

FICHE TECHNIQUE N° 3

LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES : UNE TRANSITION DIFFICILE VERS LA RÉCIPROCITÉ

RÉSUMÉ

Ce document fait partie d'une série de feuilles techniques conçues pour présenter et évaluer les répercussions en matière de développement des accords de partenariat économique (APE) que l'Union européenne (UE) négocie actuellement avec 76 pays en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique (les pays ACP). L'objectif de ces feuilles techniques est d'examiner les données existantes sur les APE et d'analyser leur effet éventuel sur les pays ACP. Elles visent à améliorer la compréhension des questions de fond traitées dans les négociations pour permettre aux décideurs, aux agents d'affaires et aux militants de prendre des décisions éclairées sur la façon d'aborder les APE.

La présente feuille technique examine essentiellement les effets de la libéralisation des droits de douane dans le cadre des APE, en particulier sur les recettes publiques, le développement industriel et la sécurité alimentaire.

Mars 2007
Genève, Suisse

Ces fiches techniques sont des contributions au débat sur les APE préparées, publiées et distribuées par le **Centre Sud**. Elles sont fondées sur des recherches menées par M. Mayur Patel, chercheur au niveau du doctorat en développement international à l'Université Oxford. Elles ont bénéficié du soutien financier d'OXFAM International mais ne reflètent pas nécessairement les opinions de celle-ci.

Les documents analytiques du Centre Sud sont produits pour aider les pays en développement à mieux participer aux négociations sur le commerce et le développement. Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire le contenu de ces documents pour leur usage personnel. Cependant, nous leur demandons de bien mentionner le Centre Sud comme source et d'envoyer au Centre Sud une copie de la publication dans laquelle apparaît la reproduction ou la citation.

Une version électronique de ce document et d'autres publications du Centre Sud peuvent être téléchargées gratuitement de l'adresse suivante : <http://www.southcentre.org>.

LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES : UNE TRANSITION DIFFICILE VERS LA RÉCIPROCITÉ

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE.....	1
I. QUELS SONT LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?	2
II. EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AU TITRE DES APE SUR LE BIEN-ÊTRE DES CONSOMMATEURS : CE QUE DISENT LES MODÈLES	4
III. UN APE PROFITERAIT-IL VÉRITABLEMENT AUX CONSOMMATEURS ?.....	7
IV. PRODUCTEURS NATIONAUX : IMPACT SUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DES PAYS ACP	8
A. Producteurs nationaux et libéralisation.....	8
B. Politique industrielle – développement futur	12
C. Économie politique dans le cadre des négociations sur les réductions tarifaires.....	12
V. ÉVALUATION DE L'IMPACT DES APE – ÉTUDES SECTORIELLES.....	13
A. Une « cible mouvante » difficile à atteindre : listes d'exclusions des pays ACP	13
B. Libéralisation et évaluations de l'impact sur le développement durable	13
1. Définir les secteurs non compétitifs.....	13
2. Évaluations statiques : importations et exportations actuelles.....	14
VI. PERTES DE RECETTES PUBLIQUES ET IMPACT SUR LES DÉPENSES.....	17
A. Estimation des pertes de recettes publiques	18
B. Impact potentiel sur les dépenses publiques.....	20
C. Comment limiter les pertes probables de recettes fiscales ?	21
VII. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	23
CONCLUSIONS	24
BIBLIOGRAPHIE	25

LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES : UNE TRANSITION DIFFICILE VERS LA RÉCIPROCITÉ

CONTEXTE

1. Les accords de partenariat économique (APE) qui sont actuellement négociés entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) obligeront les gouvernements des pays ACP à libéraliser « l'essentiel des échanges commerciaux » avec l'UE. Les APE marquent en fait un tournant dans les relations entre l'UE et les pays ACP, car ils impliqueraient de passer de préférences commerciales unilatérales (non réciproques) à un accord de libre-échange réciproque entre certains des pays les plus développés et certains des plus pauvres du monde.
2. Quoique le niveau de libéralisation et la durée de la période de mise en œuvre soient encore en cours de négociation, il est probable que ces accords débouchent sur la suppression totale des droits de douane sur environ 80 % des importations des pays ACP en provenance de l'UE, au cours d'une période de transition de douze ans. L'opération serait sans précédent pour les pays ACP, d'autant plus que la suppression des droits de douane s'appliquerait à tous les biens, tant les produits agricoles et de la pêche que les produits manufacturés ou transformés.
3. La Communauté européenne fait valoir que la libéralisation des échanges sera bénéfique pour les pays ACP, puisqu'elle contribuera à accroître la concurrence et la productivité, à diminuer les prix à la consommation, et à stimuler les investissements et la croissance économique. De leur côté, plusieurs gouvernements de pays ACP, universitaires et représentants de la société civile restent très sceptiques quant à la possibilité que cette vaste libéralisation des échanges par les pays ACP aboutisse à des résultats positifs, et ont fait observer qu'elle risquait de compromettre les perspectives de développement industriel et la sécurité alimentaire dans les pays ACP.
4. La libéralisation des échanges soulève un certain nombre de questions d'importance stratégique pour les pays ACP :
 - (a) Quelles sont les répercussions de la libéralisation des échanges et par quels biais ces répercussions se font-elles sentir dans les pays ?
 - (b) Un APE profite-t-il aux consommateurs dans les pays ACP ?
 - (c) Quel impact un APE aura-t-il pour les producteurs nationaux et quelles seront ses conséquences sur les activités manufacturières et l'emploi ?
 - (d) Quels effets la libéralisation aura-t-elle sur les recettes publiques ?
 - (e) Quelles seront les conséquences de la libéralisation des produits agricoles et de la pêche sur la sécurité alimentaire dans les pays pauvres de la région ACP ?

I. QUELS SONT LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

5. La libéralisation des échanges entraîne la suppression des obstacles politiques transfrontières tels que les droits de douane, les contingents et autres restrictions au commerce. Globalement, la libéralisation des échanges peut influencer sur les perspectives de développement d'un pays par différents biais.

6. *Croissance économique* : La théorie à la base de la libéralisation des échanges postule que la diminution des droits de douane facilite l'accès des pays à un marché plus vaste et se traduit ainsi par des économies d'échelle et une concurrence accrues, incitant les entreprises à produire des marchandises plus efficacement et à moindres coûts. Un marché plus vaste ouvre en outre l'accès à des importations meilleur marché et à des technologies, sous la forme de matériel de production, tout en facilitant l'échange de connaissances, d'expériences, d'informations et d'idées. Néanmoins, dans la pratique, la libéralisation des échanges n'a souvent pas permis de stimuler la croissance économique et a donné lieu à une désindustrialisation importante. Le lien entre la libéralisation des échanges et la croissance est un point controversé qui a été vivement contesté dans la littérature relative au commerce (voir encadré 3.1, Libéralisation des échanges et croissance économique : le débat).

7. *Ménages et marchés* : La libéralisation des échanges a un impact sur les ménages, en faisant varier les prix des produits qu'ils consomment ou des produits et des services qu'ils vendent, y compris le prix de la main d'œuvre (sous la forme de rémunérations). Ces variations de prix sont dues à la diminution des taxes perçues sur les échanges. Si la libéralisation des échanges provoque une réduction des prix des produits ou des facteurs dont les ménages sont des acheteurs nets, elle entraîne une augmentation des recettes. Par exemple, si les importations deviennent meilleur marché à la suite de réductions tarifaires, les consommateurs en seront bénéficiaires. En revanche, si les ménages sont des vendeurs nets d'un produit de base qui devient meilleur marché du fait de la libéralisation, leurs recettes diminueront. L'impact des variations des droits de douane sur la pauvreté est également matière à controverse. Les effets sur les populations pauvres diffèrent d'un secteur et d'un pays à l'autre. Dans bon nombre de cas, la libéralisation des échanges a engendré une baisse des prix à la consommation, sans toutefois augmenter les exportations, ni développer l'emploi.

8. *Espace politique* : La libéralisation des échanges ayant pour effet de supprimer certaines mesures politiques, notamment les droits de douane, les gouvernements doivent renoncer à recourir à des mesures qui auraient pu être utiles à l'avenir. Les instruments politiques tels que les droits de douane, les subsides, les entreprises commerciales d'État, les taxes à l'exportation, les mesures en matière d'investissement, les marchés publics, etc., font partie d'une panoplie d'outils utilisés pour la mise en œuvre de stratégies de développement.

En interdisant définitivement l'utilisation de tels instruments, les accords de libre-échange limitent l'espace politique dont disposent les gouvernements pour formuler et appliquer efficacement des politiques visant à promouvoir le commerce et le développement.

9. *Recettes et dépenses publiques* : Les recettes publiques sont générées par le prélèvement de taxes diverses, notamment l'impôt sur le revenu, la taxe à la consommation et les taxes perçues sur les échanges (essentiellement sous la forme de droits à l'importation)¹. Or, la libéralisation des échanges contraint les pays à diminuer leurs droits à l'importation. Elle a donc des répercussions sur le montant des taxes prélevées par les États par le biais de droits de douane et peut se solder par une diminution des recettes publiques. Si l'État n'est pas en mesure de limiter cette baisse des recettes tarifaires par d'autres moyens, il se peut qu'il doive réduire les dépenses publiques.

10. *Sécurité alimentaire* : Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), une situation a) dans laquelle les disponibilités alimentaires par habitant baissent à cause de la chute de la production nationale, ou b) dans laquelle elles n'augmentent que parce que les importations alimentaires par habitant croissent plus rapidement risque de ne pas pouvoir être maintenue à long terme si les recettes d'exportations n'augmentent pas proportionnellement. Ainsi, plusieurs études montrent qu'à cause de la mise en place de l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les importations des pays en développement ont augmenté plus rapidement que leurs exportations. De plus, les exportations des pays en développement sont encore majoritairement constituées de produits à faible valeur ajoutée qui sont exposés à une importante volatilité des prix, ce qui met en péril la capacité de ces pays à générer des recettes d'exportations. Par conséquent, il est important pour les pays en développement d'augmenter leur production et leur productivité nationales dans le secteur agricole, de façon à pouvoir nourrir leur population et à établir une source plus stable de recettes d'exportations qui leur permette, au moyen d'importations, de satisfaire leurs besoins en disponibilités alimentaires.

Encadré 1 : Libéralisation des échanges et croissance économique : le débat

La recommandation maintes fois répétée aux pays en développement en vue de stimuler leur croissance économique est de libéraliser les échanges. Les données empiriques confirment-elles la validité d'une telle affirmation ? Des études comparatives couvrant plusieurs pays ont souvent été utilisées pour déterminer si la libéralisation a contribué à accélérer la croissance. Ces études comparent l'évolution du produit intérieur brut (PIB) de différents pays au fil du temps par rapport aux diverses mesures de libéralisation des échanges. Dans une étude fréquemment citée, Sachs et Warner (1995) font valoir qu'il existe

¹ L'aide extérieure est également comprise dans le budget d'un État. Certaines études désagrègent les recettes publiques en fonction des recettes engrangées par le biais de taxes et des recettes provenant de l'aide extérieure.

une corrélation positive entre les « marchés ouverts » et la croissance économique. De même, Dollar et Kraay (2001) constatent que plus le niveau des exportations d'un pays est élevé, plus son PIB est élevé. Néanmoins, le bien-fondé de ces deux études a été mis en doute pour les raisons suivantes :

- les indicateurs de libéralisation des échanges ne peuvent pas isoler les changements opérés dans les politiques tarifaires des autres facteurs d'une « économie ouverte » tels que les politiques en matière de taux de change ;
- les auteurs n'ont pas établi précisément le sens de la causalité, c'est-à-dire si les résultats montraient que les pays ont commencé à libéraliser leur économie à mesure qu'ils s'enrichissaient ou le contraire, à savoir que les pays qui ont libéralisé leur économie ont eu tendance à se développer ;
- les résultats ne tiennent pas compte des « variables omises » qui peuvent être des moteurs de la croissance économique dans des pays ayant réussi leur libéralisation, notamment des institutions nationales fortes et des politiques visant à promouvoir l'accumulation de capital humain.

En outre, l'histoire économique montre que presque tous les pays développés aujourd'hui, y compris les pays d'Asie nouvellement industrialisés, ont adopté un ensemble de mesures de protection sélective à la frontière telles que des droits de douane, en vue de promouvoir leur capacité industrielle.

Cela ne signifie pas qu'il faille privilégier le protectionnisme. En effet, rien ne prouve que des droits de douane plus élevés soient a priori favorables à la croissance économique. Toutefois, l'ensemble des données d'expérience sur la libéralisation des échanges indiquent que les liens entre la libéralisation des échanges et la croissance sont plus complexes qu'on ne le prétend souvent.

Sources : PNUD (2005), *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, New York ; J. Sachs et A. Warner (1995) ; D. Dollar et A. Kraay (2001a, b) ; Centre Sud/OXFAM (2005), *Why developing countries need tariffs ?*, M. Ha -Joon Chang.

II. EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AU TITRE DES APE SUR LE BIEN-ÊTRE DES CONSOMMATEURS : CE QUE DISENT LES MODÈLES

11. Compte tenu des répercussions profondes que la libéralisation des échanges pourrait avoir sur les pays pauvres, certaines études ont tenté de simuler les effets des APE sur le bien-être des consommateurs dans les pays et les régions ACP, afin d'estimer l'ampleur des répercussions possibles et les éventuels facteurs de gain et de perte. Ces études portent essentiellement sur les effets quantifiables tels que les effets directs sur les échanges et sur les recettes publiques. S'agissant des échanges, les effets directs sont de deux types :

- (a) l'effet de création d'échanges, qui accroît le niveau de bien-être : il contribue à l'amélioration du bien-être des consommateurs (du fait d'une diminution des prix et, partant, d'une augmentation du nombre de consommateurs ayant accès aux produits) à la suite de la suppression des droits à l'importation ; et
- (b) l'effet de détournement des échanges, qui réduit le niveau de bien-être : il survient si la suppression des droits de douane provoque la substitution des importations en provenance de producteurs

relativement efficaces et bon marché d'un pays tiers (autre qu'un pays ACP ou européen) par des importations en provenance de producteurs de l'UE moins efficaces, qui deviennent meilleur marché uniquement parce qu'ils bénéficient d'un traitement préférentiel.

12. Le tableau 1 ci-après fait la synthèse d'un certain nombre d'études clés qui utilisent des modèles informatisés d'équilibre général (IEG) et des modèles d'équilibre partiel (EP) pour estimer les effets potentiels d'un APE². Il convient cependant d'interpréter les résultats de ces simulations avec prudence, car les méthodes appliquées dans ces études présentent un certain nombre d'inconvénients. La modélisation fournit certes des indications utiles sur les effets probables à court terme de la libéralisation des échanges et aide les gouvernements à identifier les « gagnants » et les « perdants » potentiels. Elle s'avère toutefois limitée à plusieurs égards.

13. *Le cadre de modélisation est généralement de nature statique (autrement dit, il estime un effet ponctuel d'une répartition plus efficace des ressources) et n'intègre pas véritablement les répercussions de la libéralisation des échanges sur la croissance et la productivité.*

14. *Les modèles dépendent dans une large mesure des hypothèses retenues quant à la façon dont la production et la consommation réagiront à la libéralisation, au degré de substituabilité des importations et à la nature de la concurrence sur les marchés. À titre d'exemple, tous les modèles reposent sur l'hypothèse selon laquelle les réductions tarifaires se traduiront automatiquement par une réduction proportionnelle des prix, alors même que les producteurs de l'UE risquent fort de s'approprier certains des bénéfices prévisibles (voir ci-après – Un APE profiterait-il véritablement aux consommateurs ?).*

15. *Les modèles omettent des précisions importantes dans leurs scénarios (notamment la fréquence du recours aux obstacles non tarifaires) et ont tendance à ne pas tenir compte de la possibilité pour les pays ACP d'exclure de la libéralisation tarifaire une partie de leurs échanges avec l'UE. En outre, ces études ont une portée générale et n'informent pas les décideurs sur la façon dont les secteurs spécifiques seront touchés par la libéralisation.*

16. Ces inconvénients, dont beaucoup ont été reconnus par les concepteurs eux-mêmes, diminuent sensiblement le degré de fiabilité de ces modèles en tant

² Les modèles IEG simulent le monde entier et se prêtent mieux à l'estimation de la création et du détournement des échanges. Par contre, ils utilisent un niveau élevé d'agrégation sectorielle et, par conséquent, ne fournissent pas suffisamment de précisions sur des secteurs et de nombreuses régions ACP. Les modèles EP n'examinent que l'impact des réductions tarifaires sur les échanges. Ils analysent les effets en termes de bien-être en comparant les effets de création et de détournement des échanges, sans tenir compte de l'impact d'une éventuelle éviction des producteurs locaux ou d'une répartition plus efficace des ressources dans l'économie.

que mécanismes destinés à évaluer l'impact probable de la libéralisation des échanges sur le bien-être de façon générale.

17. L'ensemble des études montrent généralement que, pour presque tous les pays africains, les APE auraient davantage un effet de création des échanges, qu'un effet de détournement des échanges, tandis que leurs répercussions sur le bien-être seraient inégales. Toutefois, il est probable que les pertes de recettes tarifaires après l'entrée en vigueur des APE pèsent lourdement sur les ressources publiques.

Tableau 1 : Effets économiques des APE sur les régions ACP

Région et source	Création d'échanges (CE)/détournement des échanges (DE)	Incidences fiscales : recettes tarifaires	Effets sur le bien-être	Principaux gagnants et perdants
Afrique subsaharienne ^a			Négatifs (APE sans intégration régionale) Positifs (suppression des barrières au sein de la région) Positifs (accès sans restriction des pays de la région au marché de l'UE)	
Afrique de l'Ouest ^b	CE > DE	Pertes	Positifs	Nigéria et Ghana (gagnants) ; Cap-Vert et Gabon (perdants)
Afrique centrale ^a	CE > DE	Pertes	Positifs	Cameroun, Gabon et République démocratique du Congo (gagnants)
Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ^c	CE < DE pour la Tanzanie et CE = DE pour l'Ouganda	Fortes pertes	Légèrement négatifs pour la Tanzanie ; négligeables pour l'Ouganda	Tanzanie (perdante)
Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) ^a	CE > DE	Pertes	Positifs	Kenya, Maurice, Soudan et Éthiopie (gagnants)

Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) ^d	CE > DE	Fortes pertes	Largement positifs (APE avec intégration régionale) Légèrement positifs (APE sans intégration régionale)	Afrique du Sud, Zimbabwe et Maurice (gagnants) ; Zambie, Tanzanie, Mozambique, Swaziland (perdants)
Caraiïbes ^e	CE < DE (pour une diminution simultanée des taux NPF <50 %) CE > DE (pour une diminution simultanée des taux NPF >50 %)	Légères pertes	Légèrement négatifs (pour une diminution simultanée des taux NPF <20 %) Légèrement positifs (pour une diminution simultanée des taux NPF >20 %)	
Pacifique ^f	CE > DE	Légères pertes	Légèrement positifs	Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fiji (gagnants)

Sources : Overseas development Institute (2006), *The Potential Effects of Economic Partnership Agreements: What Quantitative Models Say*, juin 2006.

a) S. Karingi et al., Commission économique pour l'Afrique (ECA) (2005c), *Effets des accords de partenariat économique entre l'UE et l'Afrique sur l'économie et le bien-être*, Centre africain de politique commerciale (CAPC), Travail en cours n° 10, septembre.

b) M. Busse et H. Großmann (2004), *The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effect*, Institut d'économie internationale d'Hambourg (HWWA), Document d'analyse n° 294.

c) C. Milner et al. (2005), *Some Simple Analytics of the Trade and Welfare Effects of Economic Partnership Agreements*, *Journal of African Economies*, 14(3), p. 327-58

d) M. Tekere et D. Ndelela (2003), *Impact Assessment of Economic Partnership Agreements on Southern African Development Community and Preliminary Adjustment Scenarios*, Rapport final, Centre d'études sur le commerce et le développement, Harare, Zimbabwe ; A. Keck et R. Piermatini (2005), *L'incidence économique des APE dans les pays de la CDAA*, Document de travail, ERSD-2005-04, OMC, août.

e) D. Evans et al. (2006), *An EU - Caribbean Economic Partnership Agreement: Case Study*, in : *Assessing Regional Trade Agreements with Developing Countries*, Rapport final au Département britannique du développement international (DFID) ; M. Gasiorek et A. Winters (2004), *What Role for the EPAs in the Caribbean?*, *The World Economy*, p. 1335-62 ; D. Greenway et C. Milner (2003), *A Grim REPA*, Document de recherche de l'Université de Nottingham sur l'internationalisation des politiques économiques, 2003/30.

f) V. Roza et S. Szepesi (2003), *EPA Impact Studies: Perspectives for the Pacific*, EnBref2A, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), Maastricht.

III. UN APE PROFITERAIT-IL VÉRITABLEMENT AUX CONSOMMATEURS ?

18. La Communauté européenne a toujours affirmé qu'en dépit des difficultés que pose la libéralisation commerciale réciproque au titre des APE, l'un des principaux avantages de ces accords serait la fourniture d'un plus large éventail de produits et de services meilleur marché aux consommateurs dans les pays

ACP. Ce serait le cas si les réductions tarifaires sur les importations en provenance de l'UE entraînaient une diminution des prix pour les consommateurs des pays ACP (cet avantage découlerait essentiellement de l'effet de « création d'échanges »).

19. Pourtant, les consommateurs ne retirent pas nécessairement des avantages de la libéralisation des échanges dans le cadre d'un APE. Il se peut en effet qu'ils subissent les conséquences négatives d'un « détournement des échanges », dans le cas où les producteurs bon marché de pays tiers sont remplacés par des producteurs de l'UE moins efficaces, simplement en raison de l'accès préférentiel aux marchés des pays ACP accordé aux exportateurs de l'UE. Dans un tel scénario, les prix restent les mêmes et la suppression des taxes perçues sur les échanges profite non pas aux consommateurs, mais aux producteurs de l'UE, qui voient leurs exportations vers les pays ACP augmenter³. De même, il se pourrait que la diminution des droits de douane sur les marchés des pays ACP ne soit pas favorable aux consommateurs des pays ACP si les producteurs de l'UE parviennent à exercer un monopole et à élever les prix des marchandises au même niveau qu'avant la libéralisation. Dans les deux cas, les recettes provenant des taxes sur les échanges qui revenaient auparavant aux pays ACP sont perdues, tandis que les producteurs de l'UE bénéficient d'une hausse de leurs exportations à des prix peut-être supérieurs aux prix d'équilibre sur un marché concurrentiel.

20. En vue d'éviter ces effets négatifs sur le bien-être, certains observateurs ont fait valoir que si les pays ACP signent un APE et accordent des réductions tarifaires préférentielles sur les importations en provenance de l'UE, ils doivent en parallèle réduire leurs droits de douane NPF⁴. De fait, des réductions tarifaires préférentielles au titre d'un APE, conjuguées à des droits de douane NPF élevés provoqueraient des détournements d'échanges coûteux, au détriment des fournisseurs étrangers bon marché (non européens) et au profit d'autres fournisseurs plus chers (européens).

IV. PRODUCTEURS NATIONAUX : IMPACT SUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DES PAYS ACP

A. Producteurs nationaux et libéralisation

21. Quels seront les effets de la suppression des droits de douane pour les producteurs des pays ACP ? Il n'est pas facile de répondre à cette question, car la compétitivité des entreprises des pays ACP et de l'UE varie énormément et les industries des pays ACP sont extrêmement hétérogènes. Néanmoins, cette

³ M. Gasiorek et A. Winters (2004), *What Role for the EPAs in the Caribbean?*, The World Economy, p. 1335-62.

⁴Voir, par exemple, L. Hinkle et M. Schiff (2004), *Economic Partnership Agreements between Sub-Saharan Africa and the EU: A Development Perspective*, The World Economy 27(9), p. 1321-33.

question revêt une importance capitale pour les négociateurs des pays ACP, puisqu'elle influence l'opinion générale qu'ils se feront des avantages d'un APE. Elle entre également en ligne de compte au moment de déterminer quels secteurs et produits devraient être considérés comme sensibles et, partant, exclus d'une libéralisation tarifaire totale.

22. Si les entreprises des pays ACP sont en mesure d'améliorer leur niveau de qualité, de s'adapter rapidement à une concurrence accrue et d'avoir un avantage concurrentiel sur les importations de l'UE, elles pourraient faire concurrence aux entreprises européennes et étendre leurs marchés. De plus, les secteurs des pays ACP dont les procédés de production dépendent de biens d'équipement importés (machines, matériels, etc.) pourraient bénéficier d'une diminution du prix de ces intrants du fait des réductions tarifaires. Il est également probable qu'une concurrence accrue des importations contribue à améliorer le rendement des producteurs qui n'ont pas eu besoin d'une protection à la frontière.

23. Néanmoins, il est tout aussi probable que les réductions tarifaires donnent un avantage concurrentiel aux producteurs de l'UE au détriment des producteurs des pays ACP, contraignant ces derniers à cesser leurs activités, par exemple si :

- (a) les entreprises des pays ACP ne peuvent pas avoir accès à des intrants meilleur marché que ceux des entreprises de l'UE (notamment si l'approvisionnement en électricité est irrégulier ou plus coûteux dans un pays ACP, ou si ce pays n'a pas accès à des financements à un taux d'intérêt raisonnable) ;
- (b) les producteurs de l'UE sont nettement plus subventionnés que leurs concurrents des pays ACP (comme c'est le cas de nombreux producteurs agricoles de l'UE) ; ou
- (c) les entreprises des pays ACP sont moins en mesure de perfectionner leurs installations de production ou d'accéder à des technologies pour faire concurrence aux entreprises de l'UE.

24. Il convient de souligner que, dans les cas où les producteurs des pays ACP se trouvent en concurrence directe avec des producteurs de l'UE, il est fort peu probable qu'ils restent compétitifs. La capacité des producteurs des pays ACP de concurrencer les producteurs de l'UE est fortement limitée par des lourdes contraintes du côté de l'offre. Ce problème est particulièrement aigu pour les 39 pays ACP du groupe des pays les moins avancés (PMA). En effet, le Rapport 2006 sur les PMA de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) met en évidence leur manque de « capacités de production » – à savoir les ressources productives, les capacités entrepreneuriales et les relations de production –, qui sont essentielles pour permettre à un pays de s'engager dans le commerce de biens et de services⁵. Alors que la capacité de produire de manière compétitive au niveau international s'avère déterminante, la majorité des producteurs des pays ACP sont défavorisés par le manque

⁵ CNUCED (2006), *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés : Développer les capacités productives*, Genève, CNUCED.

d'infrastructures (notamment en matière d'énergie), par des institutions faibles, en particulier les entreprises, les systèmes financiers et les systèmes de connaissances nationaux, et par l'insuffisance de la demande.

25. Pour évaluer les effets des réductions tarifaires, il importe également de garder à l'esprit que bon nombre de pays ACP ont déjà procédé à une libéralisation substantielle des échanges dans le cadre de politiques d'ajustement structurel. Le tableau 2 ci-après indique les moyennes tarifaires simples en vigueur dans les pays ACP⁶.

Tableau 2 : Moyennes tarifaires simples dans les pays ACP par groupe APE

Groupe APE et pays	Moyenne tarifaire simple (%)
Groupe de l'Afrique centrale	
CEMAC ⁷	18
Sao Tomé-et-Principe	Pas disponible
Groupe de l'Afrique de l'Ouest	
UEMOA ⁸	12
Cap-Vert	Pas disponible
Gambie	12,7
Ghana	13,1
Guinée	6,5
Libéria	Pas disponible
Nigéria	30,0
Sierra Leone	14,9
Mauritanie	10,9
Groupe de l'Afrique orientale et australe	
CAE (Kenya, Ouganda)	12,3
Burundi	23,4
Comores	Pas disponible
Djibouti	30,8
Érythrée	7,9
Éthiopie	18,8
Madagascar	4,6
Malawi	13,1
Maurice	18,4
République démocratique du Congo	12,0
Rwanda	17,4
Seychelles	28,3
Soudan	24,5
Zambie	14,0
Zimbabwe	16,4

⁶ La « moyenne tarifaire simple » est la moyenne non pondérée par le volume des échanges.

⁷ Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale, comprenant le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine et le Tchad.

⁸ Union économique et monétaire ouest-africaine, comprenant le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

Groupe CDAA	
UDAA ⁹ (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland)	11,4
Angola	8,8
Mozambique	12,1
Tanzanie (également membre de la CAE)	12,3
CARIFORUM¹⁰	
OECO ¹¹ , Antigua-et-Barbuda	9,6
Dominique	9,9
Grenade	10,5
Saint-Kitts-et-Nevis	9,4
Sainte-Lucie	8,9
Saint-Vincent-et-Grenadines	9,8
Bahamas	30,6
Barbade	13,1
Belize	10,5
Guyane	11,0
Haïti	Pas disponible
Jamaïque	7,2
Suriname	17,5
Trinité-et-Tobago	7,9
République dominicaine	8,5
Groupe du Pacifique	
Fiji	7,3
Îles Cook	Pas disponible
Îles Marshall	Pas disponible
Îles Salomon	22,2
Kiribati	Pas disponible
Micronésie	Pas disponible
Nauru	Pas disponible
Nioué	Pas disponible
Palaos	Pas disponible
Papouasie-Nouvelle-Guinée	6,0
Samoa	Pas disponible
Timor-Leste	Pas disponible
Tonga	Pas disponible
Tuvalu	Pas disponible
Vanuatu	13,8

Sources : L. Hinkle et al. (2005), *Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa*, in : *Trade, Doha, and Development: A window into the issues*, R. Newfarmer (éd.), Washington DC, Banque mondiale.

26. Il se peut que le taux de protection effectif pour certains produits soit plus élevé que la moyenne tarifaire ne le suggère en raison de crêtes tarifaires et, dans certains cas, de l'interdiction totale d'importer certains produits spécifiques dans les pays ACP. Néanmoins, les chiffres du tableau ci-dessus montrent que les

⁹ Union douanière d'Afrique australe.

¹⁰ Forum des Caraïbes du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

¹¹ Organisation des États des Caraïbes orientales.

droits de douane appliqués varient entre les pays ACP et sont souvent plus bas qu'on ne le prétend fréquemment.

B. Politique industrielle – développement futur

27. Au-delà de l'effet ponctuel de réduction tarifaire, un APE aura également des incidences sur le développement futur des pays ACP en abaissant définitivement le niveau des droits de douane : les engagements pris en matière de réduction tarifaire seraient « contraignants » pour les pays ACP. Il importe de souligner que les APE auront des répercussions à la fois sur la situation actuelle et les perspectives d'avenir des pays. En interdisant le recours à des mesures tarifaires, les APE limitent la capacité des gouvernements des pays ACP d'appliquer des politiques tarifaires visant à encourager la production, à protéger leurs industries et à les aider à progresser dans la « chaîne de valeur », c'est-à-dire dans les secteurs de produits à plus forte valeur ajoutée.

28. Quoique les politiques tarifaires ne soient pas les seuls mécanismes dont disposent les gouvernements pour stimuler le développement industriel, elles peuvent jouer un rôle important dans la stratégie politique des États, en particulier ceux dont les ressources sont limitées et qui ont difficilement accès à d'autres instruments. Généralement, les pays ACP n'appliquent ni mesure de sauvegarde (il n'est pas clairement établi si les APE intégreraient de telles mesures), ni de droit antidumping, et n'ont pas les moyens de subventionner leur production ou de soutenir les revenus de leurs producteurs. Les droits de douane sont par contre faciles à instaurer et à gérer.

29. D'autres mécanismes peuvent être envisagés, notamment des politiques en matière de taux de change, des mesures d'incitation fiscale, des subsides, des taxes à l'exportation et des politiques visant à améliorer l'infrastructure et l'accumulation de capital humain. Cependant, le recours à nombre de ces instruments est déjà interdit par des règles commerciales multilatérales ou risque d'être soumis à des nouvelles restrictions négociées dans le cadre des APE.

C. Économie politique dans le cadre des négociations sur les réductions tarifaires

30. Il importe également de comprendre l'économie politique de la libéralisation des échanges dans le contexte des négociations sur les APE. Si les pays ACP concluent un APE, ils seront autorisés à exclure de la libéralisation une part limitée de leurs échanges avec l'UE. Les négociations internes engagées dans chaque pays ACP pour déterminer quels produits figureront sur les listes d'exclusions nationales risquent d'être très difficiles, car les gouvernements sont confrontés à des objectifs politiques incompatibles et aux pressions de groupes antagoniques. En outre, les APE doivent être conclus entre l'UE et des groupes de pays qui forment des unions douanières. Par conséquent, des négociations similaires doivent être menées à l'échelon régional entre les pays de ces groupes. Le fait de trier sur le volet les produits qui seront exclus de la libéralisation peut

avoir des effets indésirables en matière de développement, puisque les pays ont tendance à protéger les produits sensibles existants (autrement dit le statut quo), plutôt qu'à créer un espace pour des secteurs susceptibles d'offrir des possibilités de croissance importante à l'avenir.

V. ÉVALUATION DE L'IMPACT DES APE – ÉTUDES SECTORIELLES

A. Une « cible mouvante » difficile à atteindre : listes d'exclusions des pays ACP

31. La difficulté que pose l'analyse des effets des négociations relatives aux APE dans un secteur spécifique réside dans le fait qu'il est impossible d'identifier tous les secteurs visés par des réductions tarifaires tant que les listes d'exclusions des pays ACP ne sont pas finalisées. Chaque groupe de pays ACP peut exclure totalement ou partiellement un certain nombre de produits de la libéralisation (une marge qui devrait avoisiner 20 % de leurs échanges avec l'UE). Ainsi, toute analyse visant à déterminer les secteurs et les industries qui seront touchés par un APE se heurte au même problème, à savoir que les produits qui seront inclus dans les listes d'exclusions n'ont pas encore été sélectionnés et restent pour l'essentiel des « cibles mouvantes ».

32. Outre des listes d'exclusions, les pays ACP peuvent négocier un calendrier de mise en œuvre pour éliminer progressivement les droits de douane sur différents produits et ne libéraliser les produits les plus sensibles qu'à l'issue de la période de mise en œuvre.

B. Libéralisation et évaluations de l'impact sur le développement durable

33. En vue d'analyser les effets de la libéralisation tarifaire dans le cadre d'un APE, l'UE a commandé une série d'évaluations de l'impact sur le développement durable (EIDD). Les EIDD sont effectuées sur la base d'un ensemble de techniques de recherche quantitative (modélisation économique) et qualitative (consultations et entretiens) et visent à évaluer l'impact d'un APE sur le développement des pays ACP. Un rapport d'EIDD a été réalisé pour chacun des six groupes APE. Les résultats de ces rapports sont présentés dans le tableau 3 ci-dessous.

1. Définir les secteurs non compétitifs

34. De toutes les EIDD effectuées, l'évaluation relative au secteur agroalimentaire d'Afrique de l'Ouest est la seule à analyser avec précision les effets sur un secteur susceptible d'être en concurrence directe avec les producteurs de l'UE dans un contexte de libéralisation, qui amènerait les

consommateurs à remplacer les produits d'origine nationale par des importations en provenance de l'UE. Le rapport d'EIDD établit que, dans un contexte de libéralisation totale, l'industrie agroalimentaire en Afrique de l'Ouest subirait des fortes hausses des importations de pommes de terre, d'oignons, de bœuf et de volaille¹². L'EIDD rend compte de la diminution des prix des intrants tels que les machines et l'emballage (importés de l'UE), mais indique que les bénéfices tirés de la libéralisation totale des échanges risquent d'être minimes, puisque les droits de douane appliqués sur ces intrants par les pays d'Afrique de l'Ouest sont déjà faibles (5 % au sein de l'UEMOA).

35. Les autres rapports d'EIDD ont tendance à analyser essentiellement les conséquences que des règles plus libéralisées pourraient avoir sur l'accès au marché de l'UE, ainsi que les effets potentiels d'une intégration régionale accrue.

2. Évaluations statiques : importations et exportations actuelles

36. L'une des difficultés que posent les évaluations de l'impact d'un APE tient du fait que leur analyse est relativement statique : elle ne couvre que les secteurs de production actuels des économies des pays ACP. C'est pourquoi elle ne peut pas indiquer dans quelle mesure la libéralisation réciproque pourrait dynamiser les futurs secteurs d'activités productives dans les économies des pays ACP, en excluant ces secteurs susceptibles d'apporter une valeur ajoutée. Il n'est pas évident de rendre compte d'une telle dimension, car on peut difficilement « prédire » avec précision quels seront les futurs secteurs de croissance dans les pays ACP et ce qui pourrait advenir de ces secteurs en l'absence d'un APE.

37. Par ailleurs, il est problématique qu'une part de la littérature consacrée aux APE ait tendance à étudier les secteurs qui ont déjà subi des libéralisations tarifaires par le passé, dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel des années 90, et qu'elle tente d'extrapoler à partir de cette expérience, en vue de définir les secteurs qui pourraient subir les effets des APE dans les pays ACP. Malheureusement, ce type d'analyse définit en général les secteurs qui ont déjà été fortement touchés par la libéralisation et sur lesquels les APE devraient donc avoir relativement peu d'effets.

¹² *Évaluation de l'impact sur le développement durable des Accords de partenariat économique UE-ACP (2005), Phase II, Rapport final, 27 juillet 2005. Section relative à l'agro-industrie d'Afrique de l'Ouest.*

Tableau 3 : Évaluations de l'impact sur le développement durable (EIDD)¹³

Rapport (Groupe APE)	Études de cas	Conclusions
CDA Règles d'origine dans le groupe des pays de la CDA	Lesotho – Industrie du vêtement Namibie – Pêche en mer	Vêtements : croissance substantielle, mais à partir d'un niveau initial faible au Lesotho, en Namibie et au Swaziland ; croissance absolue la plus forte au Botswana ; gains les plus importants dans le secteur du tricot. Pêche : fortes hausses des exportations de poisson en provenance de l'Angola (niveau initial des exportations peu élevé), faible progression des exportations de produits de la pêche transformés de Tanzanie et du Mozambique.
Afrique centrale Services financiers en Afrique centrale	Secteur financier en Afrique centrale dans le contexte d'un APE	Importation de services financiers : très peu d'effets de création et de détournement des échanges, notamment parce que l'accès au marché des services financiers de la CEMAC est déjà libéralisé et qu'il n'existe aucune limitation du traitement national. Exportation de services financiers : hausse de l'investissement étranger direct (IED) dans le secteur financier ; développement des activités bancaires (assurances ou crédits à l'exportation). Renforcement de l'intégration financière.
Afrique orientale et australe Horticulture en Afrique orientale et australe	Secteur horticole (roses, haricots verts et pois) au Kenya, en Zambie, et en Éthiopie	Dans tous les pays ACP, qu'ils soient des PMA ou non, les exportations de produits horticoles augmenteront. Les producteurs bénéficieront également d'intrants horticoles meilleur marché grâce à la libéralisation tarifaire. Kenya : les exportations vers l'UE continueront à progresser et l'horticulture reste compétitive. Zambie et Éthiopie : le scénario APE correspond à la situation actuelle dans ces pays, où les exportations devraient augmenter dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes ». Un protocole sur les mesures sanitaires et phytosanitaires pourrait réduire les coûts de la mise en conformité ; l'intégration régionale pourrait contribuer à développer les exportations de légumes au sein de la région (par ex. pois de second choix).

¹³ Source : les rapports complets d'EIDD sont disponibles sur <http://www.sia-acp.org/acp/uk/news.php>

<p>Afrique de l'Ouest</p> <p>Agro-industrie en Afrique de l'Ouest</p>	<p>Fruits et légumes (fruits et légumes tropicaux destinés à l'exportation – mangues, ananas et haricots verts ; légumes produits pour le marché régional – pommes de terre, oignons et tomates) Céréales (blé et produits à base de blé) Viande (bœuf et volaille) Coton (fil de coton et tissus écrus)</p>	<p>Dans le contexte d'une libéralisation totale : Selon les estimations, les importations dans l'agro-industrie connaîtront des fortes hausses : 16 % pour les oignons, 15 % pour les pommes de terre, 16 % pour le bœuf et 18 % pour la volaille. Le blé n'est pas sensible aux variations de prix dans les pays de l'UEMOA.</p> <p>Dans le contexte d'un APE : Le rapport d'EIDD recommande d'inclure les produits suivants dans la liste d'exclusions de l'Afrique de l'Ouest : pommes de terre, oignons, tomates préparées et volaille.</p> <p>Pour les fruits et légumes : la libéralisation du marché de l'UE ne profitera qu'aux pays qui ne sont pas des PMA. Des droits de douane existent uniquement pour un nombre limité de produits à base de mangues et les gains seront probablement très faibles.</p>
<p>Caraïbes</p> <p>Services de tourisme dans la région des Caraïbes</p>	<p>Tourisme, services liés au tourisme (par ex. la construction) et bateaux de croisière</p>	<p>Modes 1 et 2 : aucun changement, le régime de l'UE étant déjà libéralisé à cet égard. Mode 3 : le régime de l'UE prévoit peu de restrictions, mais les possibilités qui s'offrent aux pays des Caraïbes sont limitées par une capacité d'investissement insuffisante. Mode 4 : hausse potentielle des exportations des Caraïbes vers l'UE dans le cadre de la libéralisation, mais certains obstacles subsistent, notamment les coûts élevés et la difficulté à obtenir des visas.</p> <p>Sur la base des observations ci-dessus, les simulations pour la Jamaïque et Trinité-et-Tobago indiquent des hausses marginales de la production dans le secteur du tourisme et d'autres secteurs connexes, ainsi que des hausses des flux d'IED. Effets positifs sur l'intégration régionale.</p>
<p>Pacifique</p> <p>Pêche dans la région du Pacifique</p>	<p>La pêche dans le Pacifique, en particulier la pêche au thon, qui est le secteur le plus important pour la région (avec le tourisme)</p>	<p>Impact insignifiant sur le flux des échanges. Les pays ACP du Pacifique bénéficient déjà d'un libre accès au marché de l'UE pour le poisson et les produits dérivés. Un APE ne changera donc pas le statut quo : ils pourront continuer d'exporter leurs produits vers l'UE.</p> <p>L'accès de l'UE aux marchés des pays ACP du Pacifique est limité, car les produits de la pêche sont parmi les plus protégés, notamment pour protéger les marchés intérieurs contre des pays voisins influents tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le rapport recommande d'inclure les produits de la pêche dans la liste des « produits sensibles » des pays ACP du Pacifique.</p>

VI. PERTES DE RECETTES PUBLIQUES ET IMPACT SUR LES DÉPENSES

38. Outre les difficultés liées à la hausse des importations en provenance de l'UE et à la suppression de droits de douane qui auraient pu être utilisés pour promouvoir des industries futures, les APE posent un problème plus immédiat aux pays ACP. En effet, la réduction des droits de douane perçus sur les importations en provenance de l'UE risque d'entraîner des pertes substantielles de recettes publiques.

39. L'impact d'un APE sera considérable pour deux raisons. Tout d'abord, les gouvernements des pays ACP sont fortement dépendants des taxes à l'importation, qui constituent une source de revenus pour leurs budgets. Cette dépendance est due en partie au fait que les taxes à l'importation sont relativement rentables et faciles à gérer. En outre, le secteur privé formel est restreint dans nombre de pays ACP¹⁴. Ainsi, la part des droits de douane dans le montant total des taxes prélevées peut atteindre jusqu'à 53 %, comme le montre le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 : Part des taxes à l'importation dans les recettes fiscales de 2001¹⁵

Pays	Part (%)
Burundi	16,4 %
Cameroun	31,6 %
Côte d'Ivoire	27,6 %
Éthiopie	26,3 %
Guinée	42,9 %
Madagascar	53,5 %
Maurice	29,3 %
Ouganda	50,3 %
Papouasie-Nouvelle-Guinée	24,2 %
République démocratique du Congo	33,7 %
République du Congo	23,2 %
Sierra Leone	49,8 %
Swaziland	54,7 %

Source : *Indicateurs du développement dans le monde, 2003*, Banque mondiale, p. 281 (Tableau 5.6).

40. Une étude de la Banque mondiale établit que, pour les pays d'Afrique subsaharienne, les recettes tarifaires représentent en moyenne 7 à 10 % des

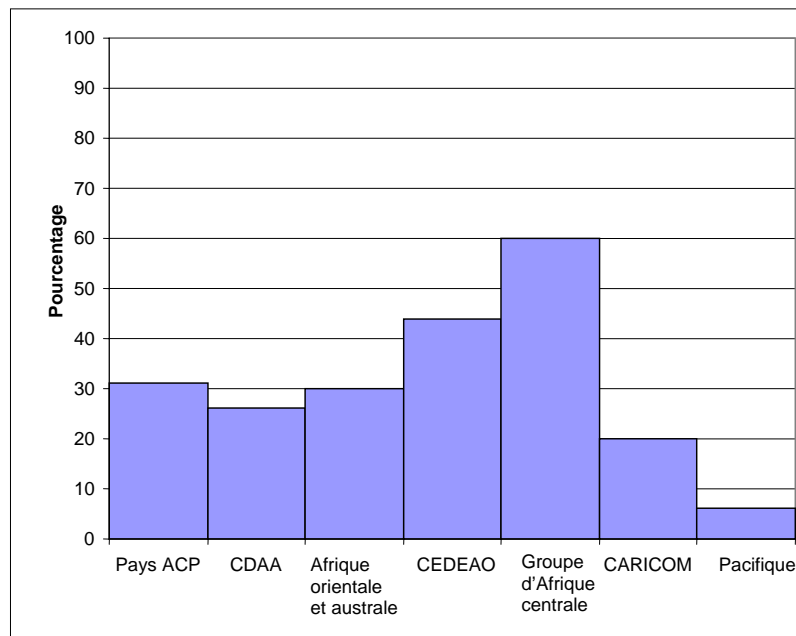
¹⁴ En général, il est également difficile de recourir à l'impôt sur le revenu pour générer des recettes publiques, car une grande part des activités économiques dans les pays ACP sont réalisées dans le secteur informel.

¹⁵ Les taxes à l'importation comprennent toutes les taxes perçues sur les produits importés aux points d'entrée dans le pays.

recettes publiques¹⁶. Dans le cas le plus extrême, en Gambie, près de 34 % du budget de l'État provient des taxes à l'importation, contre plus de 17 % au Sénégal et au Togo¹⁷.

41. La deuxième raison pour laquelle un APE peut avoir un impact considérable tient du fait que la grande majorité des importations des pays ACP et, partant, des taxes à l'importation proviennent de l'UE. Le diagramme 1 ci-dessous indique la part totale des importations des pays ACP issues de l'UE. En Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest, plus de 40 % de toutes les importations sont d'origine européenne. Au Cap-Vert, 74,3 % des importations totales viennent de l'UE, contre 61,8 % en Gambie¹⁸.

Diagramme 1 : Part des importations des pays ACP provenant de l'UE (2004)



Source : Données 2004 COMTRADE, www.trademap.org
N.B. : Le diagramme inclut toutes les importations, excepté le pétrole.

A. Estimation des pertes de recettes publiques

42. Diverses études ont tenté d'estimer les effets d'un APE sur les recettes publiques en utilisant les niveaux actuels des droits de douane, afin de mesurer l'impact de la mise en œuvre complète de la libéralisation pour toutes les importations en provenance de l'UE¹⁹. La plupart des études se concentrent sur

¹⁶ L. Hinkle et al (2005), *Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa*, in : *Trade, Doha, and Development: A window into the issues*, R. Newfarmer (éd.), Washington DC, Banque mondiale, p. 267-280.

¹⁷ M. Busse et H. Großmann (2004), p. 13.

¹⁸ *Ibid*, p. 14

¹⁹ Ces études utilisent des modèles d'équilibre partiel pour estimer les pertes de recettes tarifaires. M. Busse et H. Großmann (2004) ; P. Khandelwal (2004), *COMESA and SADC*:

des groupes de négociation d'APE spécifiques en Afrique²⁰. Les résultats de ces études sont présentés dans le tableau 5 ci-dessous et correspondent au « scénario catastrophe », c'est-à-dire à une libéralisation de 100 % des importations des pays ACP en provenance de l'UE. Comme l'indique le tableau, la Gambie et le Cap-Vert perdraient près de 20 % de leurs recettes publiques, ce qui équivaut à plus de 3,5 % de leur PIB. De même, on estime que le Ghana et le Sénégal connaîtraient une diminution de leurs recettes publiques de l'ordre de 10 à 11 % du PIB.

Tableau 5 : Estimation des pertes de recettes tarifaires pour les pays africains

	Pertes absolues	PIB %	Dépenses %
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)²¹			
Bénin	27,6 - 39,5	1,2	6,7 - 8,6
Burkina Faso	17,5 - 22,0	0,7	5,6 - 6,1
Cap-Vert	24,0	4,1	9,8
Côte d'Ivoire	82,9 - 112,2	0,8	4,6 - 5,6
Gambie	13,8	3,5	21,9
Ghana	90,8 - 193,7	1,8	10,3 - 19,2
Guinée	16,7	0,6	4,9
Guinée-Bissau	2,2 - 7,2	1,1	5,6 - 19,4
Libéria	-	-	-
Mali	16,6 - 33,1	0,6	3,8 - 4,5
Mauritanie	11,8 - 14,6	1,2	6,3 - 7,1
Niger	6,6 - 20,5	0,3	3,6 - 7,6
Nigéria	426,9 - 487,8	1,2	2,3 - 2,5
Sénégal	80,2 - 87,9	1,9	6,0 - 10,7
Sierra Leone	-	-	-
Togo	12,9 - 35,5	1,0	7,4 - 12,5

Prospects and Challenges for Regional Trade Integration, WP/04/227, FMI, Washington DC ; Karingi et al., CEA (2005a), *EU-SADC Economic Partnership Agreement: A Regional Perspective*, CAPC, Travail en cours n° 28 ; Karingi et al., CEA (2005b), *Assessment of the Impact of the Economic Partnership Agreement between the ECOWAS Countries and the European Union*, CAPC, Travail en cours n° 29.

²⁰ Les recherches devraient se poursuivre pour déterminer les pertes de recettes tarifaires dans les régions des Caraïbes et du Pacifique. Il est probable que l'impact d'un APE sur les recettes publiques soit moins marqué dans ces régions, puisque les importations provenant de l'UE représentent moins de 20 % de toutes les importations dans les Caraïbes et moins de 10 % dans la région du Pacifique. Selon Karingi et al. CEA (2005a), un APE ne devrait pas provoquer de pertes de recettes tarifaires importantes dans les pays de l'UDAA, en raison de la formule de partage des recettes tarifaires en vigueur au sein de l'Union douanière. L'impact sur les recettes au Lesotho et au Swaziland se chiffrerait à 256 314 dollars (USD) et à 811 140 dollars respectivement, contre 5,2 millions de dollars au Botswana et 3,8 millions de dollars en Namibie.

²¹ CEA (2005b) n° 29 et M. Busse et al. (2004). Parmi les études analysées dans le cadre du présent document, M. Busse et al (2004) est la seule à prendre en compte les taux de recouvrement.

Afrique orientale et australe ²²			
Burundi	-	1,6	6,9
Comores	-	1,6	6,3
Djibouti	-	-	-
Érythrée	-	-	-
Éthiopie	-	-	-
Kenya	-	0,6	7,7
Madagascar	-	0,2	1,9
Malawi	-	-	3,3
Maurice	-	1,8	11,8
Ouganda	-	0,2	0,7
République démocratique du Congo	-	-	-
Rwanda	-	0,8	10,2
Seychelles	-	-	-
Zambie	-	0,5	4,0
Zimbabwe	-	-	-
CEMAC ²³			
Cameroun	-	-	10,6
Congo	-	-	11,7
Gabon	-	-	-
Guinée équatoriale	-	-	-
République centrafricaine	-	-	-
Sao Tomé-et-Principe	-	-	-
Tchad	-	-	13,6
CDAA ²⁴			
Angola	103,2	0,6	2,4
Botswana	5,2	0,1	0,2
Lesotho	0,2	0,0	0,1
Mozambique	7,6	0,2	1,5
Namibie	3,8	0,2	0,5
Swaziland	0,8	0,1	0,4
Tanzanie	32,5	0,3	2,3

B. Impact potentiel sur les dépenses publiques

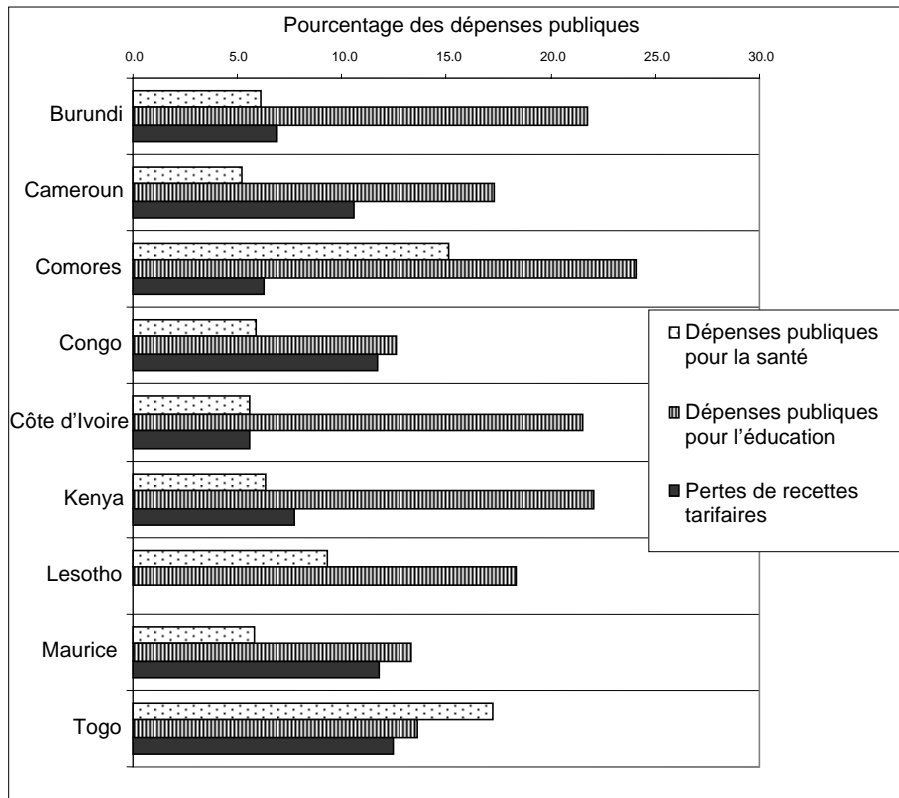
43. Si les pays ACP ne sont pas en mesure de limiter les pertes de recettes tarifaires en générant des recettes par d'autres moyens, ils pourraient être contraints de réduire les dépenses allouées à des services publics essentiels. Le diagramme 2 ci-dessous montre que même des pertes apparemment minimales peuvent correspondre à des parts importantes des dépenses publiques. Par exemple au Burundi, au Cameroun, au Congo, au Kenya et à Maurice, les pertes de recettes tarifaires pourraient dépasser la totalité des dépenses allouées à la santé. Au Congo, à Maurice et au Togo, la diminution des recettes publiques à la suite de la libéralisation des échanges au titre d'un APE est presque équivalente aux dépenses publiques allouées à l'éducation.

²² Khandelwal (2004).

²³ CEA (2005a) n° 28.

²⁴ CEA (2005a) n° 28.

Diagramme 2 : Comparaison des pertes de recettes tarifaires et des dépenses publiques allouées à la santé et à l'éducation



Sources : Les données relatives aux pertes de recettes tarifaires sont tirées de CEA (2005a), CEA (2005b) et Khandelwal (2004). Les données relatives aux dépenses publiques allouées à l'éducation sont tirées du *Rapport mondial sur le développement humain* (2005) du PNUD et correspondent à la période 2000-2002. Les données relatives aux dépenses publiques allouées à la santé sont tirées du *Rapport mondial sur le développement humain* (2003 et 2005) du PNUD et calculées sur la base des dépenses moyennes au cours de la période 2000-2002.

C. Comment limiter les pertes probables de recettes fiscales ?

44. Les résultats présentés ci-dessus correspondent au « scénario catastrophe », ce qui signifie que, dans les faits, les pertes de recettes tarifaires des pays ACP seront probablement moins élevées ou s'échelonnent sur plusieurs années et ne seront donc pas immédiates. Néanmoins, les conséquences fiscales des APE risquent d'être très lourdes et les gouvernements des pays ACP devront trouver des moyens de minimiser ou de compenser ces pertes.

45. *Listes d'exclusions* : les pertes de recettes publiques pourraient être limitées si les pays ACP excluent de la libéralisation les importations en provenance de l'UE qui génèrent une part essentielle des recettes tarifaires. Les pays ACP devraient ensuite jongler avec les produits à inclure aux listes d'exclusions : ceux qu'ils souhaitent protéger pour des raisons liées soit à la concurrence interne, soit à leurs recettes tarifaires.

46. *Améliorer l'efficacité du recouvrement et la gestion des taxes* : les pays pourraient diminuer l'impact des réductions tarifaires en améliorant leur gestion des taxes et leurs taux de recouvrement²⁵. Les taux de recouvrement sont généralement faibles dans les pays ACP. Selon Busse et al. (2004), les taux moyens de recouvrement des droits de douane en Afrique de l'Ouest s'élèvent au maximum à 70 % des recettes tarifaires potentielles. Au Ghana, en Guinée-Bissau et au Mali, les taux de recouvrement sont inférieurs à 35 %. Des améliorations sont donc possibles, mais les réformes fiscales sont lentes et difficiles à mettre en œuvre ainsi qu'à faire appliquer.

47. *Élargir la base taxable* : la Communauté européenne répète constamment que les pays ACP devraient remplacer leurs taxes sur les échanges par des taxes sur la valeur ajoutée (TVA) afin d'élargir leur base taxable. La TVA a certes l'avantage de ne pas générer d'effet de distorsion sur les échanges. Il s'agit toutefois d'une taxe sur la consommation qui, en tant que telle, est généralement de caractère régressif – c'est-à-dire qu'elle pèse plus lourdement sur les pauvres, car leur revenu est essentiellement utilisé pour acheter des produits alimentaires. En outre, il est probable que le changement de système de taxation engendre des coûts substantiels. Les taxes sur le revenu et sur la consommation impliquent une longue procédure de gestion, un capital humain conséquent et des systèmes juridiques complexes, tandis que les taxes sur les échanges sont relativement simples et rentables. Par ailleurs, certains pays ACP ont déjà instauré un système de TVA.

48. *Compenser les pertes de recettes tarifaires avec l'aide* : la Communauté européenne a également suggéré que même si les pays ACP subissent des pertes de recettes tarifaires, celles-ci pourront être compensées par une assistance accrue grâce au Fonds européen de développement, qui sera utilisé pour aider les pays ACP à se restructurer et à supporter les coûts d'ajustement. Cela ne sera possible que si une assistance financière supplémentaire est véritablement accordée dans le cadre des APE. Néanmoins, cette solution n'est pas idéale, car l'aide et l'assistance technique sont bien souvent conditionnelles et incertaines.

49. Quoiqu'il existe un corpus de théories et de conseils en matière de politique bien établis sur la manière de développer des nouvelles sources de recettes publiques, les résultats du redressement des recettes à la suite de périodes de libéralisation des échanges ont été particulièrement maigres dans les pays à faible revenu : ceux-ci n'ont pu recouvrer tout au plus que 30 cents pour

²⁵ Selon les données recueillies par D. Greenway et C. Milner (1991), la République de Maurice, le Kenya et la Jamaïque ont pu accroître leurs recettes publiques après l'entrée en vigueur de politiques de libéralisation des échanges, en améliorant l'efficacité de la gestion et du recouvrement des droits de douane. D. Greenway et C. Milner (1991), *Fiscal Dependence on Trade Taxes and Trade Policy Reform*, Journal of Development Studies 27 (avril), 95-132.

chaque dollar de recettes tarifaires perdu à cause de la libéralisation²⁶. Selon les conclusions de Baunsgaard et Keen (2004), rien ne prouve qu'un système de TVA en soi aide les pays à faire face aux effets de la libéralisation des échanges sur les recettes publiques. Néanmoins, la Communauté européenne a constamment affirmé que le passage à des systèmes de taxes indirectes est nécessaire à long terme pour moderniser les régimes fiscaux, précisant que tous les pays désireux d'intégrer le système de commerce mondial devront s'y soumettre tôt ou tard.

VII. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

50. Les tendances à long terme des indicateurs de pauvreté et de sécurité alimentaire ont été généralement positives pour l'ensemble des pays en développement. Néanmoins, les progrès ont été lents et très inégaux d'une région et d'un pays à l'autre. En particulier, les pays ACP n'ont pas contribué pleinement aux progrès accomplis. En général, ils dépendent dans une large mesure du commerce pour garantir leur sécurité alimentaire.

51. Les principaux défis prévisibles de la libéralisation tarifaire en termes de sécurité alimentaire sont liés à la création effective d'unions douanières régionales et à l'adoption de droits de douane extérieurs communs, au renforcement de la compétitivité des systèmes agricoles des pays ACP et à la libéralisation du commerce des produits agricoles et alimentaires importés d'Europe.

52. Dans certaines régions ACP, les produits importés de l'UE font actuellement concurrence aux produits locaux, dans un contexte où la productivité et les règles sont inégales compte tenu des subsides au sein de l'UE. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, les produits importés concurrencent aujourd'hui 70 % des produits locaux (céréales, lait, légumes, etc.).

53. Pour les communautés qui dépendent de ce type de produits, une libéralisation plus poussée des échanges risquerait de multiplier les hausses d'importations et, partant, de menacer la sécurité de leurs moyens d'existence. Pour ces pays, cela pourrait se traduire par une dépendance accrue aux importations de produits alimentaires, par des changements de préférences en matière d'alimentation et de consommation, par l'affaiblissement potentiel des complémentarités régionales actuelles dans le secteur de l'agriculture et par une diminution du potentiel d'attraction de l'aide et des ressources financières pour des investissements dans le secteur rural de la région.

54. Quoique les négociations sur les APE soient bien avancées, beaucoup doit encore être négocié en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire dans le

²⁶ Résultats basés sur les données d'un panel de 111 pays sur la période 1975-2000. Voir T. Baunsgaard et M. Keen (2004), *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalisation*, Document de travail du FMI, WP/05/112.

cadre des APE et de l'OMC. Il importe que les changements en matière de politique qui seront intégrés aux APE soutiennent les moyens d'existence dans les pays ACP, par exemple en facilitant les échanges qui profitent aux pauvres, qu'ils soient consommateurs ou producteurs. Selon la FAO²⁷, les systèmes d'intégration régionale peuvent promouvoir des politiques de sécurité alimentaire favorables aux populations démunies, en contribuant à faciliter les échanges, à harmoniser les politiques agricoles nationales et à soutenir les programmes nationaux de sécurité alimentaire.

CONCLUSIONS

55. Quoique que les réductions tarifaires soient au cœur de tout accord de libre-échange, les pays ACP font face à des difficultés majeures dans les négociations sur les APE avec l'UE. Les négociateurs devront tenir compte des difficultés que pose la transition vers la réciprocité dans les relations commerciales avec l'UE et des effets de la libéralisation totale des échanges sur la viabilité des producteurs nationaux, sur la promotion des futures activités manufacturières, sur les prélèvements fiscaux destinés à soutenir l'action gouvernementale, et sur la protection de la sécurité alimentaire.

56. Malheureusement, il est extrêmement difficile, voire impossible, de prédire avec certitude et précision l'ensemble des effets de la libéralisation. De plus, les négociateurs des pays ACP négocient « à l'aveuglette », puisqu'ils connaissent mal les effets sectoriels potentiels des APE pour les producteurs nationaux. Par ailleurs, les représentants du secteur privé n'ont pas participé effectivement, tant s'en faut, aux négociations sur les APE et sont mal informés. De surcroît, les négociateurs n'ont pas les moyens de prévoir quels secteurs pourraient avoir besoin d'une protection tarifaire sélective à l'avenir. En fait, peu de pays ACP ont un cadre de développement bien défini, sur la base duquel ils peuvent prendre position dans les négociations. Faute d'avoir établi des priorités nationales et régionales en matière de développement, les négociateurs des pays ACP peuvent tout au plus réagir aux propositions de la Communauté européenne, limitant ainsi leurs moyens d'action pour négocier avec l'UE un accord de libre-échange véritablement favorable au développement.

²⁷ FAO (2006), *La dimension agricole de l'Accord de partenariat ACP-UE*, Rome.

BIBLIOGRAPHIE

- M. Busse et H. Großmann (2004), *The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade*, Institut d'économie internationale d'Hambourg (HWWA), Document d'analyse n° 294.
- CNUCED (2006), *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés : Développer les capacités productives*, CNUCED.
- D. Evans et al. (2006), *An EU – Caribbean Economic Partnership Agreement: Case Study*, in : *Assessing Regional Trade Agreements with Developing Countries*, Rapport final au Département britannique du développement international (DFID).
- Évaluation de l'impact sur le développement durable des Accords de partenariat économique UE-ACP (2005)*, Phase II, Rapport final, 27 juillet 2005.
- M. Gasiorek et A. Winters (2004), *What Role for the EPAs in the Caribbean?*, *The World Economy*, p. 1335-62.
- D. Greenway et C. Milner (2003), *A Grim REPA*, Document de recherche de l'Université de Nottingham sur l'internationalisation des politiques économiques, 2003/30.
- L. Hinkle et M. Schiff (2004), *Economic Partnership Agreements between Sub-Saharan Africa and the EU: A Development Perspective*, *The World Economy* 27(9) p. 1321-33.
- L. Hinkle et al. (2005), *Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa*, in : *Trade, Doha, and Development: A window into the issues*, R. Newfarmer (éd.), Washington DC, Banque mondiale, p. 267-280.
- S. Karingi et al., CEA (2005b), *Assessment of the Impact of the Economic Partnership Agreement between the ECOWAS Countries and the European Union*, Centre africain de politique commerciale, Travail en cours n° 29.
- S. Karingi et al., CEA (2005c), *Effets des accords de partenariat économique entre l'UE et l'Afrique sur l'économie et le bien-être*, Centre africain de politique commerciale, Travail en cours n° 10.
- S. Karingi et al., CEA (2005a), *EU-SADC Economic Partnership Agreement: A Regional Perspective*, Centre africain de politique commerciale, Travail en cours n° 28.
- P. Khandelwal (2004), *COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration*, WP/04/227, Fonds monétaire international (FMI), Washington DC.
- A. Keck et R. Piermatini (2005), *L'incidence économique des APE dans les pays de la CDA*, Document de travail, ERSD-2005-04, OMC, août.
- C. Milner et al. (2005), *Some Simple Analytics of the Trade and Welfare Effects of Economic Partnership Agreements*, *Journal of African Economies*, 14(3), p. 327-58.
- Overseas Development Institute (2006), *The Potential Effects of Economic Partnership Agreements: What Quantitative Models Say*, juin 2006.
- V. Roza et S. Szepesi (2003), *EPA Impact Studies: Perspectives for the Pacific*, EnBref2A, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), Maastricht.

M. Tekere et D. Ndelela (2003), *Impact Assessment of Economic Partnership Agreements on Southern African Development Community and Preliminary Adjustment Scenarios*, Rapport final, Centre d'études sur le commerce et le développement, Harare, Zimbabwe.

ÉTUDE D'AUDIENCE
Document analytique du Centre Sud

Libéralisation des échanges : une transition difficile vers la réciprocité

Un objectif important du Centre Sud est de fournir des analyses brèves au moment opportun sur des sujets spécifiques clés en cours de négociation à l'OMC ou dans d'autres forums multilatéraux comme l'OMPI. Nos publications constituent un des moyens utilisés pour atteindre cet objectif.

Afin d'améliorer la qualité et l'utilité de nos publications, nous aimerions bénéficier de votre avis, de vos commentaires et de vos suggestions concernant cette étude.

Votre nom et adresse (facultatif) : _____

Quel est votre principal domaine d'activités ?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Formation ou recherche | <input type="checkbox"/> Médias |
| <input type="checkbox"/> Gouvernement | <input type="checkbox"/> Organisation non gouvernementale |
| <input type="checkbox"/> Organisation internationale | <input type="checkbox"/> Autre (prière de préciser) |

Cette publication vous a-t-elle été utile ? [Un seul choix possible]

- Très utile Assez utile Peu utile Inutile

Pourquoi ? _____

Comment jugez-vous le contenu de cette publication ? [Un seul choix possible]

- Excellent Très bon Satisfaisant Faible

Remarques : _____

Voudriez-vous figurer sur notre liste de diffusion pour les envois électroniques ou sur papier ? Oui Non

Si oui, veuillez préciser :

- Électronique** - veuillez indiquer votre nom et votre adresse électronique :
 Papier - veuillez indiquer votre nom et votre adresse postale :

Confidentialité des données personnelles : Vos coordonnées personnelles seront traitées en toute confidentialité et ne seront pas transmises à des tiers. Le Centre Sud n'utilisera les coordonnées que vous avez communiquées que pour vous faire parvenir, si vous le désirez, des copies de nos publications en version électronique ou sur papier. Vous êtes libres de vous retirer de nos listes de diffusion à tout moment.

Veuillez retourner ce formulaire par courrier électronique, fax ou poste à :

South Centre Feedback
Chemin du Champ d'Anier 17
1211 Genève 19
Suisse
Adresse électronique : south@southcentre.org
Fax : +41 22 798 8531



**Chemin du Champ d'Anier 17
Case postale 228, 1211 Genève 19
Suisse**

**Téléphone : (41 22) 791 8050
Fax : (41 22) 798 8531
Adresse électronique : south@southcentre.org**

**Site Internet :
<http://www.southcentre.org>**