bonne occasion de faire le point des négociations internationales à l'OMC en matière d'échanges de produits agricoles et, en particulier, sur l'effet de la « paralysie américaine » dans ce domaine. Le séminaire sur les APE a été de son côté très utile pour prendre mieux conscience de la grande distance entre les débats francophones, impliquant principalement des acteurs d'Afrique occidentale, et ceux qui ont lieu en Afrique orientale et en Afrique australe sur le même sujet. Ces deux points seront traités successivement dans cette analyse.

1. Les négociations agricoles à l'OMC

Il convient tout d'abord de souligner l'existence d'un consensus paradoxal : presque tous les ingrédients d'un accord final semblent rassemblés depuis plusieurs mois mais, pour autant, les négociateurs paraissent incapables de le concrétiser. Aujourd'hui, malgré de multiples réunions ministérielles, aux configurations variables, et des engagements politiques au niveau le plus élevé, comme par exemple au récent G 8 en juin 2007 en Allemagne, la négociation reste bloquée. La caractéristique principale du blocage semble être le même double souci pour chacun des principaux acteurs : l'impossibilité politique de prendre le risque d'une concession forte, susceptible de débloquent la négociation, et le désir d'éviter d'être désigné comme le responsable de l'échec.

Ainsi, l'Union européenne, qui a déjà fait un gros effort au sommet de Hong Kong en 2005 en acceptant le principe de l'élimination des subventions aux exportations après 2013, peut difficilement faire une nouvelle concession majeure (s'engager à améliorer significativement l'accès à son marché). Les timides prises de position du Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, allant dans ce sens, ont toujours été vertement critiquées par les représentants du gouvernement français à tous les niveaux. D'ailleurs, les

¹ Cette note a été rédigée par l'auteur à la suite de sa participation aux réunions mentionnées dans cette contribution. Elle constitue donc un témoignage stratégique des débats ayant eu lieu dans ces enceintes de discussion sur la situation et l'avenir du commerce agricole mondial.

² L'IPC est un groupe d'une petite quarantaine de personnalités indépendantes, supposées influentes, débattant des problèmes liés aux politiques de commerce international des produits agricoles, notamment les politiques concernant les négociations à l'OMC. Le but des débats est de tenter d'élaborer, hors des enceintes formelles de négociation, des solutions de compromis allant dans le sens d'une libéralisation des échanges tout en étant politiquement viables. Le groupe comprend quatre catégories principales de membres. Outre quelques universitaires, on trouve d'anciens hauts fonctionnaires familiers des négociations au GATT, des responsables, ou anciens responsables d'organisations professionnelles agricoles et enfin des dirigeants de grandes entreprises agro-alimentaires. Créé aux Etats Unis, il y a une vingtaine d'années, ce groupe est majoritairement constitué de 'libéraux'. Cependant, un effort réel a toujours été fait pour maintenir une grande diversité géographique dans sa composition. C'est ainsi que, malgré une forte présence des Américains (USA), il comprend actuellement plusieurs Européens continentaux, deux Japonais, un Philippin, un Chinois, un Indonésien, un Brésilien, deux Argentins, un Mexicain, un Uruguayen et deux Africains.

déclarations sur le sujet du nouveau président Nicolas Sarkozy s'inscrivent tout à fait dans cette continuité. En outre, la plupart des observateurs s'accordent pour penser que le gouvernement français n'aurait pas de difficultés à réunir une minorité de blocage au sein de l'Union européenne si la Commission s'engageait à faire de nouvelles concessions significatives.

Pour les pays du G 20, qui seraient probablement les principaux bénéficiaires d'une libéralisation importante des échanges agricoles, la situation relève de deux considérations principales. Ces pays semblent avoir intérêt à faire des concessions sur les autres dossiers en négociations, notamment le dossier « Non Agricultural Market Access » (NAMA), qui porte sur les conditions d'accès aux marchés pour les produits industriels et pour les services. Pourtant ces pays semblent avoir beaucoup de difficultés à le faire. Peut-être est-ce, comme le rapportent bon nombre de commentateurs spécialisés, parce que l'Inde et le Brésil craignent que de telles concessions profitent surtout à la Chine. En outre, et plus fondamentalement peut-être, cette rigidité est probablement due aussi aux conflits d'intérêts entre secteurs au sein d'un même pays. A cet égard, le témoignage de Marcelo Regunaga, ancien ministre du commerce argentin, s'avère pour le moins révélateur : selon lui, les responsables des secteurs agricoles et agro-alimentaires argentins s'inquiétaient des positions très fermes en faveur de l'agriculture prises par les autres secteurs industriels. Ceux-ci seraient peut-être satisfaits d'un échec du Round de Doha leur permettant de garder les protections dont ils bénéficient, échec dont on pourrait rendre responsables les pays de l'OCDE.

Quant aux Etats-Unis, ils sont toujours très handicapés par le risque de paralysie que l'on peut identifier depuis la réunion de l'IPC à Washington en octobre 2006. Le pouvoir exécutif souhaite en effet une libéralisation mais en matière agricole ; il se heurte à des secteurs protectionnistes puissants grâce aux relais qu'ils ont dans les deux chambres parlementaires. Il faut rappeler que la loi agricole de 2002, plus connue sous le terme de « Farm Bill », a été l'œuvre du pouvoir législatif tandis que le résultat était en contradiction flagrante avec les souhaits de l'exécutif. Celui-ci négociant à l'OMC a choisi ensuite, pour sortir de cette contradiction, une attitude très offensive : gagner beaucoup sur l'accès aux marchés intéressant ses exportateurs pour faire passer des concessions sur le soutien interne. Il en est résulté une proposition des Etats-Unis plus extrême en matière d'accès au marché que celle du G20 et une position très frileuse sur le soutien interne, à tel point que la proposition américaine en la matière leur permettrait de maintenir quasiment intactes la plupart de leurs politiques, notamment la politique cotonnière. Au total, la proposition américaine n'implique aucun coût politique significatif interne pour les Etats-Unis et des coûts importants pour tous les autres... On imagine mal qu'un accord final puisse être trouvé dans la négociation internationale sans un infléchissement très sérieux de cette position américaine.

Deux grands débats dominant ainsi actuellement la situation américaine :

- l'extension éventuelle du mandat de négocier les accords commerciaux avec ratification parlementaire sans amendement, appelé familièrement législation « fast track » et plus officiellement « Trade Promotion Authority » (TPA) ;
- la préparation du prochain « Farm Bill » et les discussions relatives à l'énergie. Celles-ci dépassent largement les questions agricoles mais elles les influencent fortement, les prix du maïs ayant déjà beaucoup augmenté du fait de la demande de bio-éthanol.

Sur le TPA, les autorités américaines sont tout à fait conscientes du risque couru par leur pays : à savoir celui d'être rendu responsable par le reste du monde de l'échec du Round de Doha. Elles ont donc indiqué qu'une extension de ce mandat serait politiquement possible et cette position a même été affirmée par le président Démocrate de la toute puissante commission « Ways and Means » à la chambre des Représentants. Malgré ces assurances, la situation reste très incertaine : les forces protectionnistes restent très puissantes et, pour s'y opposer avec succès, il faudrait probablement que se profile un compromis à l'OMC particulièrement favorable pour les Etats-Unis³. Le renchérissement des prix agricoles, lié notamment au développement des biocarburants, a des conséquences directes et fortes sur la préparation du nouveau Farm Bill car il induit une réduction des dépenses budgétaires impliquées par la politique agricole. Or, la « base budgétaire » du prochain Farm Bill (c'est à dire les sommes dont le législateur dispose pour cette nouvelle législation agricole), n'est pas calculée en projetant les dépenses qui seraient encourues si la législation ne changeait pas mais en fonction des projections de prix basées sur les tendances récentes. Autrement dit, le plafond des dépenses budgétaires de la prochaine loi agricole sera beaucoup plus bas qu'en 2002. Mais en même temps, si les prix sur les marchés agricoles restent élevés, il ne devrait pas être nécessaire de réformer fondamentalement les politiques existantes sous l'effet de cette pression budgétaire accrue.

³ Au moment de publier cette note, qui avait été rédigée en juin juste après la réunion de Lusaka, l'extension de la TPA ne paraît même plus à l'ordre du jour du Congrès.

Ces pressions contradictoires expliquent la grande incertitude actuelle sur l'orientation du prochain Farm Bill. Plusieurs membres américains de l'IPC, réputées pour leur sagacité et bénéficiant d'une longue expérience, se sont même permis d'indiquer qu'ils n'avaient jamais connu de situation aussi chaotique. Certes des réformes profondes ne sont pas exclues car de nombreuses voix s'élèvent pour les réclamer, mais en matière de législation agricole, les deux commissions parlementaires compétentes dans chaque assemblée sont très puissantes et elles sont dominées par les intérêts agricoles et agro-alimentaires. Il est donc possible aussi, peut-être même probable, que la législation agricole actuelle des Etats-Unis, qui satisfait globalement ces intérêts sectoriels, ne soit pas beaucoup réformée⁴.

Quelles seraient les implications d'un tel scénario pour les négociations à l'OMC ? Tout d'abord, ces conditions expliquent la faible marge de manœuvre dont dispose le gouvernement américain. Même pour un produit aussi sensible que le coton, une réforme de la législation qui puisse satisfaire le Brésil et les pays africains semble peu probable. Peut-être le gouvernement pourrait-il faire une petite concession sur le soutien interne puisque les dépenses actuelles et prévues sont et seront probablement inférieures aux engagements actuels du fait des prix élevés des produits agricoles. Mais on voit mal le gouvernement américain accepter de faire des concessions importantes sur le dossier agricole, qui impliquerait des risques politiques réels, en l'absence de gains potentiels importants dans les autres secteurs.

Au total, on le voit, la situation n'a pas fondamentalement évolué au cours des derniers mois : les ingrédients d'un accord substantiel semblent être sur la table, mais nul ne semble en mesure de faire la concession majeure susceptible de débloquer la situation, notamment parce que personne ne sait exactement quelle concession serait nécessaire pour un tel déblocage.

2. Le débat sur les Accord de Partenariat Economique (APE) en Afrique

Le séminaire organisé en collaboration avec le COMESA a été très intéressant du fait de la qualité des participants et du contenu des débats. Les participants venaient d'horizons divers : secrétariat du COMESA, secrétariat du NEPAD, fonctionnaires nationaux et dirigeants d'organisation agricoles issus surtout d'Afrique australe (Zambie en particulier bien sûr), mais aussi d'Afrique orientale. Outre plusieurs membres de l'IPC, incluant notamment un argentin et un philippin, on notait une présence significative d'américains travaillant à titre divers dans la coopération au développement en Afrique et quelques européens, surtout des diplomates, parmi lesquels, le Délégué de la Commission européenne à Lusaka. Au total, la diversité du groupe présent était assez analogue à celle du Forum sur le même sujet organisé par la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le Monde (FARM) à Paris en décembre 2006, mais qui rassemblait lui principalement des participants venus d'Afrique occidentale. La différence la plus frappante entre ces deux manifestations était la tonalité idéologique des débats relatifs à la libéralisation des échanges. Avant de revenir sur cette différence essentielle, un résumé synthétique des principaux débats est ici proposé.

Un consensus fort semble s'être dégagé en Afrique pour accorder un rôle important aux instances de coordination régionales et panafricaine, dans le cadre du NEPAD et de l'Organisation de l'Union Africaine (OUA). Beaucoup reste à faire bien sûr pour que les résolutions prises dans ces instances et que les coordinations qu'elles s'efforcent d'assurer se traduisent par des réalisations concrètes et significatives sur le terrain. Le président sénégalais Abdullah Wade a d'ailleurs exprimé récemment sa frustration sur ce point. Or il est présenté comme un des représentants francophones les plus actifs dans ces coordinations au niveau du continent. Malgré ces limites, la réunion de Lusaka a clairement montré la force du consensus sur l'importance de ces mécanismes de coordination, allant jusqu'à l'acceptation par chaque pays de soumettre l'évaluation de ses politiques publiques à une critique professionnelle par des pairs (peer review process). En outre, plusieurs bailleurs de fonds, et non des moindres, ont clairement indiqué que leurs priorités étaient dorénavant alignées sur celles élaborées par les Africains au sein du NEPAD. Il s'agit vraisemblablement là d'une tentative de construire un processus de coordination des politiques publiques unique au monde et dans l'histoire. Si elle réussit, la tâche d'un organisme comme la Banque Mondiale, et celle des autres bailleurs de fonds qui voudront jouer le jeu, en sera grandement facilitée.

⁴ En juillet, la Chambre des Représentants a d'ailleurs voté un projet de loi sans réforme majeure. Certes, ce vote ne tranche pas définitivement le débat : le Sénat doit encore se prononcer et la loi finale devra être un compromis entre les versions différentes passées par les deux chambres et elle devra être ensuite signée par le Président. Mais on voit mal maintenant comment des réformes profondes pourraient être adoptées en fin de compte.

Un autre consensus porte sur le rôle éminent qu'il convient de donner à l'agriculture dans la stratégie de développement⁵. Ce consensus se traduit par l'engagement pris par chaque Etat de porter la part de l'agriculture dans les dépenses publiques à 10 %. Là encore, les réalisations ne sont pas partout à la hauteur des engagements. Mais le mécanisme de « peer review », décrit ci-dessus, commence à faire sentir ses effets et il est clair que l'agriculture ne pourra plus être aussi négligée à l'avenir qu'elle l'a été dans le passé. D'ailleurs, les performances récentes du secteur se sont améliorées dans de nombreux pays, contribuant au remarquable redressement économique, qui se traduit par un taux annuel de croissance économique moyen pour le continent de l'ordre de 5 %, et ceci malgré le trop grand nombre de pays freinés par des problèmes majeurs de sécurité publique. En Afrique australe, il se peut que l'optimisme ambiant résulte trop de l'effet des bonnes conditions météorologiques au cours des dernières années : le cas du Malawi a été souvent cité. Traditionnellement importateur de maïs, la céréale de base de la ration alimentaire, ce pays est devenu exportateur net, grâce à des pluies abondantes et à un programme de fortes subventions des intrants agricoles, tout à fait hétérodoxe par rapport au « consensus de Washington » !

Troisième point de fort consensus : la nécessité de partenariats et d'alliances larges rassemblant des acteurs divers : organisations agricoles, entreprises privées⁶, organisations de la société civile et même bailleurs de fonds. Ceci implique de donner la parole à ces derniers mais aussi d'insister pour qu'ils aient un comportement responsable dans l'impulsion collective d'une dynamique de développement. C'est dans ce cadre général que se place le rôle essentiel reconnu aux organisations agricoles, dont on attend qu'elles soient bien organisées pour être suffisamment fortes et professionnelles pour ne pas sombrer dans la démagogie.

La lucidité des participants africains sur les sérieuses contraintes au développement qu'ils ont à surmonter a beaucoup impressionné. La marginalisation des nombreux petits paysans vivant d'une agriculture de subsistance et la pauvreté qui l'accompagne, sont bien perçues comme le principal et difficile défi à relever par toute stratégie de développement agricole et rural. Les difficultés ne sont pas sous-estimées, mais la conscience de ces difficultés et la détermination affichée pour les résoudre ainsi que quelques réalisations ponctuelles, notamment de la part des organisations agricoles liées historiquement à l'agriculture commerciale, donnent des signes d'espoir réels. La lucidité porte aussi sur les contraintes à l'augmentation de l'offre, la faiblesse de l'utilisation économique des engrais, les nombreux goulots d'étranglement dus au manque d'infrastructure, les autres freins au développement des échanges entre pays africains de la même région, notamment ceux qui sont liés à la pratique généralisée du « bakshish » aux services de police de la route et de douane, la faible capacité des services publics, notamment en matière de vulgarisation agricole, et même sur l'acceptation des limites de ce que peuvent faire les bailleurs de fonds étrangers.

L'attitude face aux APE, et plus généralement en matière de libéralisation des échanges internationaux, est à placer dans cette perspective générale de lucidité et d'espoir. Aucune des interventions sur ces sujets n'a semblé être inspirée par un « a priori idéologique » libéral ou anti-libéral. Généralement, les participants semblaient considérer la mondialisation et la libéralisation des échanges qui l'accompagne comme des tendances lourdes, porteuses d'effets positifs pour certains et négatifs pour d'autres. Il serait vain de s'opposer à ces tendances lourdes mais il faut lutter contre les effets négatifs. C'est dans cette perspective que sont perçus les enjeux des négociations APE et des négociations à l'OMC. L'exposé de Mme Tembo, Directrice du Département Commerce international et chef négociateur du gouvernement de Zambie dans les négociations commerciales, a paru tout à fait exemplaire à cet égard. Elle a insisté sur la nécessité d'améliorer les conditions d'accès aux marchés des pays riches, sur la nécessité de promouvoir la compétitivité des productions zambiennes, sur l'impératif de la mobilisation de ressources financières accrues et sur les moyens d'obtenir des conditions plus favorables et plus généreuses de la nécessaire assistance technique, un ensemble de priorités très pragmatique à mes yeux. Cette attitude pragmatique a été celle de tous les participants. Elle condamne à l'échec toute velléité de forger une alliance idéologique anti-libérale en matière agricole avec les pays africains de cette région. En particulier, tous les participants, qui se sont exprimés sur le sujet, et ils sont nombreux, ont dénoncé les distorsions de concurrence sur les marchés agricoles provoquées par les subventions agricoles des pays riches. Une telle position, aussi générale, manque de discernement bien sûr : toutes les subventions ne sont pas équivalentes quant aux

⁵ Le prochain rapport de la Banque Mondiale, World Development Report 2008, sur ce thème a d'ailleurs été présenté lors du séminaire. Ce rapport sera publié à l'automne 2007.

⁶ Deux grandes multinationales de l'alimentation étaient représentées au séminaire : Nestlé et Unilever. La tonalité des deux exposés, insistant sur la présence de ces entreprises en Afrique depuis de nombreuses années, l'ampleur de leurs investissements, leurs projets d'expansion et leur optimisme général sur l'avenir de l'Afrique, était en parfaite harmonie avec la tonalité générale de la réunion.

distorsions de concurrence qu'elles engendrent. Et il a été possible de faire reconnaître cette nuance dans les débats. Mais ce qui importe ici, c'est que les participants africains à ce séminaire ne sont pas du tout enclins à déterminer leurs positions dans les négociations agricoles sur une base idéologique.

3. Implications et inquiétudes pour la coopération française en Afrique

La profondeur du fossé intellectuel et culturel entre francophones et anglophones en Afrique est connue et reconnue depuis longtemps. Mais on ne peut être que surpris du fossé grandissant qui s'installe, malgré les efforts réels faits au niveau politique le plus élevé pour essayer d'en atténuer les effets négatifs. Il s'agit là d'un fait têtue, dont les effets ne pourront être minimisés qu'à très long terme, qu'il convient de reconnaître et qui handicape beaucoup la coopération française. La France ne peut pas abandonner ses partenaires traditionnels francophones. Elle est à juste titre attachée à défendre le rôle du français dans le monde. Mais il faut aussi jouer dans le concert international, où la langue anglaise occupe une place prépondérante.

Or il apparaît qu'en matière de coopération internationale avec l'Afrique, tout ou presque se joue au NEPAD ou autour de lui. Et, pour ce qui concerne le séminaire de Lusaka, la France s'est fait remarquée par son absence ou son rôle finalement très marginal, comparé non seulement à l'USAID, mais aussi aux coopérations allemande, néerlandaise et même suédoise.

Ce constat rejoint une autre préoccupation tout à fait convergente avec la première. Des discussions avec les responsables des fédérations régionales d'organisations agricoles d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe ont confirmé le souci réel d'efficacité dans l'organisation de la représentation professionnelle au niveau du continent et un grand professionnalisme en la matière. Pour ces responsables, le ROPA, bien connu en France, est l'interlocuteur légitime et même le partenaire organique en Afrique de l'ouest. A ce titre, ce Réseau a été désigné comme porte-parole des organisations agricoles africaines en matière de politiques de marché. Or le positionnement idéologique, généralement anti-libéral, du ROPA, gênait leurs collègues des autres régions. A priori, il s'agit là d'un débat entre africains dans lequel les étrangers devraient être discrets. Mais tel n'est pas le cas des français : les prises de positions anti-libérales du ROPA ont en effet été soutenues depuis longtemps par des intellectuels et des ONG porteurs d'une idéologie tiers-mondiste, et même par les organisations agricoles, notamment dans le cadre de l'AFDI.

A l'arrivée, un double danger guette la France : un isolement intellectuel et idéologique des francophones, d'une part, et une marginalisation de la coopération française, d'autre part.