



# **LES SCÉNARIOS DE COTONOU**

## **LES NÉGOCIATIONS DES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE)**

**ENTRE**

**L'UNION EUROPEENNE  
ET L'AFRIQUE DE L'OUEST**

EDITION -JUN 2009

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**



© **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Bénin)**

Rue Amelco, Les Cocotiers

08 B.P. 0620 Tri Postal

Cotonou - Bénin

Tél : +229 21 30 27 89 / 21 30 28 84

Fax : +229 21 30 32 27

E-mail : [cotonou@fes-westafrica.org](mailto:cotonou@fes-westafrica.org)

<http://benin.fes-international.de>

ISBN 978-99-919-307-1-8

Dépôt Légal N° 4174 du 16 juin 2009

Bibliothèque Nationale - 2<sup>ème</sup> Trimestre

**Editions COPEF**

Tél : +229 21 30 16 04 / 90 03 93 32

E-mail : [imprimerie\\_copef2006@yahoo.fr](mailto:imprimerie_copef2006@yahoo.fr)

Cotonou - Bénin

## SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUCTION</b>   | 4  |
| Préface   | 5  |
| Pourquoi des scénarios?   | 7  |
| Résumé des scénarios de Cotonou                                 | 9  |
| <br>  |    |
| <b>LES SCENARIOS DE COTONOU</b>                                 | 10 |
| I Un accord de libéralisation complet. Et Vogue La Galère !     | 11 |
| II Un accord de libéralisation partiel : L'espoir en chantant ! | 15 |
| III Une région, trois accords, zéro intégration !               | 19 |
| IV Ni Accord ! Ni Dieu ! Ni Maître !                            | 23 |
| <br>  |    |
| <b>ANNEXE</b>   | 26 |
| Le Chemin menant aux scénarios                                  | 27 |
| Liste des abréviations  | 29 |
| Liste des participants  | 30 |



**INTRODUCTION :**



# P

## RÉFACE

---

Conformément aux dispositions de l'Accord de Cotonou, signé en 2000, l'Union Européenne et les pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique) ont accepté de remodeler le cadre de leurs relations commerciales pour le rendre conforme aux exigences de l'OMC. Les nouveaux Accords de Partenariat Economique (APE) négociés devraient entrer en vigueur en 2008. Cependant les négociations de l'Accord de Partenariat Economique entre la Région Afrique de l'Ouest et l'Union Européenne n'ont pas abouti à une conclusion en fin 2007, ce qui a conduit deux pays de l'Afrique de l'Ouest (le Ghana et la Côte d'Ivoire) à signer des accords individuels avec l'UE. La position déjà complexe de la région dans les négociations, parce que comprenant seize (16) pays avec une large variété d'intérêts et de capacités économiques, s'est encore compliquée. En sus, des pressions supplémentaires s'exercent sur elle pour qu'elle conclut un accord avant que la mise en application des accords intérimaires ne remettent en cause l'union douanière de la région. Les efforts se poursuivent donc pour conclure un APE pour toute la région, dans le but de préserver et de faire évoluer l'intégration régionale tout en assurant l'accès continu aux marchés européens.

La Friedrich-Ebert-Stiftung a accompagné le processus de négociation en Afrique de l'Ouest depuis son lancement en 2002, appuyant les acteurs étatiques et non étatiques pour leur implication dans ce processus. La complexité des points négociés, la variété des intérêts dans la région et la myriade de détails techniques ont maintes et une fois posé des obstacles sérieux à la participation effective de plusieurs acteurs clés. Bien que les négociations soient déjà très avancées, nombre d'acteurs concernés par ce processus et ses impacts potentiels continuent de se tirailler au sein de la région sur des spécificités des points négociés et les implications des diverses options retenues.

Les scénarii ne doivent pas être confondus avec les évaluations d'impact économique. Ils ne donnent pas non plus une certaine prédiction du futur. Mais ils donnent, bien entendu, une idée bien informée et bien fondée des choix variés qui se présentent à la région, illustrant ainsi l'impact des diverses options techniques. Ils projettent ce que pourrait vraisemblablement être les conséquences des divers résultats négociés sur le développement futur de la région. Nous espérons donc que les « Scénarii de Cotonou » permettront à beaucoup plus d'acteurs de l'Afrique de l'Ouest et d'Europe de s'impliquer dans le processus de négociation. Les scénarii montrent qu'il n'y a aucun choix facile à faire pour la région et que plusieurs mesures d'accompagnement doivent être mises en place, quelle que soit l'issue des négociations. Une plus large discussion sur le chemin à prendre et une réflexion ouverte sur les diverses options est donc tout à fait nécessaire. Il est entendu que les scénarii alimentent de telles réflexions et j'espère qu'il y aura encore plus de débats nourris basés sur et autour de ces quatre scénarii dans les mois à venir.

Ce qui a conféré aux scénarii leur vrai fondement, étaient les efforts conjugués et les contributions remarquables des membres de l'équipe d'élaboration des scénarii qui comprenait vingt (20) experts,

représentant une dizaine de pays, tous étroitement impliqués dans les négociations des APE et les problèmes liés à elles. Ils ont participé aux différentes étapes de l'exercice d'élaboration des scénarii en leur nom propre. Les scénarii finaux présentés dans cette publication constituent nécessairement un compromis entre divers points de vue représentés dans l'équipe et reflètent un consensus atteint par toute l'équipe. Je voudrais les remercier tous pour leur engagement au projet.

Je dois une gratitude particulière à mon collègue Winfried Veit, de la FES Genève, dont la longue expérience en matière d'élaboration de scénario nous a guidés à travers cet exercice et à El Hadji Diouf, dont les conseils, le soutien indéfectible et le talent d'homme de plume ont été précieux jusqu'à la dernière ligne. Je voudrais aussi remercier l'équipe du Centre Sud qui a fait de très précieuses contributions au projet et enfin mes collègues de la FES Cotonou et de la FES Genève pour leur dévouement exemplaire au travail tout le long du processus.

**Uta Dirksen**

Coordonnatrice du Programme Régional sur  
L'Intégration Régionale et le Commerce International en Afrique de l'Ouest  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Cotonou

# P

## OURQUOI LES SCÉNARII ?

---

Winfried Veit

«Nous ne savons simplement pas.» C'était le fameux commentaire de John Maynard Keynes sur le futur – et la motivation principale pour l'élaboration des scénarii. Depuis plusieurs siècles les êtres humains essaient de prédire le futur, en consultant l'oracle à Delphi dans les temps anciens, à travers des techniques sophistiquées d'extrapolation de tendance de nos jours. Des stratèges militaires, en particulier, ont toujours eu la passion d'élaborer des scénarii pour se préparer à faire face à diverses situations. Plus tard la technique de scénario a été adaptée et rendue opérationnelle dans les affaires aussi.

Les incertitudes compliquent le processus d'élaboration de scénario. Puisque le futur est complètement inconnu, tout est pensable même si l'on pourrait le considérer comme improbable. Peter Schwartz a vu juste quand il affirme que : les scénarii sont un outil pour nous aider « à faire des choix aujourd'hui avec une idée de comment ils pourraient aboutir » (Schwartz 1991: 4).

Comment les scénarii fonctionnent – ils ? Ils n'expliquent pas bien clairement un seul futur possible, mais ils tracent différents futurs. Libre alors à ceux qui prennent les décisions de choisir quel futur ils préfèrent et quelle stratégie ils choisissent de mettre en œuvre. Les sceptiques du scénario peuvent faire la critique selon laquelle une tendance spécifique est exagérée ou l'influence de certains facteurs est surestimée. Les défenseurs du scénario pourraient quant - à eux mettre l'accent sur le fait que les scénarii peuvent servir de miroir qui montre la réalité de façon crue.

Comment les scénarii s'élaborent – ils ? Un exercice d'élaboration de scénario commence par l'analyse de ce qui est déjà connu, c'est-à-dire la situation actuelle. On se met d'accord sur les problèmes clés actuels dans un milieu spécifique, les dynamiques qui peuvent jouer un rôle crucial dans le futur sont identifiées, et les événements externes qui peuvent induire des changements fondamentaux sont pris en compte. Les scénarii doivent être élaborés par une équipe hétérogène composée de personnes qui ont des backgrounds différents et des perspectives qui varient. Les scénarii ne visent pas à créer le consensus, c'est absolument le contraire. Les scénarii doivent être consistants, plausibles quand bien même « certaines parties ayant part à l'exercice d'élaboration du scénario peuvent considérer certains scénarii comme excessivement improbable et indésirable, mais personne ne pourrait montrer qu'un scénario est impossible ». (Lempert/ Popper/ Bankes 2003: 30).

**Schwartz**, Peter (1991): The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World, New York/London/Toronto/Sydney/Auckland: Doubleday

**Lempert**, Robert J. / **Popper**, Steven W. / **Bankes**, Steven C. (2003): Shaping the Next One Hundred Years. New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis, Santa Monica/ Arlington/Pittsburgh: RAND



## RÉSUMÉ DES SCÉNARIOS DE COTONOU

### **Un accord de libéralisation complet. Et vogue la galère !**

La région Afrique de l'ouest signe un APE complet avec l'UE. Tous les domaines y figurent : marchandises, services, propriété intellectuelle etc. Un programme de développement financé par l'Europe y est inclus pour en faciliter la mise en œuvre. Mais les impacts sont désastreux pour la région. L'unité régionale retrouvée ne confère pas les moyens de tirer profit de l'APE. La région fait face à des importations massives à des prix trop bas. Son industrie qui ne produit plus se meurt. Son agriculture se détériore. Elle ne tire pas profit de la délocalisation des services.

### **Un accord de libéralisation partiel : l'espoir en chantant !**

La région Afrique de l'ouest signe un accord partiel intérimaire avec l'Europe. Ne sont concernés que le commerce des marchandises. Les perspectives sont bonnes. L'APE sert de levier à l'intégration régionale. Les institutions régionales mettent en place des politiques sectorielles pour préparer la suite des négociations pour les autres domaines. Le niveau et le délai de libéralisation sont raisonnables. La région trouve un bon rythme d'ouverture de son marché. L'agriculture et l'industrie se développent dans la mesure où elles bénéficient de mesures de protection idoines.

### **Une région, Trois accords, Zéro intégration !**

Les négociations s'enlisent. La région n'a pas d'APE. La Côte d'Ivoire et le Ghana conservent leur APE et un accès privilégié au marché européen. Le Nigéria reste dans le SGP et fait face au relèvement des droits de douane sur le marché européen. C'est le statu quo. Le processus d'intégration régionale vole en éclats. La situation économique est difficile. Le volume des échanges intra-régionaux se rétrécit. Le tissu industriel se fragilise. L'agriculture se détériore. Chaque pays définit sa politique commerciale, indépendamment des intérêts régionaux.

### **Ni accord ! Ni Dieu ! Ni Maître !**

Les négociations s'enlisent. La région n'a pas d'APE. Mais les pays qui avaient signé dénoncent leur accord. On revient au point de départ. Le processus d'intégration régionale est sauvé. Il se fait suivant un rythme propre à la région. Les PMA ont encore un accès privilégié au marché européen avec l'initiative TSF. Les non PMA perdent des recettes fiscales et font face à des difficultés financières. Toute la région en profite pour diversifier ses partenariats avec d'autres régions du monde. Mais la route vers le développement est longue.

## **LES SCENARIOS DE COTONOU :**

- I Un Accord de libéralisation complet.  
Et vogue La Galère !
  
- II Un Accord de libéralisation partiel :  
L'espoir en chantant !
  
- III Une région, trois accords, zéro intégration !
  
- IV Ni Accord ! Ni Dieu ! Ni Maitre !

## UN ACCORD DE LIBÉRALISATION COMPLET. ET VOGUE LA GALÈRE !

**« Avancer, c'est mourir. Reculer, c'est mourir. Donc, mieux vaut avancer et mourir ! »** Proverbe africain

*La confiance qui règne entre les pays de la CEDEAO et l'UE n'a jamais été aussi grande. Après les suspicions, tout le monde semble comprendre que les relations commerciales historiques entre les deux partenaires doivent être sauvegardées. En prenant en compte les intérêts des uns et des autres, un APE complet incluant à la fois les marchandises, les services, la propriété intellectuelle ainsi que toutes les autres questions nouvelles, est signé. L'ouverture du marché de l'Afrique de l'ouest est de l'ordre de 80%, pour un délai de mise en œuvre de 15 ans.*

La libéralisation du commerce des marchandises ne pose pas de problème particulier. Le principe de l'ouverture des marchés est acquis, de la même manière que la totalité des échanges entre les deux partenaires ne pourra pas faire l'objet de libéralisation. L'ouverture ambitieuse du marché de l'Afrique de l'ouest matérialise une réelle ambition de commercer ensemble, et de ne courir aucun risque lié à une remise en cause de leur accord par les autres membres de l'OMC. Le marché d'échanges s'élargit substantiellement. Les produits de l'Europe entrent plus facilement dans la région et ses besoins en exportations sont mieux pris en charge, particulièrement dans les domaines des biens d'équipements et des produits manufacturés. D'ailleurs, la région semble y trouver son compte. Les échanges intra-régionaux y sont encore très bas. Et l'augmentation du niveau d'importation remédie cette faiblesse, au moins à moyen et long termes. En plus, le consommateur ouest africain y trouve son intérêt puisqu'il se rend compte du fait que la réduction des tarifs douaniers sur les importations a comme résultat de lui présenter des produits de qualité à des niveaux de prix compétitifs par rapport aux produits locaux, à long terme.

Mais même si la région a maintenu son unité en signant un APE régional, elle n'est pas en réalité prête pour sa mise en œuvre. Elle n'a pas suffisamment de capacités administratives, techniques et financières pour le faire. Les institutions existantes ne sont pas non plus préparées à faire face à la délicatesse de sujets nouveaux d'une importance capitale pour la sous-région. Le manque de maîtrise des enjeux liés à la propriété intellectuelle, aux services financiers et aux investissements par exemple, ne garantit pas une prise en charge de ces intérêts spécifiques, tant dans la négociation que dans la mise en œuvre. Il s'y ajoute qu'un APE complet reste sujet à des désagréments exogènes qui peuvent remettre en cause les impacts escomptés. Le monde a beaucoup changé dernièrement.



La crise financière est devenue une crise économique globale. Le changement climatique enlève toute prévisibilité aux orientations futures du monde. La crise alimentaire persiste. Les prix du pétrole prennent l'ascenseur. La pauvreté s'accroît en Afrique de l'ouest. Les revenus de plus en plus bas ne garantissent plus aux plus démunis le minimum vital.

En termes de développement économique, la région s'expose à des risques importants, notamment dans les domaines industriel, agricole, des services et des investissements. Les petites industries qui n'ont pas eu le temps de se consolider sont complètement détruites et tous les efforts d'industrialisation initiés ces dernières années sont remis en cause. La plupart des emplois sont détruits. Avec un risque plus élevé pour les emplois non qualifiés à court terme. A long terme, même les emplois qualifiés ne résisteront pas si la quasi-totalité de la demande intérieure est satisfaite par les importations en provenance de l'Europe. La région devient ainsi un vaste champ de consommation de produits extérieurs et toutes les initiatives locales sont vouées à l'échec. Tous les avantages commerciaux annoncés restent théoriques si la force de production intérieure disparaît et si les populations ont perdu leur pouvoir d'achat en perdant leur travail. Une telle région, prioritairement importatrice et qui ne produit plus, ne peut plus faire face à la mise en place d'infrastructures nécessaires à son développement, ni veiller à garantir un environnement propice à des investissements extérieurs. Le climat des affaires se dégrade et l'Afrique de l'ouest perd toute son attractivité. Toutes les opportunités commerciales bâties sur de longues années pour garantir à la région une réelle capacité d'offre tombent comme un château de cartes. La région n'est plus qu'une partie du marché intérieur de l'Europe.

L'agriculture de la région est dans une très mauvaise posture. Les producteurs de la région doivent faire face à l'accroissement des importations. Le marché de la région est ouvert. L'Europe saisit l'opportunité de l'inonder avec ses produits. Les produits locaux font face à une concurrence nouvelle à laquelle ils ne sont pas préparés. Pire, l'accroissement des importations est facilité et accompagné par l'octroi de mesures de soutien internes aux producteurs européens. Les prix appliqués dans la région ouest africaine sont en dessous des normes concurrentielles. Les consommateurs locaux s'y retrouvent. Les producteurs locaux ne peuvent plus faire face. Des filières entières sont menacées. Les volailles, les pommes de terre, les tomates locales ne trouvent plus preneurs. Le sous-emploi gagne du terrain. La dépendance alimentaire à l'égard des produits importés est une réalité. Le pouvoir d'achat s'affaïsse. La pauvreté s'installe.

Les règles du jeu du marché ne sont pas respectées et l'agriculture de la région se meurt. Le salut est dans le volume des produits agricoles que la région peut mettre dans sa liste des produits sensibles. A l'évidence, 80% d'ouverture de marché la condamnent fatalement. Pour rester en vie, la région se donne des garanties supplémentaires. Des instruments de défense commerciale sont prévus. Des mesures de sauvegarde, des droits antidumping et des droits compensateurs sont institués. Les importations massives sont limitées par des quotas et des surtaxes douanières temporaires. La région se protège sans céder au protectionnisme.

La libéralisation du commerce des services et des investissements est acquise. Tous les secteurs des services sont inclus dans l'APE. Aucun secteur majeur n'est exclu. Malgré le rejet de principe de négocier de la question des investissements à l'OMC, un accord est intervenu entre les deux partenaires. Il en est de même pour les autres thèmes dits de Singapour (Concurrence et Marchés Publics). En termes d'intégration régionale, de sérieux problèmes de cohérence se font jour. L'absence de cadre régional sur ces questions a privilégié l'usage de la multiplicité des législations nationales.

L'impact de la libéralisation des services sur l'économie de la région est globalement mitigé. Le système a les défauts de ses qualités. D'une part, les qualifications des fournisseurs de services de la région sont convenablement reconnues par les pays européens. Ce qui se présente comme une belle opportunité d'emplois pour des millions de professionnels de la région, et une augmentation de leur pouvoir d'achat. Le même effet est visible sur tous les autres secteurs dérivés qui profitent du développement global des services et des investissements. L'effet de démultiplication joue au profit des petites et moyennes entreprises sous-contractantes ou fournisseurs de services. Les multinationales qui s'implantent dans la région développent aussi des réseaux de services dont les populations locales sont les principaux bénéficiaires. D'autre part, la Clause du traitement national interdit de discriminer les étrangers au profit des nationaux. Ces petites et moyennes entreprises potentiellement bénéficiaires du système font face à la concurrence de fournisseurs de services délocalisés. Les emplois promis et les capitaux amassés ne sont plus dès lors au bénéfice exclusif de la région. A court terme, l'impact social est négatif au point d'engendrer des tensions politiques. A long terme, cela pourrait toutefois créer des opportunités nouvelles, susciter des vocations, mettre à jour des besoins supplémentaires de formation et créer des emplois.

En termes de relations commerciales, la mobilité des fournisseurs de services de la région reste réduite. Les problèmes d'accès au marché européen des ressortissants de la région persistent. La libéralisation des services, surtout dans le domaine de la circulation des personnes, est à sens unique. L'Afrique de l'ouest n'en tire pas profit. L'Afrique de l'ouest requiert des mesures d'accompagnement qui tiennent compte de la différence de son niveau de développement avec l'Europe. Elle propose et élabore un Programme de l'APE pour le Développement (PAPED). Elle en fait même un préalable à la signature de tout accord. L'Europe ne s'y oppose pas. Une telle initiative pour le développement a un effet bénéfique sur l'intégration économique de la région. Elle accélère le processus d'élaboration et d'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO. Elle favorise le développement d'un cadre général pour les investissements et la concurrence qui sont des éléments d'accélération du processus d'intégration régionale. Les politiques sectorielles régionales sont créées ou revitalisées. Les gouvernements, ainsi que les populations ont une conscience accrue de la nécessité de l'intégration régionale et de l'établissement d'une Union Douanière dans les plus brefs délais.

La mise en place de ce fonds de développement atténue les risques liés à une trop importante libéralisation dans la région. Il donne plus de marges aux populations et aux milieux d'affaires dans la gestion des initiatives économiques dans lesquelles ils sont impliqués. La perte de compétitivité à court terme, la restructuration des industries locales, le soutien aux administrations pour



l'harmonisation des procédures douanières et la conformité aux standards internationaux, ainsi que le soutien aux agriculteurs, sont pris en charge par le PAPED pour développer les capacités d'offre nécessaires pour faciliter l'accès au marché européen. Dès lors, les effets négatifs découlant d'une grande ouverture des frontières sur les services et sur l'agriculture sont atténués. Sur le long terme, des embellies sont envisageables. La région ne passe pas à une agriculture performante et diversifiée du jour au lendemain, mais elle consolide ses acquis. Elle envisage des réformes structurelles qui lui permettront de transformer ses produits et de se positionner comme un marché d'exportations. De la même manière, cette injection de fonds permet aux industries de la sous région qui ont un niveau de compétitivité respectable d'avoir l'occasion de se développer. Les prix bas des matériaux d'équipements et des machines en provenance de l'Europe se présentent à elles comme une belle opportunité d'acquisition de technologies nouvelles, de réduction de leur coût et d'augmentation de leur production. Mais les opportunités qu'offre le PAPED sont liées à l'utilisation judicieuse et optimale qui en sera fait. Des politiques sectorielles qui en bénéficient sont rigoureusement élaborées. Des mesures d'accompagnement et les objectifs clairement définis. Surtout, son affectation est exclusive aux programmes de développement liés à l'APE préalablement définis durant la négociation.

# Scénario 2

---

## UN ACCORD DE LIBÉRALISATION PARTIEL : L'ESPOIR EN CHANTANT !

**« Si nombreux que soient les travaux finis, ceux qui restent à faire sont plus nombreux »** Proverbe africain

*Les délais de négociations n'ont pas laissé suffisamment de temps à l'Afrique de l'ouest pour explorer convenablement tous les enjeux des différents secteurs. Pour préserver les acquis et avoir la garantie de trouver un accord équilibré pour les deux parties, la CEDEAO et l'UE signent un APE intérimaire qui ne couvre que les marchandises. Le taux de libéralisation est de 60%. Le délai de mise en œuvre de l'APE est de 25 ans. Des clauses de Rendez vous sont insérées pour reporter les négociations sur les services et sur la propriété intellectuelle à une date ultérieure. La région entend au préalable se doter de protocoles régionaux sur ces questions, avant d'envisager de les libéraliser dans le cadre d'un APE. Les autres questions nouvelles comme la concurrence, les investissements, les marchés publics feront l'objet d'accords de coopération distincts de l'APE.*

Le schéma de libéralisation à 60% donne à l'Afrique de l'ouest plus de flexibilités quant à la maîtrise de sa politique commerciale. Surtout qu'elle est assortie d'un délai de libéralisation qui va jusqu'à 25 ans, à partir de 2010. La région peut voir venir. Elle peut concilier les nécessités de son développement endogène avec ses obligations liées à l'APE. Elle peut s'ouvrir sans se détruire. Elle peut suivre son rythme propre tout en restant ouvert au reste du monde. Naturellement, les produits européens sont moins présents dans la région. Les industries locales continuent à produire et à prendre en charge la demande intérieure conformément à leur capacité réelle de production. Elles se développent et se préparent convenablement à faire face à la compétition internationale. Les différents secteurs de production de la région en tirent un bénéfice important. L'agriculture par exemple est mieux protégée en prenant en compte ses différents rôles économique et social. Globalement, la liste des produits sensibles exclus de la libéralisation est numériquement plus importante. Et chaque pays de la région peut y trouver l'opportunité de protéger ses produits les plus vulnérables, dans l'intérêt aussi bien des producteurs que des consommateurs. Le marché local est ainsi préservé et les grands équilibres des pays et de la région sont sauvegardés. Dès lors, rien n'empêche les gouvernements de poursuivre leurs politiques de soutien aux industries et à l'artisanat. Pour les préparer à la compétition internationale à moyen et long terme, et pour garantir une production intérieure conséquente.

L'intégration régionale en tire plus d'avantages que de désagréments. Le risque de détournement du commerce intra-régional est toujours présent. Le risque d'orientation du commerce vers les



marchés européens reste aussi une réalité. Mais l’APE sert comme levier d’accélération et d’accroissement du commerce intra-régional. Pourvu que les mesures d’accompagnement idoines soient bien en place. Les règles du commerce sont bien prévisibles et les programmes de facilitation des échanges opérationnels. Le tout est accompagné d’une volonté politique forte.

L’APE intérimaire régional interagit avec des phénomènes nouveaux et en subit les contrecoups. Le changement climatique est un défi supplémentaire pour la région, eu égard à ses effets négatifs. La production baisse. L’insécurité alimentaire s’installe. La vulnérabilité de la région devient de plus en plus inquiétante. L’APE intègre ces dimensions nouvelles de manière spécifique. Une clause sur l’interdiction des activités qui ont un impact négatif sur le changement climatique est incluse. La coopération entre la région et l’Europe est renforcée dans les différents domaines liés au changement climatique. Les nouveaux défis sont pris en charge conjointement. Il en est de même de la crise financière et économique. Celle-ci produit des effets négatifs préjudiciables à une bonne mise en œuvre de l’APE. Les crédits et les autres sources de financement baissent. Les prix des produits de base chutent. La demande européenne se rétrécit. La productivité et la compétitivité s’amenuisent. Mais les négociations ont pris en compte ces données. La vulnérabilité de la région est prise en charge dans l’APE. Un fonds de vulnérabilité est mis en place. Un mécanisme d’appui à la réalisation de l’équilibre macro-économique est créé. Les mécanismes de régulation existants sont renforcés. Pour la viabilité de l’APE, des flexibilités s’avèrent nécessaires aussi bien dans la poursuite des négociations que dans la mise en œuvre de l’accord. L’APE atteint ses objectifs.

L’APE régional d’étape présente des effets mitigés pour la région. Les impacts positifs sont aussi présents que les impacts négatifs. En termes de développement économique et social, l’agriculture, l’industrie et les services sont les instruments de mesure les plus saillants.

L’agriculture de la région se développe substantiellement. Les exportations s’accroissent sur la base des potentialités existantes. Des politiques concertées sont mises en place avec la participation de tous les acteurs et dans l’intérêt exclusif du secteur. L’avenir s’avère alors sous de bons auspices, à condition d’optimiser toutes les potentialités dormantes. Plus spécifiquement, la banane des pays de la région conserve les droits acquis depuis longtemps avec le système de Lomé et la Dérogation de Doha de 2001. L’APE continue à lui garantir un accès en franchise de droits de douane et sans quota sur le marché européen. L’avantage n’est pas négligeable. Là où la région exporte à droits nuls vers l’Europe, la concurrence doit faire face à des taux NPF équivalents à 175 Euros la tonne métrique. La réduction programmée des droits NPF réduira de fait les marges de compétitivité de la région, mais son accès au marché européen en franchise de droits de douane et sans quota continue à lui conférer un avantage commercial certain. Si globalement des programmes d’accompagnement sont prévus pour encadrer la production agricole, l’agriculture de la région pourra tirer un large profit des potentialités existantes.

Pour les industries de la région, c’est une bonne occasion de se mettre à niveau au niveau technique. Des gains substantiels sont emmagasinés à travers l’importation d’équipements et d’intrants. Les industries sont plus performantes, plus productives et donc plus compétitives. Des programmes spécifiques d’amélioration de la compétitivité et de facilitation de l’accès au marché sont mis en œuvre. Les exportations de produits industriels s’accroissent considérablement. Mais ce

développement potentiel est assujéti à la mise en place de mesures de protection des petites industries naissantes, avec des clauses de sauvegarde efficaces. Autrement l'ouverture du marché régional s'avérera trop brutale. La structure industrielle de la région se détériore. Les industries fragiles et/ou naissantes disparaissent petit à petit. Les emplois se perdent. De nouveaux emplois ne se créent pas. Le chômage des jeunes et des personnels qualifiés est à son paroxysme. Non seulement les ménages sont pauvres, mais les Etats et les organisations régionales subissent des pertes considérables de revenus. Les effets sur les finances publiques se font sentir. Des domaines aussi sensibles que l'éducation, la santé et l'eau connaissent des coupes budgétaires sans précédent. La situation sociale est tendue. L'évidence saute aux yeux. Les industries naissantes de la région ne sont pas encore prêtes à affronter la concurrence extérieure. Des mesures idoines de protection doivent leur être dédiées.

Les services font l'objet d'une Clause de Rendez vous. Les négociations ne débuteront que dans trois ans. Un calendrier spécifique tenant en compte les intérêts des deux parties est mis en place. Une liste des engagements spécifiques de la région est établie sur la base des activités à entreprendre sur les différents secteurs de services à libéraliser. Des secteurs majeurs comme les secteurs financiers sont exclus. La priorité est donnée à une libéralisation autonome intra-régionale. La région met en place un cadre réglementaire fort et contraignant. Les négociations sectorielles sont appuyées par la mise en œuvre de programmes sectoriels qui tiennent compte des besoins de renforcement des capacités dans les domaines prioritaires.

Les thèmes de Singapour (Investissement, Concurrence, Marchés publics) sont, quant à eux, exclus du champ de l'APE. Tout comme à l'OMC, la région n'entend pas les négocier. Ni les incorporer dans un accord de libéralisation. Ils ne sont pas régis par des Clauses de Rendez vous. Tout au plus, font ils l'objet d'accords de coopération avec l'Europe. Dès lors, la région dispose de temps nécessaire pour mettre en place des cadres réglementaires au niveau régional, à travers un processus participatif. Elle conserve un pouvoir d'autorégulation sur ces questions. Quand bien même, un doute subsiste sur l'amélioration de l'environnement des affaires dans la région. Les investisseurs restent prudents. Les marchés publics régionaux privilégient une préférence régionale. Les flux financiers attendus ne sont pas au rendez vous.

En matière strictement commerciale, l'APE intérimaire ne couvrant que les marchandises ne pose pas de problème majeur de compatibilité avec l'OMC. Les risques de sa remise en cause par les autres membres de l'OMC sont presque inexistantes. L'Article XXIV du GATT est interprété, consensuellement, de façon extensive. Les flexibilités pour les pays en développement n'y sont pas expressément mentionnées. Elles n'y sont pas non plus exclues. L'esprit du cycle de Doha pour le développement prévaut. L'asymétrie entre l'Afrique de l'ouest et l'Europe est intégrée dans la détermination des obligations des parties. L'idée basée sur l'article XXIV du GATT que c'est la moyenne pondérée des taux de libéralisation des deux parties qui fait foi pour la détermination du taux de couverture de l'APE est acquise. La région Afrique de l'ouest ouvre son marché à 60%. L'Europe ouvre son marché à 100%. Le taux de couverture des échanges dans l'APE est de 80%. Il est compatible avec les prescriptions de l'OMC. La mise en œuvre de l'APE se déroulera sur un délai de 25 ans. Celui-ci est aussi compatible avec l'OMC. La libéralisation se fait à un rythme



conforme aux intérêts de la région. Celle-ci se prépare à une concurrence internationale accrue à moyen terme et s'en donne les atouts.

Le projet européen d'introduction de la Clause NPF dans l'APE n'a pas connu de suite. La région peut faire d'autres offres commerciales à des pays en développement sans les étendre au partenaire européen. Elle peut ainsi avoir une main mise sur ses choix de politiques commerciales. Elle peut continuer à diversifier son partenariat avec les autres pays du sud, sans anicroches.

Les barrières non tarifaires restent, pour les pays de la région, de redoutables obstacles pour l'accès au marché européen. Les mesures sanitaires et phytosanitaires sont toujours au-delà des standards définis par l'OMC, sans que le risque qui les motive ne soit toujours prouvé scientifiquement. Pour mettre fin à cette attitude protectionniste, l'APE contient une disposition qui soumet l'Europe à des compensations au cas où l'application de principes de précaution n'est pas confirmé, dans un délai précis, par la preuve scientifique du risque annoncé. Les obstacles techniques et administratifs au commerce, ainsi que les règles d'origine sont toujours aussi rigides. Mais la mise en place de mesures d'aides pour le commerce à travers le PAPED renforce l'impact positif de l'APE.

# Scénario 3

## UNE RÉGION, TROIS ACCORDS, ZÉRO INTÉGRATION !

**« Quand le tonnerre gronde, chacun pose sa main sur sa tête »** Proverbe africain

*Les négociations s'enlisent. Chaque partie semble se complaire dans sa situation actuelle. La région Afrique de l'ouest ne fait pas de la signature d'un APE régional une priorité absolue. Les PMA de la région se délectent de pouvoir continuer à accéder au marché européen en franchise de droits de douane et sans quota à travers l'Initiative Tout Sauf les Armes, sans signer d'accord supplémentaire. La Côte d'Ivoire est satisfaite d'avoir signé un APE qui l'éloigne de la menace du SGP. Son accès au marché européen est sauvegardé sans aucune perte de recettes en prime. Le Ghana est dans la même logique avec les mêmes effets. Ne pouvant bénéficier de l'Initiative Tout Sauf les Armes du fait de son statut de pays en développement, le Nigéria tente de bénéficier du SGP Plus européen. Sans succès. Malgré quelques grognes, il ne se résout pas à signer un APE individuel et reste régi par le SGP. C'est le statu quo qui prime.*

L'intégration régionale en prend un sacré coup. Trois régimes commerciaux distincts cohabitent dans la région : APE, SGP et TSA. Le Nigéria est le grand perdant pour n'avoir pas préservé un accès en franchise de droits de douane et sans quota. Chaque pays essaie de tirer son épingle du jeu à travers sa politique commerciale propre. La solidarité régionale tant invoquée vole en éclat. L'Europe n'a plus d'interlocuteur unique dans la région. Mieux, elle gagne un accès au marché dans les autres pays à travers son point d'entrée obtenu avec la Côte d'Ivoire pour les pays de l'UEMOA, et avec le Ghana pour les pays de la CEDEAO. Les règles de libre circulation des marchandises dans ses zones d'intégration régionale lui ouvrent des opportunités commerciales détournées. Ses marchandises circulent partout dans la sous région au grand dam des pays non signataires d'un APE. Le Nigéria se sent surtout floué de ne pas avoir un accès facilité au marché européen. Et de devoir concéder à accueillir les produits européens sans réserves. Pour survivre, il ne joue plus le jeu de l'intégration économique régionale. Il se referme sur lui-même et bloque l'accès des produits en provenance de la région qui auraient une origine européenne. Ses frontières sont fermées dans le but de filtrer les importations européennes et de les empêcher de passer par la « porte arrière ».

Le processus d'intégration régionale ralentit considérablement. Le TEC de la CEDEAO qui est en voie de finalisation est suspendu. Celui de l'UEMOA qui est déjà entré en vigueur n'est plus opérationnel. L'Union douanière régionale vole en éclat. La mise en place d'une zone de libre



échange avec l'Europe, sous la forme d'un APE compatible avec l'OMC devient impossible. Tous les schémas de libéralisation en cours dans la région sont en panne. Pire, l'impulsion de politiques sectorielles régionales nées des négociations sur l'APE est freinée. Le rêve d'un marché commun et d'une monnaie unique est hypothéqué. Le commerce intra-régional est quasi détruit et les déséquilibres extérieurs s'accroissent.

Les institutions communautaires de la région, présentées comme les plus opérationnelles sur le continent, connaissent des difficultés de fonctionnement. La commission et le parlement régional fonctionnent au ralenti. Il se répand chez les populations le sentiment qu'elles ne servent pas à grand-chose, en tout cas en matière de commerce.

La situation n'est pas plus reluisante dans le domaine du développement économique et social. Les pays ont perdu confiance entre eux. Après avoir longtemps entretenu l'espoir de mutualiser leur économie et de mieux faire face au reste du monde, ils se rendent compte que l'heure est encore aux solutions individuelles. Les échanges intra-régionaux diminuent considérablement. Les petits artisans et commerçants en payent le prix fort. Les petites et moyennes entreprises subissent des pertes de revenus qui ont un impact direct sur les ménages. L'agriculture et l'élevage connaissent des jours difficiles. Les résultats escomptés après la mise en place de la politique agricole de la région (ECOWAP) ne sont pas au rendez-vous. La production agricole reste à dominante familiale et les importations de produits alimentaires s'accroissent. La région vit sous la menace d'une insécurité alimentaire chronique. Les zones rurales se vident de leurs populations. En matière commerciale, la protection renforcée pour les produits agricoles avec une cinquième bande tarifaire n'est plus d'actualité. Les frontières de la région restent très ouvertes, au détriment de la production locale qui fait face à une concurrence insupportable des produits alimentaires importés.

Le tissu industriel régional se fragilise. La capacité d'offre se réduit. Les opportunités offertes par les différents régimes commerciaux existants dans la région ne sont pas optimisées, faute de compétitivité suffisante. La capacité de production s'effrite. Le déséquilibre commercial en faveur de l'Europe s'accroît. Dans le même temps, la croissance économique baisse fatalement. Les infrastructures communautaires se détruisent à petit feu à cause du renoncement implicite à une stratégie régionale cohérente de développement. Les institutions régionales qui n'ont plus de légitimité ou d'utilité dans un tel contexte sont perçues comme budgétivores. Elles peinent à mettre en œuvre les autres politiques de développement autres que commerciales. Devant une telle situation, la région devenue un peu bancal et désunie n'attire plus les capitaux et les investissements. La réalité économique quotidienne dure des Etats a eu raison des années de construction d'un processus d'intégration régionale qui, au final, ne relevait que du mythe.

Au plan strictement commercial, la situation n'est pas meilleure. Les relations particulières entre pays pris individuellement et l'Europe se multiplient. Chaque pays tente aussi l'expérience de la diversification de ses partenaires commerciaux en optant pour des accords bilatéraux avec d'autres pays et/ou régions du monde. Ils se réapproprient une souveraineté commerciale que les germes de l'intégration avaient entamée. Mais leurs capacités de négociation est beaucoup moindre. Ils

offrent un accès commercial intéressant, mais leur marché est exigu. Ils négocient en position de faiblesse en faisant face à des déficits de capacités au niveau institutionnel et financier.

La vulnérabilité économique et l'absence de grands ensembles favorisent un retour en force des institutions économiques internationales : OMC, FMI, Banque Mondiale. Leur influence se renforce sur les politiques économiques et la gouvernance de ces pays. L'heure des ajustements structurels est de retour, favorisés par les crises financières et économiques. La région perd l'opportunité d'élaborer et de mettre en œuvre des réponses régionales cohérentes et efficaces, et d'expérimenter des paradigmes nouveaux de développement.

La situation du *statu quo* avec une multitude de régimes commerciaux à l'intérieur de la région est déprimante. Elle est loin des prescriptions de la Convention de Cotonou qui fonde le futur APE. Cette Convention liait tout accord commercial à une exigence d'intégration au niveau régional. Dès lors, le primat des solutions individuelles ne laisse pas de place à des opportunités d'impact positif. Si chaque pays a l'illusion de s'être sauvé individuellement, le malaise collectif découlant de la conscience des opportunités ratées est plus fort. Difficile de voir la vie en rose dans un tel contexte.



# Scénario 4

## NI ACCORD ! NI DIEU ! NI MAÎTRE !

**« Si tu ne sais pas où tu vas, alors retournes d'où tu viens »** Proverbe africain

*L'Afrique de l'ouest n'est pas arrivée à un accord avec la partie européenne. Il n'y pas d'APE régional, encore moins d'APE intérimaire. Les pays qui avaient signé ou paraphé des APE intérimaires dénoncent leurs accords. L'accès au marché européen reste accessible surtout pour les PMA en franchise de droits de douane et sans quota. Les pays en développement restent assujettis au SGP classique. Le Nigéria bénéficie du SGP Plus.*

Dénoncer son APE déjà signé par la Côte d'Ivoire n'est pas qu'une simple vue de l'esprit. La situation politique est tendue. Les élections projetées pour une échéance proche postulent une redistribution des cartes. Les populations civiles ne veulent pas s'embarquer dans un accord commercial qui les engage à long terme sans en maîtriser les impacts sociaux et économiques. Une pression politique forte s'exerce sur les tenants du pouvoir qui décident en fin de compte de renoncer à l'APE. La crise économique, énergétique et financière s'aggrave. La région travaille sérieusement à reconsidérer ses intérêts. Elle fait bloc. La Côte d'Ivoire, locomotive de l'UEMOA et dispositif essentiel dans l'espace CEDEAO ne faillit pas. Elle tient son rang et tente de recoller les morceaux. Elle veut tenir l'intégration régionale à bout de bras. La solidarité s'organise. Les PMA persistent dans leur volonté de ne pas signer. Les acteurs non étatiques de la région, dans un élan collectif, initient une campagne de plaidoyer à laquelle n'est pas insensible les autorités ivoiriennes. Les autorités des institutions régionales sont sensibilisées autour de l'idée d'une compensation pour les pays développés qui ne signeraient pas d'APE et devront se contenter du SGP classique. Un mécanisme régional de compensation des pertes de recettes du pays est alors mis en place. La situation est surtout favorisée par le désaccord persistant entre l'Europe et la région dans les négociations, y compris dans la mise en place du PAPED. La Côte d'Ivoire se sent soutenue. Le spectre de la perte nette de recettes fiscales s'éloigne. L'APE est dénoncé.

La situation est quasi similaire pour le Ghana. Sauf que l'absence de signature rend la dénonciation de l'APE politiquement et juridiquement moins contraignante. Les PMA de la région refusent de signer un APE et se solidarisent. Les acteurs non-étatiques enclenchent leur programme de plaidoyer. Les autorités gouvernementales et les parlementaires y sont sensibles. Le mécanisme de compensation est mis en place. La crise financière et économique perdure, mais le Ghana s'offre de nouvelles opportunités économiques avec l'exploitation des réserves pétrolières. La perte de recettes fiscales ne fait plus peur. L'APE est dénoncé.

Le Nigéria est tenté de trouver une solution individuelle. Il est le seul pays de la région à vraiment pâtir de la fin des conventions de Lomé et de l'expiration en décembre 2007 de la dérogation de l'OMC. En fin de compte, l'Europe a décidé de l'accueillir au SGP Plus. Ce qui facilite à nouveau son accès au marché européen et éloigne le spectre de la perte de recettes fiscales. Les acteurs non étatiques ont renforcé leur plaidoyer et le système de compensation est mis en place. Mais surtout, le Nigéria a vraiment pris conscience de son statut de leader dans le processus de consolidation de l'intégration régionale et décide de prendre ses responsabilités.

Plus globalement, les positions des uns et des autres irradiant une conscience généralisée que l'intégration de la région doit prendre le pas sur un APE strictement commercial qui désagrègerait la région. Or, les désaccords persistent sur le PAPED. Le timing est trop serré pour la région qui ne semble pas prête à s'engager. La région veut se donner une nouvelle chance de se reconfigurer et trouver des solutions idoines à la crise ambiante. Tous les PMA refusent de s'engager. La région Afrique de l'ouest renonce finalement à l'APE.

Ni APE individuel, ni APE régional, la région fait face à elle-même. Elle semble avoir son destin entre les mains. Globalement positifs, les impacts sont différenciés selon qu'on considère la région elle-même, les PMA et les non PMA.

Enfin, la région se prend en charge ! Pour un présent certainement difficile, elle se console avec l'espoir d'un avenir radieux. Enfin ! L'intégration se fait suivant un rythme propre à la région. La solidarité régionale se renforce. Le commerce intra-régional est promu. Les échanges s'accroissent. Les PME, les commerçants et les artisans en tirent profit. Le pouvoir d'achat des ménages s'améliore et la qualité de vie des populations augmente. La région saisit l'opportunité de diversifier son partenariat commercial avec des partenaires des autres régions du monde. Mais ce monde sans APE n'est pas si idyllique qu'il paraît. Les négociations de l'APE avaient remobilisé les pays de la région autour de la nécessité de l'intégration régionale. Leur suspension produit l'effet inverse. Le risque de relâchement de la pression pour l'intégration régionale est une réalité. Il s'y ajoute que certains pays continuent à perdre des recettes d'exportations. Que les coûts et biens des services importés de l'UE coûtent plus chers. Et surtout, que l'aide au développement de l'Europe à la région connaît une diminution drastique, en dépit des promesses sur la séparation de l'aide et de la signature d'un APE.

Les difficultés du présent sont réelles. Elles ne laissent pas de la place à l'euphorie. Le mécanisme de compensation qui fonde le renouveau de la solidarité régionale entre PMA et pays en développement peine à être effectif. Il repose sur un paradoxe économique évident. Les PMA n'ont pas les moyens de supporter un tel budget de compensation. Et les plus pauvres sont suffisamment pauvres pour ne pas avoir la prétention de trouver des solutions financières à des pays plus nantis comme le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Nigéria. Les institutions régionales non plus ne sont mieux loties. Elles vivent des prélèvements communautaires. Le financement du mécanisme de compensation est au dessus de leur force. Les promesses d'une solidarité économique et financière régionale ne peuvent pas se matérialiser.

Les pays non PMA de la région (Nigéria, Côte d'Ivoire, Ghana) font de nouveau face à des surtaxes douanières liées à la fin des préférences commerciales. Ils perdront alors au change. Surtout si l'aide européenne décroît dans le même temps. Perte de recettes fiscales et diminution de l'aide européenne affaiblissent considérablement les possibilités financières des pays locomotives de la région. La crise internationale s'y mêle. Et leurs capacités de production sont entamées. Les petites et moyennes entreprises ne sont plus en mesure de faire face à leur besoin. La région se désindustrialise. Les emplois se raréfient. Le pouvoir d'achat s'effrite. La pauvreté s'installe. La diversification du partenariat commercial reste une opportunité. Mais la perte de préférences commerciales engendre des conséquences économiques néfastes, difficiles à corriger à court terme.

Cependant, le marché régional présente des opportunités commerciales qui pourraient mitiger ces pertes. Il fonde l'espoir nouveau que la région peut élaborer des politiques de développement à moyen ou long terme et sortir de la crise multisectorielle à laquelle elle fait face. Un important instrument régional de lutte contre le dumping est mis en place. L'agriculture familiale est promue et mieux protégée. Mieux, la politique agricole commune (ECOWAP) de la CEDEAO connaît un souffle nouveau. La région prend conscience du besoin de protection minimale de l'agriculture. Une cinquième bande tarifaire au service exclusif des produits agricoles est mise en place. Les denrées alimentaires importées baissent en volume. La sécurité alimentaire devient une réalité. Les capacités de production agricole sont aussi démultipliées, au point que l'Afrique de l'ouest développe des structures industrielles d'exportation de son surplus de productions. L'Europe n'étant plus perçue comme un partenaire commercial exclusif, de nouveaux marchés sont explorés avec plus ou moins de succès. Les partenaires commerciaux se diversifient. Les produits industriels connaissent un nouveau souffle avec des possibilités de transformation. Les petites et moyennes entreprises se développent. Des richesses et des emplois se créent. Le pouvoir d'achat augmente. Dans le même temps, le marché financier régional se recentre sur lui-même et offre de nouvelles opportunités de développement aux PME.

Les PMA resteront des PMA certainement pour quelques temps encore. Ce qui est gagné en termes d'intégration régionale est perdu dans le retard noté dans la mise à niveau des entreprises. Mais à moyen ou long terme l'attrait des marchés des pays émergents les aide à augmenter le volume des échanges commerciaux et à leur donner un souffle nouveau. Une nouvelle demande se fait jour. Des opportunités d'exportations nouvelles s'offrent aux petites et moyennes entreprises à travers la diversification du partenariat avec d'autres pays du sud. Elles bénéficient de vagues importantes de délocalisation dans des domaines stratégiques comme l'automobile et l'informatique. Les transferts de technologie sont effectifs. Des emplois se créent et l'économie est relancée. Dans le même temps, les PMA tirent un maximum de profits du recentrage du commerce autour des pays de la région. La situation n'est pas mal dans l'ensemble. Le marché de l'Europe leur reste ouvert, le commerce intra-régional s'intensifie et les marchés émergents des pays du sud leur tendent les bras.

La région toute entière reprend confiance. Elle envisage l'avenir sous de meilleurs auspices, en ayant conscience que la route vers le développement sera longue.



**ANNEXES :**



## LE CHEMIN MENANT AUX SCÉNARIOS

Le projet d'élaboration de scénarios de la FES sur « les Négociations des Accords de Partenariat Economique entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest » a duré de Décembre 2008 à Juin 2009. Le cadre méthodologique du scénario de Shell (Shell International 2003) lui a été appliqué. Il comprend quatre phases, c'est-à-dire la recherche, l'élaboration du scénario, l'application et la dissémination. La phase d'élaboration du scénario comprend trois piliers qui sont l'orientation, l'élaboration et l'affirmation/ confirmation.

Le projet de scénario de la FES a été conduit par les Représentants Résidents de FES Bénin et Genève et leurs coordonnateurs. Ils ont géré le processus et guidé l'équipe d'élaboration de scénarios formées de deux groupes, l'un se réunissant à Genève et l'autre à Cotonou. Les réunions de Genève et de Cotonou se sont alternées entre Décembre 2008 et Mars 2009, chaque groupe a amélioré les résultats auxquels a abouti l'autre. Les deux groupes se sont retrouvés pour la conception des scénarios en atelier à Cotonou en Mars 2009. Est décrite ci-dessous avec plus de détails, la phase d'élaboration du scénario du projet de « Négociations des Accords de Partenariat Economique entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest » :

### 1. Orientation

#### **Etape Une : Définir le thème**

Pour définir le sujet de l'exercice de conception du scénario, la situation actuelle des négociations des APE entre l'Union Européenne et l'Afrique de l'Ouest a été examinée. Après des discussions intenses avec l'équipe d'élaboration des scénarios, nous avons convenu de centrer les scénarios sur l'impact que les résultats possibles des diverses négociations pourraient avoir sur l'intégration régionale, le développement économique de la région et sur ses relations commerciales.

#### **Etape deux : Analyser le système actuel**

Après avoir défini le thème, l'atelier d'orientation s'est penché sur l'analyse des inconvénients et des avantages des APE. Pour les deux sessions de brainstorming, la méthode du "métaplan" a été appliquée. Pendant les sessions « Rayon de Soleil » et « Mur de lamentations », l'équipe d'élaboration des scénarios a identifié les « aspects positifs » et les « aspects négatifs » des résultats possibles des négociations de l'APE.

#### **Etape trois : Identifier les forces motrices**

Les forces motrices sont des facteurs externes qui ont le pouvoir de mener un système dans diverses directions. « Ce sont les éléments qui font changer le cadre du scénario, qui déterminent le résultat de l'histoire » (Schwartz 1991: 101).



## Etape quatre : Identifier les incertitudes critiques

Les incertitudes critiques sont des événements perturbateurs ou des discontinuités qui peuvent conduire à un environnement radicalement modifié. Ils ne peuvent pas être prédits, mais ils pourraient arriver. L'incertitude majeure identifiée dans le cas présent a été l'impact de la crise économique mondiale.

## 2. Elaboration

### Etape cinq: Raconter les histoires

Les membres de l'équipe d'élaboration des scénarios ont ensuite élaboré des histoires individuelles sur ce que pourrait être le résultat des négociations des APE et sur comment cela pourrait impacter la région Afrique de l'Ouest. Ces histoires ont été regroupées en deux groupes. Les histoires du premier groupe tablent sur la signature d'un APE total ou partiel, régional ou bilatéral. Les histoires du second groupe décrivent l'échec des négociations et un futur envisagé soit entièrement sans APE ou seulement avec des APE intérimaires déjà signés/paraphés. Les histoires regroupées constituent le fondement de l'atelier d'élaboration des scénarios.

### Etape six : Elaboration des scénarios

Au cours de l'atelier d'élaboration, quatre groupes ont esquissé des premiers jets de scénarios sur le même concept. Les groupes ont conçu les scénarios qui ont ensuite été présentés et discutés avec l'équipe complète d'élaboration de scénarios.

## 3. Affirmation/ confirmation

### Etape sept : Ecrire et tester les scénarios

Sur la base des résultats de l'atelier d'élaboration, quatre esquisses de scénarios ont été écrites. L'équipe d'élaboration de scénarios a testé les scénarios sur la base de leur plausibilité, consistance, différenciation, comparabilité, clarté et transparence avant qu'ils ne prennent leur dernière forme dans la présente publication.

**Shell International** (2003): Scenarios: An Explorer's Guide, London: Shell International, [http://www-static.shell.com/static/aboutshell/downloads/our\\_strategy/shell\\_global\\_scenarios/scenario\\_explorersguide.pdf](http://www-static.shell.com/static/aboutshell/downloads/our_strategy/shell_global_scenarios/scenario_explorersguide.pdf) (consulted on 27 April 2009)

**Schwartz**, Peter (1991): The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World, New York/London/Toronto/Sydney/Auckland: Doubleday

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

- APE :** Accord de Partenariat Economique
- CEDEAO :** Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
- FMI :** Fonds Monétaire International
- GATT :** General Agreement on Tariffs and Trade
- NPF :** Nation la Plus Favorisée
- OMC :** Organisation Mondiale du Commerce
- PAPED :** Programme de l’Accord de Partenariat Economique pour le Développement
- PMA :** Pays les Moins Avancés
- SGP :** Système Généralisé de Préférences
- TEC :** Tarif Extérieur Commun
- TSA :** Tout Sauf les Armes
- UE :** Union Européenne
- UEMOA :** Union Economique et Monétaire Ouest-africaine

# LISTE DES PARTICIPANTS

**Agbadomè, Antoine**

Conseiller Régional aux négociations APE,  
CEDEAO  
Nigéria

**Akuetey, Johnson**

Trade Com  
Ministère du Commerce, Bénin  
Bénin

**Amédé, Louis \***

Journaliste  
Côte d'Ivoire

**Améhou, Samuel \***

Ancien Amb. du Bénin à l'OMC  
Bénin

**Atidéglà, Aurelien \***

Plateforme des acteurs de la société civile  
du Bénin

**Audu, Sulemane**

Mission Permanente du Nigéria  
Genève

**Baah-Duodu, Kwabena \***

Mission Permanente du Ghana  
Genève

**Balima, Ambroise**

Mission Permanente du Burkina Faso  
Genève

**Blaylock, Jean**

e-alliance  
Genève

**Bocco, Alain Faustin**

Directeur du Commerce Extérieur  
UEMOA  
Burkina Faso

**Bilal, San**

ECDPM  
Bruxelles/Belgique

**Brauns, Detlef \***

Mission Permanente de l'Allemagne  
Genève

**Busser, Esther**

CSI  
Genève

**Coget, Xavier**

Commission Européenne  
Bruxelles / Belgique

**Coupleux, Olivier \***

Commission Européenne  
Bénin

**Courteille, Claire \***

CSI  
Bruxelles / Belgique

**Damon, Malcom**

EJN - FOCCISA  
Genève

**Diéye, Cheikh Tidiane \***

Enda TM  
Sénégal

**Diouf, El Hadj \***

ICTSD  
Genève

**Dirksen, Uta \***

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bénin

**Dodini, Michaela**

Commission Européenne  
Genève

**Dorlöchter-Sulser, Sabine**

Misereor  
Allemagne

**Dossou, Siméon \***

Point Focal Francophone du Groupe de Travail  
Syndical  
Bénin

**Fall, Papa Nalla \***

Vice Président, Conseil National du Patronat  
Sénégal

**Fifatin, Dominique \***

PAPED - CEDEAO  
Nigéria

**Gauze, Guy-Alain \***

Mission Permanente de la Côte d'Ivoire  
Genève

**Gbéténonmon, Abel \***

Journaliste, Agence Afrique  
Performance  
Bénin

**Godjo, Rufin \***

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bénin

**Gueie, Françoise**

Mission Permanente de la Côte d'Ivoire  
Genève

**Grammling, Steffen**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Genève

**Idzenga, Arianne \***

OXFAM International  
Burkina Faso

**Keita, Modibo**

Chef de la Division Commerce Extérieur  
Mali

**Kouman, Yao**

Mission Permanente de la Côte d'Ivoire  
Genève

**Kwa, Aileen**

South Centre  
Genève

**Lekunze, Ransom \***

South Centre  
Genève

**Maigari, Guruma Buba**

Mission permanente du Nigéria  
Genève

**de Miguel, Imma**

Oxfam International  
Bénin

**Musonge, Wase \***

South Centre  
Genève

**Ndiaga, Mpoup**

Mission permanente du  
Sénégal  
Genève

**Nyame-Baafi, Anthony**

Mission Permanente du Ghana  
Genève

**Obale, Offah**

South Centre  
Genève

**Oghayei, Barr. Sunday \***

Ministère Fédéral du Commerce  
et de l'Industrie  
Nigéria

**Rodriguez, Luisa**

South Centre  
Genève

**Sanoko, Abdoulaye \***

Mission Permanente  
du Mali à Genève  
Genève

**Theemann, Yvonne**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Genève

**Ukaho, Ken \***

NANTS  
Nigéria

**Veit, Winfried**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Genève

**Vokouma, Prosper**

Mission Permanente  
du Burkina Faso  
Genève

**Zato-KotoYérima Nouratou \***

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bénin

---

\*Ont participé à l'Atelier d'Elaboration de Scénario de Cotonou