

## EDITORIAL

---

La coopération de l'Union Européenne avec les pays en développement a longtemps été présentée comme exemplaire. Elle était, jusqu'à récemment, basée sur quatre niveaux distincts de «préférences commerciales» : les accords de Lomé qui concernent quelques soixante-dix pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), le « super Système des Préférences Généralisées (SPG) » destiné aux pays les moins avancés ainsi qu'aux pays du Pacte Andin, les accords réciproques s'appliquant aux pays méditerranéens, et le SPG concernant les autres pays du Sud. Au sommet de la pyramide, les accords de Lomé offrait aux pays ACP une convention « globale », qui incluait une aide basée sur le partenariat, un volet commercial et des accords politiques.

Des développements récents peuvent toutefois conduire à s'interroger sur l'évolution de ces relations économiques. Les négociations en cours sur le renouvellement de Lomé vont conduire à une nouvelle détermination du niveau de l'aide européenne pour les années à venir ; elles s'acheminent surtout vers un abandon des préférences commerciales actuelles, qui seraient remplacées par des accords compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Par ailleurs, l'Afrique du Sud post-apartheid s'est vue refuser le bénéfice du régime commercial des accords de Lomé, en faveur d'un accord de libre-échange lui aussi présenté comme novateur dans le domaine des relations Nord-Sud.

Ces deux initiatives, qui dérogent aux relations déjà traditionnelles de l'Union Européenne avec les pays en développement, méritent sans doute une analyse détaillée. C'est l'objet des deux articles de ce numéro de Dialogue. Ceux-ci s'interrogent en particulier sur la portée réelle et l'impact final de ces différents accords, qu'ils soient déjà adoptés comme dans le cas de l'accord de libre-échange entre l'Union et l'Afrique du Sud ou encore en négociation dans le cas du volet commercial des accords de Lomé. Dans les deux cas, en fait, l'analyse semble montrer que la portée effective de ces nouvelles approches sera moindre que les espoirs initiaux – et les fanfares médiatiques – ne le donnaient à penser !

Ces deux articles s'inspirent largement d'un ouvrage sur l'économie sud-africaine, à paraître en Janvier 2000 aux éditions Karthala, dont l'auteur, Jean-Pierre CLING, vient de passer cinq ans en Afrique australe (Afrique du Sud et Zimbabwe).

## VERS DE NOUVELLES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS ACP

La Convention de Lomé, qui lie l'Union européenne à 71 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), expire fin février 2000. Cette Convention établit un régime commercial favorable aux pays ACP. Elle inclut également un dispositif important d'aide au développement, qui représente plus de la moitié de l'aide totale accordée par l'Union européenne à des pays tiers, et un volet consacré au partenariat politique.

Cet article présente les aspects commerciaux des négociations engagées en 1998 en vue d'assurer le renouvellement de cette Convention, qui n'ont encore débouché sur aucun accord.

Prenant acte du bilan en demi-teinte du régime commercial en vigueur depuis 1975 et afin de rendre ce régime compatible avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Union européenne a proposé aux pays ACP l'abandon des préférences unilatérales actuelles et leur remplacement par des préférences réciproques. Même si cette proposition a suscité de nombreuses réticences au sein des pays ACP, il est probable qu'un certain nombre vont accepter ce schéma. A défaut, les relations commerciales avec les pays restants pourraient perdre leur spécificité en se fondant dans le système multilatéral : certains pays pourraient bénéficier du Système de Préférences Généralisées européen<sup>1</sup>, sachant que les règles de l'OMC autorisent les PMA -qui composent la majorité du groupe- à continuer à bénéficier des préférences unilatérales actuelles.

### I. Pourquoi un nouveau régime commercial ?

Le régime commercial établi dans le cadre de la Convention de Lomé repose sur deux types de préférences unilatérales accordées par l'Union européenne aux pays ACP : un accès hors droits de douane à la plupart de leurs exportations sur le marché européen ; un système de quatre protocoles produits (sucre, viande bovine, bananes et rhum), dans le cadre desquels l'Union européenne achète à certains pays ACP des contingents de produits sur la base des prix européens et non des cours mondiaux (ces protocoles ont été établis historiquement pour maintenir les courants commerciaux qu'entretenaient les pays européens avec leurs anciennes colonies pour ces produits).

La nécessité d'une transformation de ce régime commercial trouve son origine à la fois dans le bilan qu'on peut dresser de ses vingt-cinq années d'existence et dans le nouveau contexte multilatéral né de la création de l'Organisation Mondiale du Commerce en 1994.

- Le Livre vert de la Commission européenne sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, élaboré dans le cadre de la réflexion préparatoire à cette négociation, dressait un bilan en demi-teinte de cette Convention (Commission, 1996). Il remarquait ainsi que celle-ci avait été impuissante pour enrayer le processus de marginalisation des pays ACP dans l'économie mondiale. A quelques exceptions près relevées dans ce rapport (Botswana, Côte d'Ivoire, Ile Maurice, Jamaïque et Zimbabwe), les pays ACP n'ont pas véritablement tiré parti du système de préférences mis en place dans le cadre de la Convention de Lomé, comme le montre le déclin continu de leur part du marché européen, divisée par deux depuis 1975 (graphique).

Ce processus est à replacer dans le cadre de la stagnation économique générale de ces pays en longue période -le

PIB/habitant moyen en Afrique subsaharienne ne dépasse par en 1998 son niveau atteint en 1970- et de leur marginalisation croissante dans l'économie mondiale. Comme le montre l'ensemble des études sur la question (IMF, 1999 et Yeats *et alii*, 1997), la diminution de leur part du marché mondial s'explique en partie par un effet de structure, lié à une spécialisation sur des produits où la demande mondiale est peu dynamique, ainsi que par des pertes de parts de marché sur la plupart des principaux produits exportés.

Ainsi que le reconnaît le Livre vert à ce sujet : « ...dans la majorité des pays ACP, les politiques économiques et les conditions structurelles internes nécessaires au développement des échanges économiques et commerciaux ont fait défaut ». Ces problèmes d'offre et de compétitivité globale ont empêché les entreprises de ces pays de bénéficier des préférences qui leur étaient accordées, et de diversifier leur offre, malgré l'avantage supplémentaire que représentait *a priori* le bas niveau de leurs coûts salariaux (Biggs *et alii*, 1996).

- La création de l'Organisation Mondiale du Commerce rend par ailleurs plus difficile la perpétuation du dispositif de préférences unilatérales actuel : en fait, ce n'est pas tant, comme on le lit parfois, parce que les règles ont changé mais parce qu'elles ont pris un caractère plus contraignant. De fait, l'article I du GATT, qui comprend la clause dite de « la nation la plus favorisée », a toujours imposé d'étendre à l'ensemble des pays signataires tout avantage unilatéral consenti à un partenaire. Une exception, qualifiée de « traitement spécial et différencié », concerne les pays en développement. Toutefois, les pays développés ne sont pas autorisés à accorder un traitement préférentiel plus avantageux à certains PVD que celui accordé dans le cadre du Système de Préférences Généralisées. Alors que cette règle n'était pas toujours respectée avant la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, aucune sanction n'étant prévue envers les contrevenants, la création d'un organisme de règlement des différends dans le cadre de l'OMC impose une plus grande rigueur, comme l'a montré en particulier la condamnation de l'Union européenne à propos de son régime d'importations de bananes. Afin de se mettre en conformité avec l'OMC, l'Union européenne a ainsi été amenée à demander une dérogation (« waiver ») aux pays membres afin de maintenir le dispositif actuel de préférences de la Convention de Lomé. Dans la mesure où cette dérogation vient à échéance en 2000, il est donc nécessaire de demander son renouvellement sans garantie de succès. En bref, la pérennité de la Convention sous sa forme actuelle n'est pas assurée.

### II. Les propositions européennes

La réflexion engagée par le Livre vert s'est poursuivie avec la présentation par la Commission d'une communication au Conseil et au Parlement européen en 1997, suivie de l'adoption d'un mandat de négociation confié à la Commission en 1998. Ce mandat de négociation vise à préserver la spécificité des relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP, tout en les rendant compatibles avec les règles de l'OMC. A l'opposé de l'approche retenue par l'actuelle Convention, dans le cadre de laquelle l'ensemble du groupe ACP est traité de manière indifférenciée, le schéma préconisé correspond à une différenciation géographique et fonction du niveau de développement de ces pays.

L'Union européenne propose désormais aux pays ACP la signature d'accords asymétriques de libre-échange, désignés sous le terme d'« Accords de Partenariat Economique Régional » (APER). Ces accords régionaux réciproques, autorisés par l'article XXIV du GATT, associeraient l'Union Européenne à des unions douanières composées de pays ACP.

<sup>1</sup> Le Système de Préférences Généralisées est un dispositif tarifaire autorisé par les règles de l'OMC, qui consiste en l'octroi unilatéral de réduction ou de suppression de droits de douane aux pays en développement.

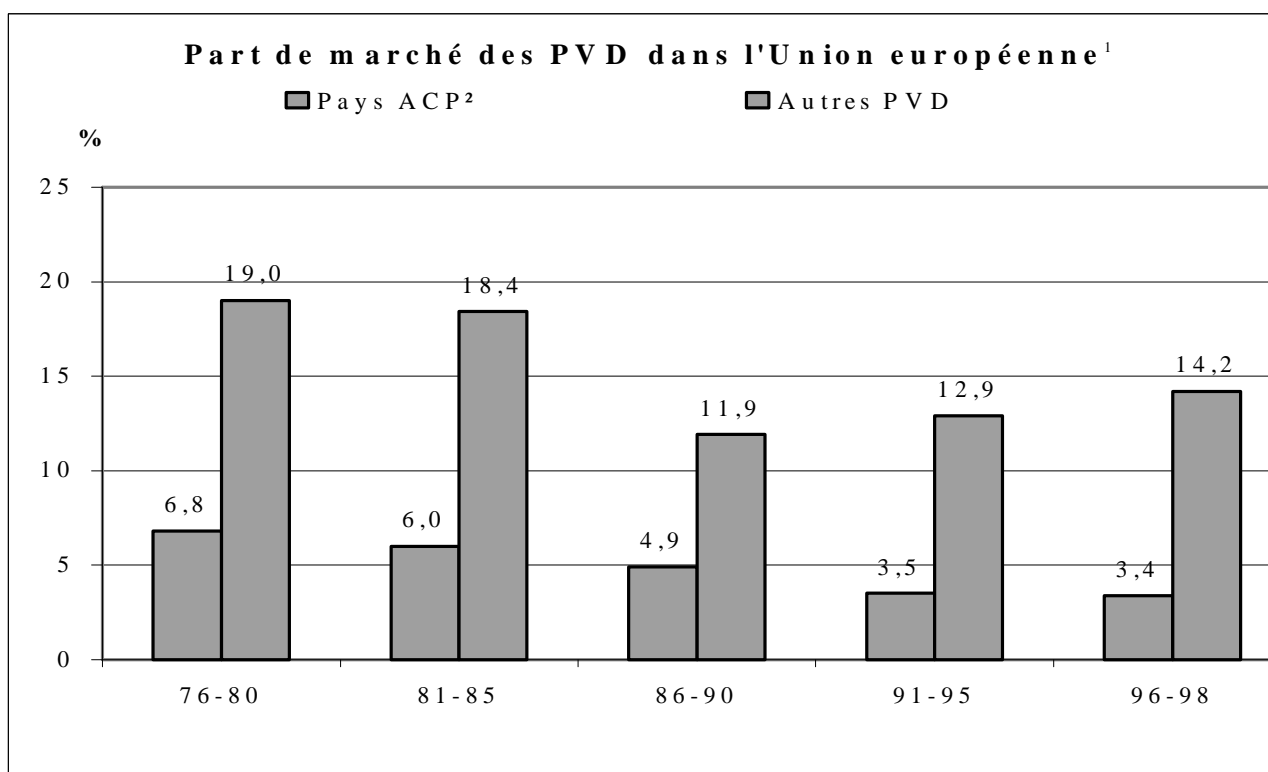
Dans ce schéma, l'Afrique sub-saharienne serait ainsi découpée en quatre zones : Afrique australe, orientale, occidentale et centrale (le Nigeria restant à l'écart de ce découpage en l'état actuel des choses). Deux autres APER pourraient être signés avec les pays des Antilles et du Pacifique membres du groupe.

En l'absence d'accords, les pays qui ne rentreraient pas dans ce genre de schéma rejoindraient le SPG européen. Cette alternative serait *a priori* moins favorable en termes d'accès au marché européen et ferait perdre leur caractère contractuel aux relations des pays ACP concernés avec l'Union Européenne. De plus, ceci risquerait de les placer en situation de concurrence directe avec les autres pays bénéficiaires de ce dispositif et en particulier avec les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine, sauf si un SPG particulier (éventuellement amélioré), basé sur leur plus bas niveau de développement, pouvait leur être réservé. La refonte du SPG européen prévue en 2004 pourrait être l'occasion d'explorer une telle voie, préconisée en particulier par Stevens (1999).

compétitivité des entreprises de ces pays en les soumettant à une concurrence sur leur marché intérieur plus aiguë que celle qui résulterait de l'application de leurs seuls engagements de libéralisation multilatérale. Enfin, l'Union Européenne présente ses propositions comme un moyen d'appui à l'intégration régionale dans ces pays.

### III. Les réticences des pays ACP

Alors que la Commission a abordé cette négociation à l'issue d'une réflexion approfondie menée en concertation avec les Etats membres, tel n'a pas été le cas du côté des pays ACP. Le mandat adopté par ces pays était essentiellement défensif (ECDPM, 1998) : tout en acceptant le principe d'une différenciation des pays ACP et d'un meilleur traitement réservé aux PMA, il visait à maintenir autant que possible le statu quo, en évitant toute remise en cause des avantages accordés par l'Union européenne en matière commerciale, au moins avant un



1 : Hors commerce intra-européen

2 : hors Afrique du Sud

Source : EUROSTAT

En tout état de cause, les Pays les Moins Avancés (PMA) qui ne participent pas à des APER pourraient conserver le bénéfice des préférences unilatérales actuelles, ce qui est autorisé par la clause « d'habilitation » de l'OMC.

Pour l'Union européenne, le schéma des APER est évidemment le préféré. Il présente l'intérêt d'inscrire les pays ACP dans le cadre de la nouvelle politique commerciale européenne, qui consiste à signer des accords de libre-échange de ce type avec ses principaux partenaires commerciaux. L'accord de libre-échange conclu entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne (cf. l'autre article dans ce même numéro de Dialogue) est présenté dans ce cadre comme un modèle d'application des propositions européennes.

Ces accords sont présentés comme le moyen d'accroître la crédibilité des politiques économiques menées par ces pays, en les amenant à signer des engagements précis non seulement en matière tarifaire mais aussi d'accès au marché et de questions liées au commerce. Ils sont également censés améliorer la

délai de dix ans (alors que le mandat européen proposait leur suppression progressive à partir de 2005); enfin, il réclamait une amélioration de l'accès au marché pour les produits originaires des pays ACP (produits agricoles en particulier).

Les critiques exprimées à l'encontre du projet européen de mise en place de zones de libre-échange réciproques entre l'Union Européenne et des groupes de pays ACP portent à la fois sur l'intérêt et la faisabilité dans un avenir proche de ce projet.

- Tout d'abord, des doutes ont été exprimés concernant l'intérêt pour ces pays d'opérer dans le cadre de zones de libre-échange réciproques une libéralisation plus rapide que celle requise dans le cadre de l'OMC, et concernant l'hypothèse que celle-ci favoriserait leur développement et leur intégration dans l'économie mondiale. Les études réalisées pour le compte de la Commission européenne en vue d'évaluer l'impact de la mise en place éventuelle d'APER avec six groupes de pays ACP amènent d'ailleurs à des résultats peu concluants globalement, qui dépendent beaucoup des hypothèses retenues (suppression

ou maintien des protocoles en particulier). Ces études concluent cependant clairement à l'absence de gain procuré aux PMA par ce genre d'accords (ECDPM, 1999).

Ceci est d'autant plus le cas que les secteurs où ces pays disposent de leurs principaux avantages comparatifs (agriculture et textiles) font encore l'objet de nombreuses barrières tarifaires et non tarifaires sur le marché européen. Or, le mandat de la Commission pour l'après-Lomé n'envisage pas de libéralisation rapide du marché européen dans ces secteurs au-delà des engagements généraux pris dans le cadre de l'OMC.

- Par ailleurs, les groupements régionaux identifiés comme partenaires possibles de l'UE pour la négociation de zones de libre-échange (la SADC dans le cas de l'Afrique australe) en sont encore aux débuts de leur processus d'intégration commerciale. En l'état actuel des choses, seule l'UEMOA en Afrique de l'Ouest, constituée de huit pays (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissao, Mali, Niger, Sénégal, Togo) est en passe de réaliser une union douanière à l'horizon 2000. Ceci se traduira par un transfert des compétences nationales en matière de politique commerciale à cette organisation régionale, qui l'autorisera à négocier directement avec l'UE. Tel n'est pas le cas dans le reste des pays ACP où le processus est beaucoup moins avancé.

- Enfin, comme se plaisent à le rappeler les dirigeants sud-africains, il est ironique de présenter l'accord UE-RSA comme un modèle pour les futures relations commerciales UE-ACP : d'une part, le bénéfice du régime commercial de la Convention a été refusé à l'Afrique du Sud précisément en raison des spécificités et du niveau exceptionnel de son développement par rapport aux autres pays ACP, ce pays n'ayant été autorisé qu'à une adhésion « qualifiée » à cette Convention, devenue effective en 1998 (Davies, 1998) ; d'autre part, l'expérience sud-africaine a montré la difficulté de négocier un accord de libre-échange avec l'Union Européenne, compte tenu de la diversité des intérêts offensifs et défensifs des Etats membres, mais aussi du manque d'expérience et de capacité institutionnelle des négociateurs sud-africains ; a fortiori, on peut douter de la capacité des 70 autres pays ACP de négocier un accord de ce type avec un partenaire aussi puissant, d'autant plus que ces négociations s'opèreraient parallèlement aux négociations multilatérales qui vont en principe commencer en 2000, auxquelles la plupart des pays ACP éprouveront d'ores et déjà des difficultés à participer pleinement.

#### IV. La question du régime commercial : un faux problème ?

Maintenant qu'un consensus semble se dessiner sur la nécessité de transformer le régime commercial actuel, même si un accord est encore à trouver pour la définition de son successeur au cours des premières années du siècle prochain, il est probablement temps de replacer les débats dans une perspective plus large en relativisant l'enjeu des discussions actuelles.

L'érosion des préférences tarifaires depuis la signature de la première Convention de Lomé est d'abord amenée à se poursuivre de manière inéluctable ; compte tenu du niveau actuel de la plupart des droits de douane appliqués par l'Union européenne, l'avantage procuré par un accès en franchise de droits sur le marché européen est devenu très réduit.

Ceci vaut aussi du côté des pays ACP ; du fait des délais très longs qui risquent d'être établis pour la mise en oeuvre de ces projets – ceux-ci ne seraient finalisés au plus tôt qu'en 2020 –, le calendrier de désarmement multilatéral décidé dans le cadre de l'OMC risque de s'approcher assez fortement de celui fixé pour l'après-Lomé. Dans cette hypothèse, l'engagement en faveur du libre-échange annoncé par les pays ACP constituerait avant tout un message politique destiné à faire accepter pendant encore quelques années le caractère dérogoire aux règles de l'OMC du dispositif unilatéral de préférences (Thomas, 1997).

Ensuite, n'oublions pas que sur 71 pays ACP, 38 sont des PMA pour lequel le maintien de préférences unilatérales ne pose pas de problèmes comme on l'a vu. Pour se limiter aux pays africains, seuls 10 pays environ (Côte d'Ivoire, Ile Maurice, Kenya et Nigeria pour ne citer que les plus importants) sur 48 sont *a priori* concernés par les projets d'APER (en excluant l'Afrique du Sud et les pays voisins qui participent d'ores et déjà à l'accord de libre-échange réciproque avec l'Union Européenne).

Au-delà de la négociation en cours, les problèmes d'accès au marché européen ne sont pas à traiter que dans le cadre bilatéral des négociations pour l'après-Lomé ; un élargissement de l'accès au marché peut également être recherché dans un cadre multilatéral, où les objectifs des pays ACP rejoignent ceux d'autres régions du monde. Tout succès obtenu dans ce cadre élargi présente bien sûr l'inconvénient de devoir être partagé avec l'ensemble des autres pays exportateurs (et à ce titre peut être plus difficile à obtenir) ; ce point est cependant important à rappeler au moment où va débiter un nouveau cycle de négociations multilatérales, dont la plupart des pays ACP sont largement absents.

Enfin, il est un peu réducteur de se limiter aux questions de barrières tarifaires et aux seules marchandises. Les pays ACP devraient aussi intégrer les obstacles non-tarifaires et les autres produits (services) dans leurs préoccupations, à l'image de ce qu'on observe dans le cadre multilatéral.

#### V. Conclusion

Un mérite essentiel de la Convention de Lomé est de conjuguer aide et commerce (Bocquet, 1998). Ceci s'opère de deux manières : d'une part à travers la juxtaposition de deux volets consacrés chacun à un de ces aspects ; d'autre part avec l'existence d'un régime commercial préférentiel, qui renforce l'impact de l'aide accordée dans le cadre du Fonds Européen de Développement. Cette caractéristique traduit la stratégie européenne, qui consiste traditionnellement à considérer aide et commerce comme complémentaires et non comme substituables, à la différence des positions américaines symbolisées par le fameux « Trade, not Aid ».

Pour les raisons commentées dans ce texte, ce régime est appelé à disparaître, au moins globalement. Alors que de nombreuses incertitudes entourent l'impact économique du nouveau régime commercial qui leur est proposé, les pays ACP espèrent que leur acceptation du maintien de relations commerciales privilégiées avec l'UE sous forme de préférences réciproques sera la contrepartie de la poursuite d'une aide importante à leur développement.

Dans l'hypothèse où ces nouvelles relations se mettraient en place, la juxtaposition des deux volets commercial et d'aide au développement dans le cadre d'une future Convention ne se justifierait plus comme par le passé, au-delà de l'héritage historique. A l'extrême, elle reviendrait dans une certaine mesure à considérer que l'UE est dans son droit d'exiger un accès préférentiel aux marchés des pays ACP, compte tenu des efforts financiers et commerciaux qu'elle leur consent, et que cet accès serait un moyen de faire accepter aux opinions publiques européennes la poursuite de cette aide, dans un contexte de lassitude croissante à son égard (Solignac-Lecomte, 1999).

Si on refuse cette logique implicite, les prochaines années pourraient être consacrées à la recherche d'une nouvelle articulation entre les composantes d'aide et de commerce, afin de concilier l'impératif de solidarité qui a été à l'origine de la création de la Convention de Lomé avec l'exigence de compatibilité avec nos engagements internationaux. Sans aucun doute, contribuer à renforcer la capacité d'offre de ces pays et à améliorer leurs perspectives de développement économique et social demeure comme par le passé le principal objectif de cette Convention.

## L'ACCORD DE LIBRE-ECHANGE ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET L'AFRIQUE DU SUD

En octobre dernier, l'Union européenne et l'Afrique du Sud ont signé un accord de libre-échange qui prévoit la suppression progressive des droits de douane sur la quasi-totalité des importations bilatérales à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2000.

Les difficultés rencontrées jusqu'au dernier moment pour conclure cet accord (au moment où ces lignes sont écrites, les désaccords sur les vins-spiritueux menacent encore son entrée en vigueur à la date prévue) sont partiellement la contrepartie de l'ambition manifestée lors des négociations, visant à élargir le champ couvert habituellement. En effet, il s'agit du premier accord conclu par l'Union européenne qui inclut l'essentiel des produits agricoles.

L'impact pour l'Afrique du Sud d'un accord de libre-échange avec le premier exportateur mondial, qui constitue son premier partenaire commercial et le premier investisseur dans le pays sera vraisemblablement important, même s'il est difficile à mesurer précisément. Les Sud-Africains conçoivent cet accord avant tout comme le moyen de renforcer la crédibilité de leur politique économique et d'accélérer le processus d'ouverture et de restructuration de l'économie lancé depuis la fin de l'apartheid. On peut également anticiper une accélération du processus d'intégration régionale.

### I. Un accord très ambitieux

Dès la disparition du régime d'apartheid en 1994, l'Afrique du Sud a exprimé son souhait d'adhérer à la Convention de Lomé, ce qui aurait procuré à ses exportateurs un accès hors droits de

douane sur le marché européen sans contrepartie, tel que celui dont bénéficient les pays ACP (cf. l'article sur la Convention de Lomé dans ce même numéro). Cette demande a été rejetée pour deux raisons : d'une part à cause de l'incompatibilité de ces préférences avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce créée la même année, qui a amené l'Union européenne à proposer aux pays ACP la mise en place d'un nouveau régime commercial ; d'autre part en raison du niveau de développement et du poids économique de ce pays (les exportations sud-africaines vers l'Union Européenne représentent près de 50% de celles de l'ensemble des autres pays ACP), une adhésion à part entière risquant de déséquilibrer totalement le fonctionnement du régime actuel.

Suite à ce refus, l'Union européenne a proposé à l'Afrique du Sud une adhésion partielle à cette Convention, parallèlement à la signature d'un accord de libre-échange. Les négociations formellement ouvertes à Bruxelles en juin 1995 en vue de la signature d'un accord de commerce, de développement et de coopération ont abouti en 1999. L'ambition manifestée tant par les négociateurs européens que sud-africains en ce qui concerne l'étendue du champ couvert par cet accord explique en grande partie les difficultés rencontrées lors de ces négociations.

- Ainsi, alors que l'Afrique du Sud a exigé une ouverture du marché européen pour ses produits agricoles (qui bute nécessairement sur les règles de la politique agricole commune), l'Union européenne a quant à elle insisté pour que l'accord ne se limite pas aux échanges de marchandises, mais qu'il porte également sur ceux de services (transport, assurances et services

### La participation de l'Union européenne et de l'Afrique du sud à des accords régionaux

On a assisté au cours des dernières décennies à une multiplication des accords commerciaux régionaux sur tous les continents. L'Union européenne a largement contribué à ce phénomène, qui a également touché l'Afrique du Sud.

#### L'Union européenne multiplie les accords de libre-échange avec ses partenaires

Depuis quelques années, l'Union européenne s'est lancée dans une politique active de signature d'accords de libre-échange. Cette politique a concerné, dans un premier temps, ses partenaires les plus proches géographiquement :

- pays d'Europe occidentale ayant refusé d'adhérer à l'Union tels que la Norvège (Espace Economique Européen) ;
- pays tiers méditerranéens (accords PTM) ;
- pays d'Europe Centrale et Orientale (accords d'association, prélude à une adhésion à l'Union Européenne).

Plus récemment, cette politique a été élargie à des partenaires plus lointains, avec la signature d'un accord avec l'Afrique du Sud et le lancement de négociations avec le Mexique, celles prévues avec le Mercosur n'ayant pas encore démarré.

Ces accords ne se limitent pas à supprimer les droits de douane sur les échanges de marchandises (en fait essentiellement les produits industriels jusqu'à l'accord avec l'Afrique du Sud). Retenant une approche globale, ils cherchent également à réduire les autres obstacles aux échanges et s'intéressent à ce titre aux politiques de concurrence, au traitement des investissements étrangers, au mode d'attribution des marchés publics, etc.

#### L'Afrique du Sud et le régionalisme en Afrique australe

L'Afrique du Sud est signataire de deux accords commerciaux régionaux.

La **SACU** (Southern African Customs Union) est une union douanière créée en 1910 (à ce titre elle est la plus ancienne dans le monde) et qui fonctionne depuis 1970 sous sa forme actuelle. Outre l'Afrique du Sud, elle regroupe quatre pays limitrophes : le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland, désignés généralement sous le terme de pays « BLNS ». Les trois derniers d'entre eux appartiennent par ailleurs à la **CMA** (Common Monetary Area), zone monétaire commune avec l'Afrique du Sud.

La **SADC** (Southern African Development Community) a été créée en 1992 afin de promouvoir l'intégration économique en Afrique australe. Cette organisation regroupe l'ensemble des pays d'Afrique australe, à l'exception de Madagascar. Compte tenu de l'appartenance de la Tanzanie à cette organisation depuis l'origine et de l'adhésion de la République Démocratique du Congo intervenue en 1997, son étendue dépasse même le strict champ géographique du sous-continent selon sa définition habituelle. Onze pays de la SADC (l'Angola, la RD Congo et les Seychelles ne participent pas à ce projet) ont signé en 1996 un protocole sur le commerce prévoyant la réalisation d'une zone régionale de libre-échange. Ce projet ne remet pas en cause le fonctionnement de la SACU, qui s'intégrerait dans un ensemble commercial plus vaste.

financiers, etc.) et sur les questions liées au commerce, telles que les marchés publics et les appellations d'origine. Les résultats dans ce dernier domaine ont cependant été extrêmement minces, du fait des réticences de la partie sud-africaine qui souhaitait garder ses marges de manoeuvre dans la perspective des futures négociations multilatérales, à tel point que les divergences sur les questions d'appellations traditionnelles (l'Union Européenne a en particulier exigé que l'Afrique du Sud change l'appellation de ses « porto » et « sherry ») ont failli faire échouer l'accord.

- Conformément à ce qu'on considère comme les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce en matière d'accords régionaux -l'OMC évoque en fait « l'essentiel » du commerce sans fixer de chiffre précis-, cet accord couvre environ 90% du commerce entre les deux pays et respecte la durée maximale de désarmement tarifaire, fixée à dix ans pour la plupart des produits et à douze ans pour les produits sensibles à partir de l'entrée en vigueur du traité en l'an 2000, ce qui fait que la zone de libre-échange sera pleinement mise en œuvre au plus tard en 2012. Cet accord est asymétrique à la fois en termes de degré d'ouverture et de calendrier, afin de tenir compte de l'inégalité de niveau de développement entre les deux partenaires :

- l'Union Européenne s'engage ainsi à supprimer ses droits de douane sur une liste de produits qui couvre 95 % de ses importations en provenance d'Afrique du Sud sur une période de dix ans. Ce pourcentage global recouvre une libéralisation totale sur les produits industriels mais limitée à 67% des produits agricoles. Parmi ceux-ci, 12% sont soumis à des quotas. C'est le cas en particulier du vin pour lequel a été fixé un quota d'importations hors droits de douane de 32 millions de litres. Outre le fait que l'Europe a souhaité protéger un certain nombre de produits agricoles « sensibles » pour lesquels elle craignait la compétitivité des producteurs sud-africains (maïs, fruits en conserves, etc.), ce pourcentage réduit s'explique aussi par l'exclusion de l'accord des produits de la pêche. L'Afrique du Sud s'est en effet opposée à l'octroi de droits de pêche aux navires européens, qui aurait été la contrepartie inévitable d'un accord dans ce domaine ;

- l'Afrique du Sud s'engage à faire de même sur 86 % des ses importations de produits européens sur une période de douze ans (89 % des produits industriels et 81 % des produits agricoles). Les voitures particulières, qui font partie des principaux produits exportés par l'Union européenne, sont exclues de l'accord pour l'instant, de même que les produits chimiques et textiles. Cette exclusion répond au souci de protéger soit des secteurs dynamiques, mais encore insuffisamment compétitifs au niveau international (automobile, ainsi que produits chimiques dans une moindre mesure), soit au contraire des secteurs en crise (textile) où il s'agit d'obtenir un répit dans la perspective de restructurations inévitables.

- Comme son nom l'indique, l'accord ne se limite pas au commerce mais couvre également les questions de coopération et d'aide au développement. Le chapitre de l'accord consacré à la coopération entre les deux partenaires consiste en une liste de déclarations générales d'intentions concernant la coopération dans différents secteurs d'activité (industrie, technologies de l'information, énergie, mines, transports, tourisme, agriculture, services) ainsi qu'en matière de promotion et de protection des investissements, d'aide au développement du commerce, d'aide aux micro-entreprises et aux PME, de soutien au processus de « economic empowerment » des groupes historiquement désavantagés et d'appui aux efforts de protection et de promotion des droits des travailleurs et des syndicats.

Cet accord-cadre est en fait complété et précisé par un Règlement du Conseil européen fixant des orientations détaillées pour la coopération européenne avec l'Afrique du Sud pour la période 2000-2002 dans le cadre du Programme Européen pour la Reconstruction et le Développement (Commission européenne, 1999). Les trois principaux axes de cette

coopération sont les suivants : appui à l'intégration de l'économie sud-africaine dans l'économie et le commerce mondiaux ; lutte contre la pauvreté à travers l'amélioration des conditions de vie et la fourniture de services sociaux de base ; soutien à la « bonne gouvernance », qui couvre la démocratisation, la protection des droits de l'homme, une gestion publique saine, le renforcement des collectivités locales et la participation de la société civile au processus de développement, etc. De manière implicite, la signature de l'accord bilatéral garantit à l'Afrique du Sud à partir de 2000 le maintien à un niveau équivalent de l'aide accordée dans le cadre du PERD actuel (environ 125 millions d'Euro de dons par an pour 1996-1999) qui, ajoutée à l'aide bilatérale fournie par les pays membres, fait de l'Europe de loin le premier bailleur de fonds de ce pays.

## II. Un impact direct globalement modeste sur les exportations sud-africaines

L'Union européenne constitue le premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud : 39 % des exportations sud-africaines – composées essentiellement de matières premières et de produits semi-transformés- sont dirigées vers le marché européen et 40 % des importations –composées principalement de matériel de transport et de biens d'équipement- proviennent de l'UE. Par contre, les échanges avec ce pays occupent une place marginale dans les échanges européens (environ 1,5 % des exportations comme des importations). Alors que l'impact commercial de l'accord sera négligeable du côté européen, on peut donc supposer que tel ne sera pas le cas du côté sud-africain.

- L'impact de court terme de la libéralisation douanière sur les échanges bilatéraux va dépendre principalement de trois effets :

- en premier lieu, la hausse des échanges sera d'autant plus importante que les droits de douane actuels sont élevés ; or, les droits de douane appliqués actuellement aux produits sud-africains sur le marché européen avant la signature de cet accord étaient très inférieurs à ceux appliqués aux produits européens sur le marché sud-africain, ce qui tient en particulier au fait qu'environ trois quarts des produits sud-africains exportés sur le marché européen bénéficiaient d'ores et déjà de droits de douane nuls ou très réduits dans le cadre du Système de Préférences Généralisées (SPG). La suppression totale de ces droits sur l'essentiel des échanges bilatéraux bénéficiera donc plus, toutes choses égales par ailleurs, aux exportateurs européens que sud-africains ;

- en deuxième lieu, la suppression des droits de douane se traduira par une baisse des prix d'importation par rapport aux prix domestiques et donc par un effet de « création d'échanges » selon la terminologie habituelle ; l'élasticité comparée des demandes d'importation européenne et sud-africaine jouera donc un rôle important à cet égard ; compte tenu de la structure sectorielle des échanges bilatéraux (produits primaires dans un sens, biens d'équipement dans l'autre), l'élasticité de la demande d'importations aux prix est supposée très supérieure dans le cas de l'Union européenne à celle de l'Afrique du Sud, dont les importations sont généralement considérées comme peu élastiques aux prix ;

- enfin, la hausse de compétitivité des produits européens par rapport à ceux des autres importateurs entraînera *a priori* une hausse de leur part de marché, le même effet jouant en faveur des produits sud-africains sur le marché européen ; l'estimation d'élasticités de substitution comparées est nécessaire pour mesurer l'ampleur de ce phénomène, qualifié d'« effet de diversion ».

Selon une étude de la CNUCED réalisée à l'aide d'un modèle d'équilibre partiel (Jachia et Teljeur, 1998), le premier de ces effets jouerait de manière prépondérante, de sorte que l'impact de l'accord pourrait être plus important pour les exportations européennes que pour celles de l'Afrique du Sud. Le supplément

d'importations sud-africaines en provenance de l'Union Européenne serait ainsi compris entre 2 % et 12 %, avec un effet de diversion non négligeable s'opérant au détriment des produits japonais et américains. Par contre, les exportations sud-africaines vers le marché européen s'accroîtraient d'environ 1,5% seulement (en excluant l'effet de diversion, qui n'est pas calculé par la CNUCED dans ce sens). L'impact direct sera probablement très limité sur les exportations de produits manufacturés (hors textiles) mais plus significatif sur celles de produits agricoles. Compte tenu de la part des échanges avec l'UE dans le commerce extérieur sud-africain et de l'effet de diversion lié à l'accroissement des produits européens dans les importations totales, les importations sud-africaines augmenteraient de 1 à 4% selon cette étude, alors que l'effet sur les exportations serait négligeable. Il en résulterait un creusement du déficit enregistré par l'Afrique du Sud avec l'Europe.

### III. Des effets de long terme difficiles à mesurer

En raison de l'impact limité qu'on peut anticiper de cet accord sur le développement des exportations à court terme, on peut s'interroger sur les motivations qui ont poussé les dirigeants sud-africains à signer un accord de ce type avec l'Union européenne. Celles-ci sont principalement de deux ordres.

- En signant un accord qui fixe le cadre de ses relations avec l'Union européenne dans les domaines du commerce, du développement et de la coopération au cours des prochaines années, l'Afrique du Sud a fait le choix résolu d'un « ancrage » à l'Europe. En décidant de privilégier ses relations avec l'Union européenne, elle relègue implicitement au second plan le développement de relations Sud-Sud, que ce soit avec les autres pays d'Afrique sub-saharienne (à l'exception de ceux d'Afrique australe, cf. ci-après) ou avec ses partenaires latino-américains ou asiatiques, tel que le préconisait la stratégie du « papillon » dans le cadre de laquelle ce pays cherchait à tirer parti de sa localisation géographique à mi-chemin entre le cône Sud de l'Amérique et le continent asiatique. Ce choix en faveur du réalisme prend acte du peu de progrès réalisés dans cette dernière voie. De la même manière, le rapprochement avec l'Union européenne s'effectue au détriment des Etats-Unis, qui continuent à courtiser l'Afrique du Sud et à y investir de manière importante, mais sans avoir jusqu'à présent, à la différence de l'Europe, proposé un réel partenariat à ce pays.

Dans ce contexte, il est manifeste que ce pays peut retirer un bénéfice important de cet accord en ce qui concerne la crédibilité de sa politique économique, dans le domaine commercial en particulier. Cet objectif est recherché par la plupart des pays en développement lorsqu'ils concluent des accords de ce type avec des pays développés. Il est particulièrement crucial dans le cas de l'Afrique du Sud, qui souffre depuis la transition démocratique de 1994 d'un manque de confiance externe à l'égard de son gouvernement, l'irréversibilité des réformes engagés par celui-ci, tant dans les domaines externe qu'interne, étant souvent mise en doute. L'établissement d'une relation commerciale contractuelle avec ce qui constitue le premier marché mondial constitue aussi une garantie à long terme de développement des débouchés pour les produits sud-africains (alors que le SPG peut être retiré ou modifié de manière unilatérale à tout moment par l'Union Européenne).

Dans le même ordre d'idées, certaines études considèrent que l'intérêt commercial d'un accord de libre-échange Nord-Sud est en fait secondaire par rapport à l'effet en termes d'investissements directs (Winters, 1996). Selon celles-ci l'accès préférentiel accordé au marché du pays développé va stimuler l'investissement direct dans le pays en développement en provenance du pays développé, dans un but d'exportation vers ce dernier pays.

- Par ailleurs, le gouvernement sud-africain considère que le

désarmement tarifaire réalisé dans le cadre de cet accord peut stimuler la restructuration nécessaire de l'industrie sud-africaine et appuyer par là-même la stratégie de modernisation menée depuis 1994. En ce sens, l'accord de libre-échange peut élargir à terme les débouchés offerts aux produits sud-africains, à condition que ceux-ci soient compétitifs, tout en améliorant l'efficacité de l'allocation des ressources domestiques. Dans cette logique, la faiblesse des effets directs de l'accord sur la croissance des exportations est secondaire dans la mesure où l'effet de long terme n'est pas encore mesurable, puisqu'il dépend du succès de la restructuration en cours, elle-même influencée par la libéralisation des échanges. Les conclusions d'une évaluation de cet accord réalisée pour le compte de la Commission européenne sont cohérentes avec cette approche consistant à minimiser l'enjeu que représente à court terme l'ouverture du marché européen par rapport à ceux de la restructuration de l'économie (IDS *et alii*, 1997).

### IV. Quel impact sur la région ?

Les effets de cet accord sur les voisins de l'Afrique du Sud sont également à prendre en compte, en particulier ceux sur les « BLNS » (Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland), associés *de facto* à cet accord du fait de leur appartenance à une union douanière avec ce pays, la Southern Africa Customs Union (SACU).

- L'effet le plus direct et le plus massif va être de nature fiscale. De fait, les pays « BLNS » subiront une diminution des recettes douanières collectées aux frontières de l'union douanière à laquelle ils appartiennent avec l'Afrique du Sud. Cette baisse sera d'ampleur très significative (IDS et BIDPA, 1998) : environ la moitié des recettes budgétaires du Lesotho et du Swaziland sont composés de recettes douanières collectées principalement par l'Afrique du Sud et redistribuées aux Etats membres selon une clé de répartition qui leur est très favorable.

Un calcul simple montre que la suppression de l'essentiel des droits de douane prélevés sur les importations de produits européens va se traduire par une baisse de près de 20% des recettes fiscales de ces deux pays, toutes choses égales par ailleurs, ce qui représente un choc extérieur atteignant jusqu'à 10% du PIB dans le cas du Lesotho. Ces pays seront amenés à restructurer leur système fiscal afin de compenser la perte de revenus douaniers. Mais cette restructuration ne sera pas suffisante. C'est pourquoi le programme-cadre de coopération avec l'Afrique du Sud déjà cité prévoit ainsi « une attention particulière accordée à la fourniture d'un appui aux efforts d'ajustement occasionnés dans la région par la création de la zone de libre-échange dans le cadre de l'accord de commerce, de développement et de coopération, en particulier au sein de l'union douanière sud-africaine » (Commission, *ibidem*).

- Les effets commerciaux seront beaucoup plus modestes. D'une manière générale, l'ensemble des pays de la région subiront une concurrence accrue de la part de l'Afrique du Sud sur le marché européen. Cet effet doit cependant être relativisé par le recouvrement très limité entre les structures d'exportations vers l'Europe de l'Afrique du Sud et des autres pays d'Afrique australe. De plus, tout accord de ce type passé entre l'Union européenne et d'autres partenaires produit des effets comparables. Pour des raisons pratiques, l'accès préférentiel accordé aux produits européens sur le marché sud-africain sera étendu à l'ensemble des pays de la SACU. Ceci constitue cependant une menace réduite pour les exportateurs d'Afrique australe ou pour les producteurs des pays « BLNS », à quelques exceptions près <sup>(2)</sup>. *A contrario*, ces derniers pays

<sup>(2)</sup> Seuls quelques produits tels que la viande rouge produite par le Botswana et la Namibie ou les réfrigérateurs produits par le Swaziland risquent d'être concurrencés par des produits européens. L'Afrique du Sud a placé ce dernier produit sur sa liste d'exclusion dans le cadre de cet accord afin de protéger la production de ce pays.

bénéficieront de la baisse des prix intérieurs consécutive à l'abaissement des tarifs douaniers.

- De manière paradoxale, loin de freiner le processus d'intégration régionale, cet accord va en fait contribuer à l'accélérer. En effet, l'Afrique du Sud ne peut pratiquer un désarmement plus rapide à l'égard de l'Europe qu'à l'égard des autres pays de la région. Ceci tient à des raisons politiques évidentes ainsi qu'aux engagements pris par ce pays dans le cadre du protocole sur le commerce signé avec la plupart des pays de la SADC. Ce protocole prévoit ainsi que toute préférence commerciale accordée par un pays signataire à un pays tiers sera automatiquement étendue à l'ensemble de ses partenaires régionaux (règle dite de la « nation la plus favorisée »). Il est donc probable que le projet de zone régionale de libre-échange lancé par ces pays démarrera au premier semestre 2000, simultanément à l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral UE-RSA.

## V. Conclusion

La signature par l'Afrique du Sud d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne reflète la conversion du nouveau gouvernement à un modèle de croissance par l'exportation, et sa rupture avec la politique de substitution aux importations suivie jusqu'au début des années quatre-vingt-dix.

## Bibliographie

### Vers de nouvelles relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP

Biggs T., Miller M., Otto C. et Tyler G. (1996), « Africa Can Compete ! Export Opportunities and Challenges for Garments and Home Products in the European Market », World Bank Discussion Papers.

Bocquet D. (1998), « Quelle efficacité économique pour Lomé ? Redonner du sens au partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation Française, Paris.

Commission européenne (1996), « Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle », Bruxelles.

Commission européenne (1997), « Orientations pour la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays ACP », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, DE96, Bruxelles, Décembre.

Conseil européen (1998), « Directives de négociation d'un accord de partenariat pour le développement avec les pays ACP », Bruxelles, Juin.

Davies R. (1998), « South Africa's Trade Negotiations with the European Union : Implications and lessons for African, Caribbean and Pacific Countries », « Development Perspectives for Africa towards the 21<sup>st</sup> Century », Institute of West-Asian and African Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, People's Republic of China, Octobre.

ECDPM (1999), « The EC's Impact studies on Regional Economic Partnership Agreements », Lomé Negotiating Brief N°5, Maastricht, Février.

ECDPM (1998), « Comparing the ACP and EU Negotiating Mandates », Lomé Negotiating Brief N°3, Maastricht, Novembre.

International Monetary Fund (1999), « World Economic Outlook », Octobre, Washington.

Lambrechts K. (sous la direction de) (1999), « A Post-Lomé Convention Trade Regime : Introducing Reciprocity in the Trade Relations between the EU and SADC », Institute for Global Dialogue et Trade and Industrial Policy Secretariat, Août.

Tout en pratiquant une libéralisation multilatérale dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, le gouvernement a souhaité s'engager dans la voie d'un régionalisme « ouvert » avec son premier partenaire, susceptible de renforcer l'impact de cette libéralisation.

Cet accord constitue un pari important pour ce pays à au moins trois titres. Il suppose d'abord la réussite du processus de restructuration de l'économie en cours et la capacité à gérer dans des conditions satisfaisantes les coûts d'ajustement induits; il repose sur l'espoir d'un afflux d'investissements directs attirés par l'accès au marché européen hors droits de douane qu'il autorise; enfin, il anticipe que l'ouverture entraînera une amélioration de la spécialisation internationale, permettant notamment de réduire la part des produits primaires dans les exportations. Seul l'avenir dira si le volontarisme manifesté en signant cet accord portera ses fruits attendus à terme. L'enjeu est crucial à la fois pour l'Afrique du Sud, pour sa région et pour l'avenir de la politique européenne de promotion des accords régionaux avec ses principaux partenaires commerciaux, tant cet accord novateur est destiné à constituer une référence dans ce domaine.

Solignac-Lecomte H. B. (1999), « L'avenir des relations commerciales ACP-UE : analyse à la veille de l'ouverture des négociations de Lomé V », dans GEMDEV (sous la direction de J.J. Gabas), « L'Union européenne et les pays ACP, Un espace de coopération à construire », Karthala, Paris.

Stevens C. (1999), « REPAs : How Relevant Are They to EU-ACP Trade in the 21<sup>st</sup> Century ? », Paper presented to Workshop on « Regionalism and a Post-Lomé Trade Regim : Implications for Southern Africa », Institute for Global Dialogue, Johannesburg, 14-15 Octobre.

Thomas R. H. (1997), « The WTO and Trade Cooperation Between the ACP and the EU : Assessing the Options », ECDPM Working Paper N°16, Maastricht, Mars.

Yeats A., Amjadi A., Reincke U. et Ng F. (1997), « Did Domestic Policies Marginalize Africa in International Trade ? », Banque Mondiale, Directions in Development.

### L'accord de libre-échange entre l'Union Européenne et l'Afrique du sud

Cling J. P. (1998), « Afrique australe : intégration régionale et ancrage à l'Union européenne », Economie Internationale, la revue du CEPII, n°74, 2<sup>ème</sup> Trimestre.

Commission européenne (1999), « Proposition de règlement du Conseil relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud », Bruxelles, Mars.

Institute of Development Studies et Botswana Institute for Development Policy Analysis (1998), « Study to Assess the Economic Impact of the Proposed EU-SA Free Trade Agreement on Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland », Sussex, Grande-Bretagne et Gaborone, Botswana, Décembre.

Institute of Development Studies, Bureau Européen de Recherches, Data Research Africa, Trade Policy Monitoring Project et Université de Sussex (1997), « Economic assessment of the proposed free trade area between the European union and South Africa », Mars.

Jachia L. et Teljeur E. (1998), « Free Trade with Europe-the winners and losers ; The results of the SMART simulation », TIPS Working paper N°11, Juillet.

Winters L. A. (1996), « Regionalism versus Multilateralism », Discussion Paper Series, N° 1525, Londres, Centre for Economic Policy Research.