



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde

« Quel cadre pour les politiques agricoles, demain, en Europe et dans les pays en développement ? »

Colloque des 27, 28 et 29 novembre 2006
organisé par Notre Europe, Pluriagri et FARM

Intervention de Bernard PETIT, Directeur Général Adjoint au Développement de la Commission européenne 29 novembre 2006

Je vous remercie de me donner l'opportunité de partager avec vous quelques réflexions sur les Accords de Partenariat Economique (APE) dont vous avez débattu pendant ces trois sessions de rencontres. Je ne le ferai pas dans une perspective d'universitaire, de chercheur ou de spécialiste des questions commerciales mais, dans une perspective de « développeur », puisque j'ai passé trente années de mon existence professionnelle au service du développement. Je me permets cette remarque car les discussions, voire les divergences, que vous avez exprimées cet après-midi, existent au sein de la Commission européenne, soyez-en certains. J'ai les mêmes discussions passionnées, parfois émotionnelles, avec mes collègues de la Direction générale du commerce, mais surtout avec mes collègues de la Direction générale de l'agriculture. Il n'y a pas de pensée unique, non plus, au sein de la Commission.

Cette question des Accords de Partenariat Economique a été très controversée pendant la négociation de l'accord de Cotonou. Les mêmes critiques continuent à se développer depuis l'ouverture des négociations avec les six régions Afrique Caraïbes et Pacifique (ACP). Ces critiques proviennent, pour un certain nombre, des Etats ACP, mais elles sont, également, exacerbées par des organisations non gouvernementales et une partie du monde académique qui expriment une opposition générale à la libéralisation et, plus globalement, à la mondialisation. Il est impératif d'écouter ces critiques, de ne pas être dogmatique, de prendre en compte les préoccupations des uns et des autres, de dialoguer avec eux et non pas d'aller vers la confrontation ou de rester figé sur des positions tranchées.

Plutôt que de m'engager dans un débat rhétorique, même émotionnel, sur cette question, je voudrais, de façon plus pragmatique, partir d'un constat et en tirer une démarche et voir quelles sont les conditions pour que cette démarche soit assurée de succès.

Le constat quel est-il ? Depuis trente ans, les pays ACP ont bénéficié de préférences unilatérales sur le marché communautaire qui, au fil des années et des engagements multilatéraux, se sont érodées et n'ont favorisé ni la production, ni la diversification, ni l'accroissement des exportations. Au contraire, les pays ACP ont perdu des parts sur le marché communautaire au profit de leurs concurrents d'Asie ou d'Amérique latine qui ne bénéficiaient pas des mêmes préférences. Le constat met en lumière, également, deux autres éléments. Premièrement, les investissements directs étrangers ne se tournent que très peu vers l'Afrique - qui n'en reçoit environ que 2 %. Deuxièmement, les préférences unilatérales des conventions précédentes n'étaient plus compatibles avec les règles de l'OMC. Ce constat, les négociateurs

de Cotonou l'ont fait et, malgré les doutes, malgré les incertitudes, malgré les craintes, ils ont choisi la démarche des APE. Leur objectif, à ce titre, n'est pas la création de zones de libre échange, au sens stricte du concept, dans lesquelles l'Union européenne aurait des intérêts offensifs ou agressifs à l'égard des marchés ACP. L'objectif est avant tout « développemental ». Il est, d'abord, de faciliter, d'appuyer l'établissement de marchés régionaux plus grands, plus performants, plus dynamiques avant de développer les échanges commerciaux entre les régions ACP et l'Europe. Les perspectives les plus immédiates en matière de commerce se trouvent dans les régions ACP et, paradoxalement, c'est là que se trouvent les obstacles les plus importants au commerce. L'intégration régionale, nous pensons, peut contribuer à stimuler les échanges et la croissance économique. L'intégration régionale, par ailleurs, va bien au-delà de considérations économiques; elle est la clef de la paix et de la stabilité dans une région et est donc un préalable au développement. Il s'agit là d'un domaine où l'Europe peut proposer une expérience, un savoir-faire, sans comparaison. Les APE sont un élément déterminant de cette équation. Ces accords ne sont pas un objectif en soi. Le véritable objectif de cette démarche est de promouvoir le développement durable pour éradiquer la pauvreté. En effet, des marchés régionaux plus grands, plus dynamiques attireront de nouveaux investissements privés. Mais pour attirer les investissements privés il est nécessaire d'offrir aux investisseurs un environnement réglementaire qui soit plus sûr, plus prévisible pour l'activité des entreprises. En Afrique, il faut en moyenne soixante-quatre jours pour créer une entreprise, il faut dix-huit signatures pour exporter un produit - il n'en faut que trois pour les pays de l'OCDE... Je pourrais continuer longtemps cette litanie d'exemples qui constituent autant de maux qui freinent le développement. Les APE ont l'ambition de constituer une réponse à cette situation. Mais, avant de former ce que la Commission appelle « un véritable outil de développement », deux conditions, au moins, sont à satisfaire : l'accès au marché dans les deux sens et le financement, l'appui financier à apporter à ce processus. En ce qui concerne l'accès au marché, je connais la position des pays ACP qui ont très clairement exprimé leur désir d'avoir un accès sans restriction au marché communautaire, en d'autres termes d'avoir un élargissement à tous les pays ACP de l'initiative que Pascal Lamy avait créée, « Tout sauf les armes ». A cet égard, il existe des discussions parfois animées au sein de la Commission. En tant que développeur, il n'y a, pour moi, pas d'alternative. Si l'ambition de mise en œuvre d'accords de partenariat économique est réelle, il faut que pour tous les pays ACP, PMA ou non, soit mis en place un accès sans restriction au marché européen. Naturellement, ce n'est pas suffisant. Les tarifs sont importants. Cependant, aujourd'hui, les normes, les standards sont un élément aussi, sinon plus, important. Ils nécessitent à cet égard un appui sans réserve de l'Union européenne.

Mais qu'en est il de l'ouverture par les Etats ACP de leurs marchés aux exportations européennes ? Il s'agit là d'un domaine sur lequel la Commission a donné, depuis longtemps, des assurances. Les APE seront mis en œuvre avec toute la flexibilité requise. Voyons ce que cela signifie concrètement. Dans l'état de la négociation, il s'agit d'engagements politiques mais concrètement il faudra négocier sur ce que signifie cette flexibilité, j'invite les partenaires ACP à le faire. Nous n'attendrons pas que les régions ACP ouvrent complètement leurs marchés aux exportations européennes. Cette libéralisation sera mise en œuvre de façon asymétrique avec de longs délais de transition. Que veut dire "longs délais"? Douze, quinze, vingt ans? Cela doit faire partie de la négociation. Il est aussi impératif de protéger les industries

naissantes, les secteurs sensibles pour l'activité économique des pays concernés et les producteurs de ces pays. Nous n'allons pas ouvrir immédiatement ces marchés et soumettre ces produits sensibles à la concurrence plus large. Enfin, l'Union européenne doit se montrer ambitieuse et généreuse à ce sujet. Il faudra aussi bien traiter dans le cadre des négociations APE, la situation de produits européens bénéficiant de subventions à l'exportation et qui pourraient introduire une concurrence parfaitement déloyale dans l'échange entre l'Europe et les pays ACP. Pour l'instant, cette question, qui est fondamentale, n'a pas fait l'objet d'un mandat à la Commission. En tant que développeur, je me battraï sur ce point. Nous savons que les APE doivent être compatibles avec les règles de l'OMC et, à cet égard, des engagements politiques ont été pris par le commissaire Peter Mendelson et le commissaire Louis Michel. Tous deux vont défendre avec force, à l'OMC, la flexibilité dans le processus de libéralisation.

Abordons maintenant la question des financements. Il s'agit là d'un sujet important et sensible. Il est clair que les pays ACP auront besoin d'une aide substantielle pour renforcer leurs capacités et s'adapter, à la fois, à l'intégration économique et au nouveau régime commercial proposé, pour développer leur capacité de réponse et financer le coût de l'ajustement.

Outre la mise en place d'une aide financière, les APE ne seront pas réussies si l'agriculture continue à être délaissée comme cela a été le cas depuis des décennies. Les niveaux d'aide à l'agriculture ont continuellement décliné depuis vingt ans. Pourquoi ? Il est sans doute plus gratifiant aux yeux de son opinion publique de favoriser l'éducation et la santé. De surcroît, l'agriculture est un domaine extrêmement difficile à traiter. Les processus sont longs et comportent énormément de composantes. Ainsi les donateurs s'en retirent. Même la Commission européenne n'a consacré qu'entre 3 et 5 % de ses financements à l'agriculture dans le cadre du Fonds Européen de Développement (FED) précédent. Si les donateurs ont une responsabilité importante, la responsabilité première incombe aux pays ACP eux-mêmes qui n'ont pas fait de l'agriculture leur première priorité alors que 70 % des pauvres vivent en milieu rural. Il faut donc opérer un changement de tendance très net. Si l'agriculture n'est pas remise au niveau des priorités, qui devrait être le sien, les APE sont voués à l'échec.

Le concept des APE ne peut pas être, également, désolidarisé de l'accord de Cotonou et du FED, comme s'ils poursuivaient un objectif de développement qui leur serait propre. C'est la raison pour laquelle, au niveau de la Commission, nous avons décidé que l'enveloppe régionale du prochain FED – environ deux milliards d'euros - soutiendrait, intégralement, ce processus, en couvrant les deux dimensions du programme : d'une part la maximisation des avantages à tirer du commerce et, d'autre part, l'intégration régionale. Mais naturellement ceci n'est pas suffisant. Au-delà de ce que fait la Commission avec les ressources qu'elle gère, c'est l'Union européenne, dans son ensemble, qui doit soutenir les APE. Le Conseil des ministres de l'Union européenne l'a confirmé avec clarté. Il a décidé, le mois dernier, qu'une part très substantielle de l'aide bilatérale des Etats membres serait consacrée aux APE. C'est environ un milliard d'euros par an que les Etats membres se sont engagés à mettre à la disposition de l'aide au commerce à partir de 2010. Nous ne pouvons qu'applaudir un tel engagement politique. Il faut, maintenant, le traduire concrètement dans la réalité pour aboutir à une vision commune combinant la volonté des pays ACP de

mener les réformes politiques nécessaires et le soutien fort et sans réserve de l'Union européenne d'accompagner ces réformes.

Souvent est évoquée la notion d'alternative aux APE. Existe-t-elle vraiment ? Est-elle valide et offre-t-elle les mêmes bénéfices que les APE ? La Commission, et ce point est présent dans l'accord de Cotonou, a toujours considéré qu'elle examinerait toute proposition à cet égard. Mais que pouvons nous envisager qui serait compatible avec l'OMC ? Pour les PMA la situation est simple, puisqu'ils ont tous le bénéfice du « Tout sauf les armes », ils pourraient continuer à en bénéficier. Pour les pays non PMA, l'alternative sera d'être intégrés ou d'avoir accès au système de préférences généralisées. Mais ce système offre moins d'avantages que l'accord de Cotonou actuel. Dans les deux cas, en ce qui me concerne, les pays ACP perdraient la sécurité, les règles, le renforcement de l'intégration régionale, l'accès à des marchés régionaux plus grands plus dynamiques. Je ne pense pas non plus que cela puisse constituer un modèle de développement à plus long terme. Certains partagent le sentiment qu'il n'existe pas d'alternative, mais ces mêmes personnes, ces mêmes Etats poussent à étendre le délai de négociation et donc à solliciter une nouvelle dérogation à l'OMC. Mais, ils ne peuvent ignorer qu'une telle dérogation est extrêmement difficile à obtenir, parce qu'il y a, à l'OMC, de nombreux pays en développement. Certains, même plus pauvres que les pays ACP, rejettent les avantages accordés à ces pays, car ils voient en eux une forme de discrimination. Mais, supposons qu'une telle dérogation soit accordée. Le prix à payer serait très élevé en terme d'une nouvelle érosion très substantielle des préférences dont bénéficient actuellement les pays ACP.

Pour conclure, je soulignerai que la Commission, dans sa diversité, est consciente des difficultés, des contraintes, auxquelles doivent faire face les administrations des pays ACP et les régions dans les pays ACP. S'engager dans une nouvelle démarche, quelle qu'elle soit, crée, toujours, des réticences et des résistances d'appareils qui sont compréhensibles. A mon avis, cette négociation a été trop politisée, voire trop dogmatisée. Naturellement, il est possible de dissenter à l'infini sur le sexe des anges. Vous vous souvenez que les Romains écrasaient des perles fines dans l'ambrosie en pensant devenir éternels, tandis que les Barbares trépignaient d'impatience aux pieds de la ville éternelle. On pourrait dire des APE ce qu'Alain, le philosophe, disait du théâtre : « Le tragique est dans l'attente, pas dans la catastrophe ». Il faudrait aujourd'hui un peu moins d'idéologie et un peu plus de bon sens de part et d'autre. J'espère que les rencontres, comme celle à laquelle nous participons à l'heure actuelle, oeuvreront dans ce sens.

Je vous remercie.