

**Les accords de partenariats économiques (APE)
entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique,
Caraïbes, Pacifique**
Rapport

Présenté par

M. Jean-Pierre DUFAU
(France)

et

M. Alioune SOUARÉ
(Sénégal)

Rapporteurs

COMMISSION
Coopération et développement



KINSHASA (RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO)
5-8 JUILLET 2011

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	3
II.	HISTORIQUE ET BILAN	4
	A. HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS	4
	B. LES POINTS DE CONVERGENCE ET DE DIVERGENCE	6
	1. <i>Les points de convergence</i>	6
	2. <i>Les points de divergence</i>	7
III.	LE DEVELOPPEMENT A TRAVERS LE COMMERCE.....	9
	A. LES BONNES RAISONS DE L'UNION EUROPEENNE	9
	1) <i>L'adaptation aux exigences du commerce multilatéral</i>	10
	2) <i>Les objectifs poursuivis</i>	11
	3) <i>Les avantages des APE</i>	11
	4) <i>Mais les APE présentent aussi des risques pour l'Union européenne</i>	12
	B. LES BONNES RAISONS DES PAYS ACP	12
	1) <i>Problèmes relatifs à la structure des APE</i>	13
	2) <i>Problèmes relatifs au contenu des APE</i>	14
	3) <i>Problèmes relatifs au financement des APE</i>	15
	C. POINT SUR LES NEGOCIATIONS : UN DIALOGUE DE SOURDS.....	16
	1) <i>La position sans nuance de la Commission</i>	16
	2) <i>Les positions ambiguës des Etats membres</i>	17
	3) <i>La position des pays ACP</i>	18
IV.	DEPASSER LE BLOCAGE.....	19
	A. QUELLES SONT LES RAISONS DU BLOCAGE ET DE LA PERTE DE CONFIANCE ? ...	19
	B. REVENIR AUX OBJECTIFS LARGES ET AMBITIEUX ATTACHES AUX APE	19
	C. DONNER LA PRIORITE AU DEVELOPPEMENT	20
V /	IL EST TEMPS DE CHANGER LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE/ACP.....	21
	A. LES APE ALTERNATIFS	22
	1) <i>Quels principes pour remettre les APE sur la bonne voie ?</i>	22
	2) <i>Les scénarios envisageables pour relancer les négociations</i>	24
	B. QUELQUES ALTERNATIVES AUX APE	26
	CONCLUSION	27

Acronymes

AC : Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part dit Accord de Cotonou

ACP : Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

ACR : Accords commerciaux régionaux

ALE : Accords de libre-échange

APE : Accords de partenariat économique

BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier

CEE : Communauté économique européenne

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CNCM : Cycle de négociation commerciale multilatérale

CNUCED : Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement

FED : Fonds européen de développement

G77 : Groupe des 77 Pays en développement

GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur le commerce des marchandises)

NOEI : Nouvel ordre économique international

NPF : Nation la plus favorisée (clause)

OAP : Organe d'appel permanent

OCM : Organisation commune de marché

OMC : Organisation mondiale du commerce

ORD : Organe de règlement des différends

PC : Parties contractantes

PED : Pays en développement

PMA : Pays les moins avancés

SMC : Subventions et mesures compensatoires (Accord)

SPG : Système généralisé de préférences

SRD : Système de règlement des différends

TSA : Initiative Tout sauf les Armes

TCE : Traité instituant la Communauté européenne

TDPF : Traitement différencié et plus favorable

TSD : Traitement spécial et différencié

TUE : Traité instituant l'Union européenne

UE : Union européenne

I. INTRODUCTION

Les pays ACP et ceux de l'UE entretiennent depuis très longtemps des relations de partenariat. Celles-ci se sont fortement tissées par des liens historiques, fondés sur le principe de la solidarité et du développement, avec la mise en place et le renouvellement de plusieurs conventions et accords de coopération. C'est ainsi qu'en juin 2000, un tournant décisif a été marqué dans ce partenariat ACP-UE ; il s'agit de l'accord de Cotonou. Cet accord s'inscrit en droite ligne de l'évaluation des expériences précédentes des types de coopération connus et engage de profondes réformes sur la nature d'un modèle de partenariat. Ainsi, l'option d'une approche basée sur la non-réciprocité des préférences commerciales, devait changer conformément aux dispositions des articles 36 et 37 dudit accord, pour s'adapter aux exigences compatibles avec les règles de l'OMC, ce qui permettrait d'opérer une transition vers de nouveaux accords dits « Accords de partenariat économique - APE ».

Durant cette période transitoire, les négociations sur les APE devaient être ouvertes en septembre 2002 jusqu'au 31 décembre 2007 et les accords qui en résulteraient, devraient entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2008. Mais, cette échéance n'a pu être respectée, en raison des désaccords et du refus de la signature de ces nouveaux accords commerciaux.

Si cette configuration devait perdurer, elle conduirait les pays non signataires des APE à exporter leurs produits vers l'Union Européenne (UE) sous le schéma du système de préférences généralisées (SPG). Ce qui offre des possibilités d'exportations moins importantes, pour les pays n'appartenant pas au groupe des pays les moins avancés (PMA).

Pour ces PMA non signataires des APE, il y a l'initiative « tout sauf les armes » qui est un arrangement particulier du système de préférences généralisées, et qui devrait leur permettre d'exporter la quasi-totalité de leurs produits vers l'UE sans restrictions. Toutefois, la nature très stricte des règles d'origine définies sous le régime du système de préférences généralisées pourrait constituer un obstacle important à leurs exportations à destination de l'UE.

En vérité, la principale motivation qui sous-tend les APE, tient à assurer la compatibilité des relations commerciales ACP-UE avec les règles de l'OMC et à supprimer les contradictions nées avec la clause de la nation la plus favorisée, qui stipule en matière de concession commerciale accordée par un Etat membre de l'OMC, devrait être automatiquement étendue à tous. Elle ne peut faire l'objet d'une exception que si le traitement préférentiel en question est basé sur des préoccupations de développement ou lorsqu'il s'agit de zones de libre-échange.

Le rapport abordera tous ces aspects liés aux APE et revisitera l'historique des négociations, le développement à travers le commerce, le dépassement des blocages, la nécessité de changer la politique de coopération au développement UE/ACP, et enfin la conclusion.

II. HISTORIQUE ET BILAN

A. HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

Les négociations entre l'UE et les ACP remontent à plusieurs décennies et se fondent sur les relations de coopération économique et commerciale nées de la colonisation. Déjà, en 1950, l'ancien Ministre français des affaires étrangères M. Robert Schuman, déclarait : « l'Europe pourra avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation d'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain. »

Ainsi, on peut noter que ces négociations se sont toujours déroulées dans des cadres de coopération organisée, aussi bien du côté de l'UE que des pays ACP. On est passé du Traité de Rome instituant le régime d'association des pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) et la communauté économique européenne - CEE, à la charte de Georgetown, qui consacre la mise en place du groupe des pays Afrique, Caraïbes et Pacifique -ACP.

L'adhésion du Royaume Uni à la CEE allait introduire une nouvelle donne et créer certaines nécessités pour les pays du Sud préoccupés par leur développement. Les légitimes aspirations de nombreux pays du Commonwealth, répartis sur plusieurs continents, et leurs souhaits d'appartenir à un même noyau, conduiront à une extension de l'espace géographique, culturel et linguistique.

La signature de la charte de Georgetown, le 6 juin 1975, a permis aux 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique de sceller leur destin commun, basé sur le principe de la solidarité. Ainsi, ils confèrent à leur groupe un véritable statut juridique et concentrent en grande partie leur relation de coopération avec l'Union Européenne ; même s'il est reconnu à chaque Etat membre sa souveraineté et son droit de garder des relations bilatérales avec d'autres partenaires.

Plusieurs pays ont rejoint le groupe ACP après, et cela porte aujourd'hui le nombre à 79 Etats membres dont 48 pays d'Afrique sub-sahariens, 16 pays de la Caraïbe et 15 pays du Pacifique. Ils œuvrent tous ensemble, pour maintenir le niveau de cohésion nécessaire et promouvoir la coopération en mettant en place un dispositif de renouvellement des conventions et accords économiques et commerciaux.

La création du 1er FED avec les PTOM, les deux conventions de Yaoundé et les quatre conventions de Lomé marquent l'évolution du partenariat entre l'Europe et les pays ACP. Le dialogue instauré et les négociations engagées permettent, à chaque fois, de faire des évaluations et de revoir le contenu des différentes conventions économiques et commerciales. En 1996, une nouvelle étape est franchie, avec la publication du livre vert sur les relations de coopération entre l'Union européenne et les Etats ACP, et l'implication de la société civile et du secteur privé, dans les orientations et la revitalisation du partenariat.

Cette approche constituait une phase de consolidation de la démocratie et de l'amélioration de l'efficacité et de la viabilité des politiques de coopération. Elle avait permis de prendre la mesure de la volonté existante, tant en Europe que dans les pays ACP, de poursuivre et d'approfondir des réformes. C'est pourquoi, la convention de Lomé avait fait l'objet de plusieurs adaptations et prenait en compte le contexte international (globalisation,

fin de la guerre froide) et l'évolution de la construction de l'Europe, ainsi que les changements intervenus dans la zone ACP.

S'il est vrai que cette convention de Lomé est reconnue comme un modèle unique dans les relations Nord-Sud, alors il demeure certain que le nouvel Accord intervenu après et signé à Cotonou le 23 juin 2000, s'est fondé sur les acquis de vingt-cinq années d'expérience. Cela marque également l'aboutissement d'un long processus de négociation étendu sur dix-huit mois.

Aussitôt après cette signature de Cotonou, chaque pays ACP est appelé à engager le processus de définition de ses propres objectifs de négociation. Pour que ces objectifs soient valables, il a fallu au niveau national que les acteurs, notamment les ministères, les départements et autres organismes publics, le secteur privé, la société civile et les parlements nationaux soient impliqués dans le processus.

Tout cela est donc encadré par des institutions conjointes ACP-UE. Elles définissent les orientations et disposent de structures de négociation telles que : le Conseil des Ministres, qui prend les décisions sur la mise en œuvre des accords de coopération et le Comité des Ambassadeurs qui regroupe les experts et assiste le Conseil des Ministres dans la mise en œuvre de ces accords de coopération.

Le lancement des négociations sur les APE s'est tenu en septembre 2002. L'UE et les ACP se sont convenus de mener les discussions en deux phases. La 1ère phase s'est déroulée au niveau « tous ACP ». Elle a permis d'aborder les questions horizontales, présentant un intérêt pour toutes les parties.

Il y a, après, la deuxième phase qui a démarré en 2003. Et, les négociations se sont portées sur les engagements sectoriels spécifiques au plan national ou régional, selon le cas, et sur les questions spécifiques aux pays et aux régions ACP. Ces régions se sont donc subdivisées en 6 entités (CEDEAO, CEMAC, SADC, ESA, CARAÏBES et PACIFIQUE).

Les multiples rencontres et discussions, entre l'UE et les ACP, ont permis d'avoir des échanges de vue sur les questions se rapportant aussi bien à la conduite qu'à la substance des négociations. Les questions techniques spécifiques ont été identifiées et regroupées dans les six domaines ; il s'agit des questions juridiques, des questions commerciales, de l'agriculture et de la pêche, des services, de l'accès aux marchés et de la dimension du développement.

Il y a aussi les principes et objectifs des APE, qui sont soutenus par une réelle volonté de promouvoir le développement durable des pays ACP, d'aider à leurs insertions harmonieuses et progressives dans l'économie mondiale et d'œuvrer à l'éradication de la pauvreté. Pour ce faire, les APE doivent être des instruments de développement, créant l'élargissement des marchés et les conditions propres à accroître l'investissement et les capacités d'offre des pays ACP. Dès lors, les négociations prennent en compte les priorités des pays et régions ACP concernés en matière de développement, leurs difficultés économiques dans le processus d'adaptation à la libéralisation.

Toutefois, on peut noter que depuis plus de 8 ans, les négociations se poursuivent dans le cadre de différentes configurations des pays et régions ACP, en vue de la signature des APE ; mais les résultats sont encore mitigés. Ainsi, les 15 pays membres du Forum des Etats ACP des

Caraïbes (CARIFORUM) ont paraphé des APE "complet" ; les 18 pays Africains et 2 pays du Pacifique ont paraphé des APE "intérimaires" ; les 42 pays ACP n'ont signé aucun APE. Ces pays procèdent à des échanges commerciaux avec l'UE depuis le 1er janvier 2008 sur la base du système de préférence généralisée (SPG).

Parmi les 30 pays Africains n'ayant pas conclu des APE, il y en a 26 pays qui sont des PMA (pays moins avancés) et ils bénéficient du système « Tout sauf les armes ». Cela leur procure un accès exempt de droits de douane et de quotas sur le marché européen. Seuls le Gabon, la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Ghana ne sont pas des PMA, leurs exportations, en direction de l'UE, sont couvertes par les tarifs SPG ordinaires ou par la NPF (clause de la nation la plus favorisée), lorsque certains produits ne sont pas soumis au SPG standard.

Dans la région Pacifique, la Papouasie -Nouvelle-Guinée (PNG) et les îles Fidji, qui ne sont pas des PMA, ont récemment conclu la signature définitive d'un APE. Les effets de cette signature sur les autres Etats ACP de la région sont limités, en raison du volume restreint des échanges commerciaux avec l'UE.

Les APE, intérimaires ou complets, conclus avec les régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, contiennent chacun d'eux des calendriers de libéralisation applicables aux importations de marchandises de l'UE.

B. LES POINTS DE CONVERGENCE ET DE DIVERGENCE

La disparité des pouvoirs économiques et des capacités de négociation de l'UE et des pays ACP, met en évidence l'importance des thématiques et des prises de position pour cerner les points de convergence et de divergence dans les discussions sur les APE.

1. Les points de convergence

S'agissant du processus de négociation, les deux parties (UE et ACP) sont convenues de la nécessité de faire preuve de pragmatisme pour mener efficacement les négociations qui se sont déroulées en deux phases. Un mécanisme « tous-ACP » est mis en place et maintenu tout au long du processus de façon à garantir la transparence. Pour le reste, chacune des deux parties a pris note des positions de l'autre.

En ce qui concerne le renforcement des capacités et des structures, les deux parties se sont accordées sur l'importance des capacités et des infrastructures dans le processus des APE et ont pris acte de l'engagement de l'Union européenne à fournir aux ACP un appui dans ces domaines. A ce propos, il est retenu le respect des principes généraux et des modalités de cet appui, tels que définis dans l'Accord de Cotonou, ainsi que la nécessité d'assurer leur mise en œuvre effective par l'identification et l'élaboration de programmes et de projets appropriés.

Pour ce qui concerne le développement industriel et l'intégration régionale, il est retenu, par l'UE et les ACP, la nécessité de promouvoir le développement industriel dans les pays et régions ACP et de renforcer le rôle que doit jouer les APE et la coopération au développement. Ainsi, ils se sont accordés sur les principaux domaines qui nécessitent un appui.

Pour ce qui est de l'intégration régionale, il est convenu entre les deux parties d'appuyer les initiatives existantes des pays ACP et de ne pas les entraver. Les APE se sont dès lors basés sur les objectifs régionaux dont la réalisation peut servir à la consolidation des acquis et à l'harmonisation des règles au plan régional.

En ce qui concerne les services, les deux parties sont convenues de la nécessité de développer le secteur des services dans pays et régions ACP. Elles ont par ailleurs décidé qu'un appui serait fourni à cet effet, et que les discussions vont se poursuivre.

Concernant l'agriculture, il est apparu pour les deux parties de s'accorder sur l'importance capitale de réaliser les objectifs fixés par l'accord de Cotonou. Les pays ACP vont ainsi diversifier leurs exportations et ajouter de la valeur à leurs produits agricoles.

2. Les points de divergence

- La définition de l'essentiel des échanges et les délais de libéralisation ;
- Les règles d'origine ;
- Les taxes à l'exportation et les restrictions quantitatives ;
- L'introduction d'une clause de la nation la plus favorisée (NPF) ;
- La clause de non exécution ;
- La clause de statu quo ;
- Les mesures de sauvegarde, dans le domaine agricole, et le traitement des industries naissantes ;
- La suppression progressive des prélèvements communautaires ;
- Le financement du développement.

S'agissant de la définition de l'essentiel des échanges et les délais de libéralisation, l'Union européenne a, dès le début des négociations, fixé à 80% le seuil minimum de libéralisation à atteindre dans un délai de 15 ans, en s'appuyant sur l'interprétation des notions de "l'essentiel des échanges" et de "délai raisonnable" introduites par l'OMC dans l'article XXIV du Gatt (1994). Mais les pays ACP ne partagent pas ce point de vue et, selon eux, il n'y a pas de consensus formel sur ce que la notion de "l'essentiel des échanges" devrait recouvrir. Ainsi, jugent-ils, la requête de l'UE contraignante, surtout pour les pays les moins avancés (PMA), dont leurs niveaux de développement sont encore fragiles.

Concernant les règles d'origines, le groupe ACP demande à la partie européenne la nécessité d'avoir des règles d'origine harmonisées, qui prennent en compte les spécificités régionales et la mise en œuvre de la garantie du cumul du « tous ACP » ; ce qui est donc un acquis conforme aux dispositions de l'article 37.7 de l'Accord de Cotonou.

Toutefois, l'Union européenne propose une amélioration de ces règles d'origine, de façon à permettre aux PMA et aux TSA de tirer des bénéfices et des facilités. Elle fait observer que chacun des APE intérimaires ou complets déjà conclus aura l'avantage d'avoir des règles d'origine distinctes.

Pour ce qui concerne les taxes à l'exportation et les restrictions quantitatives, l'Union européenne exige leurs éliminations, faisant valoir que de nombreux Africains ont déjà mis en œuvre des politiques imposant des restrictions (taxes et restrictions quantitatives) aux exportations qui, malheureusement, n'ont aucune influence positive sur leur développement. Pour les ACP, la renonciation aux taxes à l'exportation n'est pas acceptable, car ces taxes contribuent partout où elles sont appliquées, à renforcer les recettes budgétaires et à la création des emplois.

Concernant la clause de la nation la plus favorisée (NPF), elle est reprise dans tous les APE (complet ou intérimaire) et contrevient à l'esprit de la clause d'habilitation qui ne fait pas obligation à un pays en développement d'étendre à un partenaire développé les mêmes concessions que celles qu'il accorde à un autre partenaire commercial considéré comme pays en développement. Elle porte potentiellement atteinte au développement des relations commerciales et économiques entre les pays ACP et les pays émergents, limite la diversification des partenaires commerciaux des pays ACP.

La partie européenne réitère ne pas comprendre la logique des pays ACP qui restent disposés à entretenir des relations commerciales avec les économies émergentes et que la clause NPF n'exclut nullement la possibilité pour les pays en développement de conclure des accords commerciaux préférentiels, ce d'autant plus que plusieurs pays en développement membres de l'OMC l'ont fait.

Pour ce qui est de la clause de non exécution, l'Union européenne insiste sur l'introduction dans les APE de la clause de non exécution. Mais les pays ACP argumente que cette clause doit trouver sa place dans l'Accord de Cotonou, elle n'a aucun lien avec la nature des obligations réciproques envisagées dans le cadre des APE.

Concernant la clause de statu quo, compte tenu de la reconnaissance par l'Union européenne de la flexibilité offerte au niveau de l'OMC qui permet l'accroissement des droits entre le niveau appliqué et le niveau consolidé, le groupe ACP soutient que la clause de statu quo doit être exclu des négociations sur les APE, pour permettre certains de ses Etats membres qui éprouvent des difficultés sur ce point précis, d'avoir une marge de manœuvre et de concevoir leurs stratégies de développement.

S'agissant des mesures de sauvegarde du traitement des industries naissantes et de l'agriculture, le groupe ACP invite les régions à envisager une clause de sauvegarde similaire à celle négociée entre l'UE et les autres régions SADC et AFOA, notamment la clause autonome relative aux industries naissantes considérée par ces deux régions comme suffisamment flexibles.

L'agriculture étant un pilier des économies de la plupart des pays et régions ACP, il est important de veiller à la mise en place de mécanismes automatiques, suffisamment flexibles, pour la protection des moyens d'existence des nombreux petits exploitants agricoles et pour garantir la sécurité alimentaire.

Les pays et régions, encore en négociation, demandent une nouvelle clause de sauvegarde pour les produits agricoles, séparée et distincte de la sauvegarde bilatérale.

L'UE n'a pas accepté cette requête, faisant valoir que la clause de sauvegarde bilatérale est suffisante. Cependant, fait-on remarquer, elle a conclu avec la Corée un accord identique comportant un article autonome de sauvegarde dans le domaine agricole. C'est pourquoi, les pays ACP ont estimé que l'inclusion d'une telle clause dans les APE reste pertinente et ils ont, en conséquence, recommandé de recourir au Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS), en cours de négociation dans le cadre de l'OMC.

Pour ce qui concerne les prélèvements communautaires, l'UE a demandé à certaines régions leurs suppressions, parce que, dit-elle, ils ne s'appliquent qu'aux importations et sont assimilables à des droits de douane qui devraient, en principe, être éliminés dans le cadre des APE, conformément à l'article XXIV du GATT.

Cette requête a suscité une vive préoccupation pour les régions ACP, qui soutiennent que les prélèvements communautaires constituent un instrument financier essentiel pour l'intégration régionale et, en l'absence d'autres instruments, sa suppression risque d'avoir de graves répercussions sur les recettes des organisations régionales. C'est pour cette raison, elles considèrent cette question comme un point à ne pas franchir et qui n'est pas négociable.

S'agissant du financement du développement, le groupe ACP réclame des ressources complémentaires pour le financement des programmes de développement (PAPED). L'UE renvoie cette question à la mobilisation des ressources du Fond européen de développement (FED), dont les montants sont insuffisants pour couvrir l'état des besoins.

III. LE DEVELOPPEMENT A TRAVERS LE COMMERCE

Tout le monde est d'avis que les accords commerciaux doivent aider les pays ACP à sortir du sous développement. Mais le consensus général s'arrête là car l'effet d'une libéralisation du commerce sur le développement d'un pays est un sujet très controversé. Pour les uns c'est la condition même de tout développement, pour les autres, c'est une chimère qui marginalisera encore davantage les économies fragiles.

A. *LES BONNES RAISONS DE L'UNION EUROPÉENNE*

La Commission européenne considère qu'une intégration des pays ACP dans l'économie mondiale est la meilleure voie pour sortir du sous développement. S'ils veulent diversifier leur production et créer des emplois, ils doivent augmenter leur volume d'exportation et tirer pleinement profit du marché global pour échapper à la taille réduite de leurs marchés intérieurs. Des investissements étrangers seraient ainsi attirés, vraies bouffées d'oxygène pour des économies en stagnation. Ainsi la croissance économique serait stimulée et un développement durable amorcé, ce qui contribuerait effectivement à la réduction de la pauvreté. De plus, en baissant leurs taxes d'importation, les produits importés peuvent être vendus à moindre coût sur les marchés intérieurs, ce qui hausse le pouvoir d'achat de la population locale.

1) L'adaptation aux exigences du commerce multilatéral

L'Union européenne donne trois justifications principales à la réforme radicale du volet commercial du partenariat UE / ACP prévue par l'accord de Cotonou :

- au plan juridique : l'octroi de préférences non réciproques en faveur des seuls pays en développement du groupe ACP est non conforme aux règles de l'OMC et notamment à la clause d'habilitation.

La clause d'habilitation permet de déroger à la clause de la nation la plus favorisée en faveur des pays en développement, mais interdit en revanche toute discrimination entre pays en développement qui ne soit pas fondée sur des critères objectifs.

La clause de la nation la plus favorisée est une clause fréquente des traités de commerce international. Une nation (A) offrant la clause de la nation la plus favorisée à la nation (B) s'engage, sur la gamme de marchandises concernées par le traité, à ne pas imposer de droits de douane plus élevés sur les exportations de B qu'elle n'en impose à la nation la plus favorisée. Elle garantit ainsi à B qu'aucune de ses marchandises exportées ne sera défavorisée par rapport aux exportations d'une autre nation par un droit de douane plus élevé. Dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la clause de la nation la plus favorisée (dite « clause NPF ») stipule que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre (même si celui-ci n'est pas membre de l'OMC), doit être immédiatement accordé à la totalité des membres de l'OMC. Autrement dit : « ce qui est accordé à l'un, est accordé à tous » sans discrimination.

Le régime commercial entre l'Union européenne et les pays ACP bénéficiait depuis son origine de dérogations accordées par le consensus des membres de l'OMC, mais suite à de multiples actions des pays en développement ne faisant pas partie du groupe ACP devant l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC, sa réforme était inévitable. La seule possibilité de préserver le partenariat commercial était alors l'article XXIV du GATT prévoyant une dérogation au principe de la clause de la nation la plus favorisée, dans le cadre de zones de libre échange réciproques. Ainsi se trouvait initiée la négociation d'APE dans un cadre régional.

- au plan économique : la libéralisation du commerce au niveau mondial conduit à un abaissement généralisé des tarifs douaniers en vertu de la clause NPF, et réduit donc mécaniquement la marge préférentielle dont bénéficie les pays ACP. Ce phénomène est amplifié par la multiplication des accords commerciaux entre l'UE et d'autres régions en développement que les pays ACP, et les réformes successives du Système de Préférences Généralisées communautaire.

Le système de préférences généralisé (SPG) est un accord commercial autonome en vertu duquel l'UE offre à 176 pays et territoires en voie de développement un accès préférentiel non réciproque au marché de l'UE via une réduction des droits de douane sur les marchandises qu'ils exportent vers le marché de l'UE. Le SPG est moins favorable qu'un APE dans la mesure où il relève d'une décision unilatérale de l'UE, alors qu'un APE est un accord bilatéral, liant les deux parties.

- au bilan globalement décevant du système de préférences discriminatoires non réciproques découlant des accords précédents. Depuis 50 ans, la part des ACP dans le commerce mondial a baissé et leurs échanges sont fortement dépendants de l'UE. La tentation est forte d'imputer aux seules préférences la spécialisation des économies ACP dans la production de matières premières, spécialisation néfaste du fait de l'évolution erratique des cours mondiaux mais il faut aussi souligner l'insuffisante structuration des pays ACP dans des activités procurant une valeur ajoutée. La part des pays ACP sur le marché de l'Union européenne a diminué, passant de 6,7 % en 1976 à 3 % en 1998, et environ 60 % des exportations totales demeurent concentrées sur 10 produits seulement (source : site Internet de la Commission européenne).

2) Les objectifs poursuivis

La signature des APE permettrait à l'UE de conserver son lien commercial privilégié avec les ACP dans un contexte de concurrence accrue entre les grandes puissances économiques traditionnelles ou émergentes, pour l'obtention de nouveaux marchés ou de ressources naturelles.

Il existe un enjeu politique qui rejoint l'enjeu du développement : en lien avec la maîtrise des flux migratoires, les APE doivent offrir des perspectives d'avenir positives aux populations des pays ACP, notamment en termes de création d'emplois.

Il doivent également faciliter l'intégration des pays ACP dans les relations commerciales Sud / Sud.

Les accords commerciaux et par conséquent les négociations sur les APE sont aussi l'occasion de négocier avec les pays ACP sur des sujets abandonnés dans le cadre multilatéral, en l'occurrence « les sujets de Singapour ».

Les sujets de Singapour : 4 thèmes - investissement, concurrence, transparence des marchés publics, simplification des procédures douanières - introduits lors des négociations lors de la conférence de l'OMC à Singapour en 1996 et abandonnés en juillet 2004, à l'exception de la facilitation des échanges.

3) Les avantages des APE

Des accords de libre échange doivent théoriquement favoriser une création et une expansion du commerce. Les nouvelles importations en provenance de l'UE permettraient de diversifier les productions, de diminuer le coût des biens d'équipement et des consommations intermédiaires et donc d'améliorer le pouvoir d'achat.

Leur signature enverrait le signal politique d'un enchaînement vertueux en direction des investisseurs, compatibilité avec les règles de l'OMC, réduction des risques juridiques, sécurisation des opérateurs, stabilité des politiques commerciales, environnement réglementaire amélioré, dynamique de réformes structurelles.

Ils doivent améliorer le niveau d'accès préférentiel au marché européen. Car l'initiative TSA en faveur des PMA comporte plusieurs inconvénients que les APE pourraient supprimer ou assouplir : les préférences sont accordées unilatéralement par l'UE - les règles d'origine sont très strictes - le régime comporte une clause de sauvegarde.

Les règles d'origine sont les critères permettant de déterminer le pays d'origine d'un produit. Elles sont importantes du fait que les droits et restrictions applicables dépendent dans bien des cas, de la provenance des produits importés. On constate une grande diversité dans la pratique des gouvernements en matière de règles d'origine. Si le critère de la transformation substantielle est universellement accepté, certains gouvernements appliquent le critère du changement de classification tarifaire, d'autres le critère du pourcentage ad valorem et d'autres encore le critère de l'opération de fabrication ou d'ouvraison. Elles spécifient le niveau de la valeur qui doit être ajoutée dans le pays exportateur pour que ce pays puisse bénéficier de l'accès au marché préférentiel disponible, ce montant étant compris entre 40 et 60 % de la valeur du produit.

Ces opportunités économiques semblent d'autant plus réelles que la libéralisation des échanges s'inscrit dans le cadre d'une politique d'accompagnement. Le projet d'APE comporte un volet tourné vers la promotion de l'intégration régionale, un cadre de gouvernance économique ainsi qu'un accompagnement financier avec des montants croissants sur le FED annoncés par la Commission. Les APE prévoient des périodes transitoires avec une libéralisation asymétrique, ainsi que des exceptions pour les produits sensibles. Enfin, le processus de libéralisation doit faire l'objet d'une évaluation continue, qui peut conduire à ajuster le degré d'ouverture en cas de difficultés.

4) Mais les APE présentent aussi des risques pour l'Union européenne

L'UE en refusant de prendre en compte les réticences de ses partenaires, risque de les voir s'éloigner davantage de ses positions dans les négociations commerciales multilatérales. Ainsi, dans les négociations à l'OMC, les positions entre l'UE et les ACP divergent de plus en plus, alors que la Chine occupe une place de plus en plus importante dans le paysage africain.

Il existe un autre risque, celui d'une exploitation non durable des ressources naturelles dans un contexte de libre échange exacerbé. Ce serait un signal politique très négatif de l'UE allant à l'encontre de la nécessaire prise en compte du développement durable.

B. LES BONNES RAISONS DES PAYS ACP

Le commerce international peut être un moteur puissant de la croissance, du développement et de l'éradication de la pauvreté ; il représente quasiment 40 % du produit intérieur brut de l'Afrique. C'est pourquoi les pays ACP participent à un ensemble impressionnant d'accords, accords d'intégration économique interrégionale à l'échelle du continent africain sous l'égide de l'Union africaine, accords de l'OMC et des négociations de Doha, accords de partenariat de Cotonou et les négociations de partenariats économiques, accords Euromed ou avec la Chine et l'Inde plus récemment.

Néanmoins, les résultats demeurent mitigés pour plusieurs raisons, des défauts de conception et d'application des accords commerciaux, une capacité d'offre et une compétitivité faible, un manque d'infrastructures commerciales appropriées et de financements.

La dimension « développement » devrait donc être, pour les pays africains, le thème principal sous-jacent à l'ensemble des négociations commerciales. Car des APE appropriés et orientés sur le développement peuvent favoriser le développement des pays ACP. L'expérience de l'Afrique du Sud, avec la libéralisation des échanges unilatéraux, semble le confirmer. Au début cela entraîna des coûts d'ajustement élevés, problème que le gouvernement et le monde des affaires durent régler. Dix ans plus tard, ils ont commencé à en récolter les fruits en termes d'échanges et d'investissement.

Mais les APE, dans leur contenu actuel encore inabouti après huit années de discussion, ne répondent pas à ces préoccupations et sont l'objet d'inquiétude et de controverse.

1) Problèmes relatifs à la structure des APE

a) Sur les conditions de lancement des négociations pour les APE

Aucune étude d'impact n'a été réalisée préalablement au lancement des négociations et à l'adoption des feuilles de route. Les pays ACP doivent donc négocier des futurs accords dont ils ne connaissent pas les répercussions éventuelles sur leurs économies et leurs sociétés. Il faut donc laisser du temps pour la conduite de telles études, sachant que l'UE devra participer à leur financement, qui représente une charge trop lourde pour les gouvernements des pays ACP.

b) Sur la période de transition

Le maintien d'un calendrier rigide se fait au détriment de la prise en compte des objectifs de réduction de la pauvreté et d'aide au développement. Ces derniers devraient rester les objectifs prioritaires, même s'ils doivent impliquer une remise en cause du calendrier et de nouvelles négociations de la Commission à l'OMC, pour obtenir de nouvelles prolongations des dérogations obtenues en 2001 et en 2007.

c) Sur l'organisation du dialogue entre les pays ACP et l'UE

Les pays ACP n'ont aucune visibilité sur la flexibilité que leur accorderait l'UE en matière d'ouverture.

d) Sur l'exigence de conformité des APE aux dispositions de l'OMC

Les APE visent à aligner les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP sur les dispositions de l'OMC. Or, ces dispositions manquent de clarté. En effet, l'article XXIV du GATT, paragraphe 5, se borne à indiquer qu'un accord provisoire relatif à un accord commercial régional (ACR) doit inclure un programme et un calendrier visant au déploiement de l'ACR dans un "délai raisonnable". L'article XXIV du mémorandum d'accord définit la durée du "délai raisonnable" à 10 ans et spécifie que celui-ci ne doit être dépassé que dans des "cas exceptionnels". Il est certainement possible de présenter les APE UE-ACP comme des cas exceptionnels, compte tenu de l'écart important qui caractérise le niveau de développement des deux parties.

e) Sur l'organisation des négociations en 6 groupes régionaux

- Les négociations de l'UE avec chacun des groupes régionaux permettent de prendre en compte les différences d'une région à l'autre, sachant qu'il existe également de grandes disparités au sein de chacun des groupes. Chaque région rassemble des pays de taille, institutions et niveaux de développement très divers, des pays PMA et des pays non PMA. Il faut savoir que les PMA peuvent se rattacher aux préférences dont ils bénéficient dans le cadre de l'initiative "Tout sauf les armes" (TSA), laissant alors de côté la possibilité de conclure des APE et faisant donc échouer les négociations régionales. **Ainsi, l'une des tâches les plus difficiles pour les pays ACP consiste à trouver, au sein de chaque région et alors que les intérêts peuvent varier fortement d'un pays à l'autre, un dénominateur commun sur la base duquel organiser les négociations avec l'UE.** Ce dénominateur est forcément le plus petit dénominateur commun, ce qui nuit à une véritable prise en compte des particularités de chaque pays.

- Le découpage régional organisé dans le cadre des négociations pour les APE ne coïncide pas avec les regroupements régionaux déjà existants, notamment en Afrique australe où les membres de la Communauté de Développement d'Afrique Australe (CDAA) sont partagés en deux groupes de négociations avec l'UE : le "groupe CDAA" et la "région de l'Afrique orientale et australe". La CDAA, créée en 1980, se retrouve éclatée du fait de cette division, ce qui va à l'encontre de l'objectif de soutien à l'intégration régionale tel qu'il figure dans l'accord de Cotonou. Par ailleurs, quelques pays d'Afrique appartiennent à plusieurs groupements régionaux, mais ne peuvent négocier d'APE que dans le cadre d'une seule région. Ainsi, tous les pays de l'UEMOA sont aussi membres de la Cedeao, plusieurs pays sont à la fois membres de SADC et de Comesa.

- Le découpage des négociations entre les 6 groupes de pays ACP implique un décalage dans l'avancée des négociations avec chacun d'eux. Ainsi, des négociateurs peuvent déjà entamer les discussions préliminaires sur certains points liés à la libéralisation du commerce et au contenu d'un APE, alors que d'autres régions doivent encore régler le problème de divergences importantes avec l'UE.

2) Problèmes relatifs au contenu des APE

a) Sur la réciprocité des préférences

La conclusion d'APE en conformité avec les règles de l'OMC implique la fin du principe de non réciprocité des préférences commerciales qui régissait pourtant les relations entre l'UE et les pays ACP depuis les premières conventions de Lomé. Ce changement de la politique traditionnelle de l'Union traduit également la banalisation des ACP dans le dispositif de coopération de l'UE.

b) Sur les demandes de l'Union Européenne

L'UE ne prend pas en compte les insuffisances et rigidités des petites économies des pays ACP, en particulier dans la zone Caraïbes. Ainsi lorsque le Cariforum a demandé des APE à géométrie variable pour prendre en compte les différences allant d'un pays à l'autre, cela a été refusé par l'UE qui a soutenu que ce serait un frein à l'intégration régionale.

c) Sur l'objectif de promotion du développement

C'est le problème de la contradiction entre les objectifs de l'accord de Cotonou et ceux des APE : les APE, parce que leur mise en œuvre aurait un impact négatif sur l'économie des pays partenaires, vont à l'encontre des objectifs de l'accord de Cotonou en termes de lutte contre la pauvreté et en faveur d'un développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP à l'économie mondiale.

d) Sur la teneur des APE

Alors que les préférences accordées depuis plusieurs dizaines d'années par l'UE n'ont pas rendu les économies des pays ACP plus compétitives, les APE basés sur la réciprocité permettront-ils d'atteindre cet objectif ? Les pays ACP en doutent.

e) Sur la capacité des pays ACP à ouvrir leurs économies

Les pays ACP se disent incapables de lutter contre les produits subventionnés de l'UE. Déjà à l'heure actuelle, alors qu'il n'y a pas de réciprocité, la concurrence est telle que par exemple la filière avicole a totalement disparu au Sénégal à cause des importations de volailles congelées européennes. La désindustrialisation, les problèmes dans le secteur de l'agriculture, sont devenus monnaie courante dans ces pays. Les APE risquent de renforcer cette tendance. Dès lors, comment ces pays vont-ils parvenir à être compétitifs sur un marché mondial ?

f) Trois des "Questions de Singapour"

Ce sont l'investissement, la concurrence, et la transparence dans les marchés publics qui ont été supprimés du programme de travail de Doha à la suite d'une résistance constante manifestée par les pays ACP en collaboration avec d'autres pays en développement. Et pourtant, ces trois thèmes sont revenus sur la table de négociation, en quelque sorte imposés par l'UE aux pays ACP par le biais des négociations des APE.

3) Problèmes relatifs au financement des APE

a) Sur l'aide accordée par l'UE

Les ressources allouées par l'UE sont insuffisantes pour préparer les pays ACP aux APE, surtout si on les compare aux fonds qui ont été dédiés aux pays candidats à l'élargissement de l'UE. De plus, ces ressources méritent d'être mieux allouées et surtout dans des délais plus raisonnables (pour le 9ème FED seuls 28 % des fonds ont été dépensés). Il faut que l'UE prenne en compte les coûts d'ajustement que va signifier l'ouverture des marchés des pays ACP.

b) Sur la compensation des pertes des recettes douanières

Les recettes provenant des taxes et impôts à l'importation représentent une part importante des revenus des pays ACP. En cas de libéralisation du commerce avec l'UE, les pertes de recettes publiques seront certainement compensées par une augmentation d'autres taxes ou impôts, tels que la TVA, dont le coût se répercutera directement sur les populations déjà pauvres des pays ACP. De nombreux pays ACP n'ont, de surcroît, pas la capacité

d'instaurer ou d'étendre suffisamment leurs régimes fiscaux. Enfin, ces pertes dans les revenus des Etats risquent fort d'impliquer une baisse des dépenses publiques dans des secteurs-clés tels que l'éducation ou la santé, ce qui compromettrait les efforts des pays ACP pour réaliser les OMD. De telles considérations devraient être intégrées à tout APE.

c) Sur les engagements de l'Union Européenne

Les négociateurs européens ne prennent aucun engagement clair pour l'attribution de fonds supplémentaires et pour les questions de développement.

Cet examen des positions de l'UE et des pays ACP permet de constater que les APE souffrent dans leur construction de multiples ambiguïtés, avec au premier rang la question de l'articulation du commerce et du développement.

C. POINT SUR LES NÉGOCIATIONS : UN DIALOGUE DE SOURDS

1) La position sans nuance de la Commission

Au sein de l'UE, depuis le départ du processus de Cotonou, c'est la Commission et plus particulièrement le Commissaire au Commerce avec sa Direction générale du Commerce qui mènent les négociations. La libéralisation commerciale est donc au centre de ses préoccupations. Le rôle prépondérant assumé par la Commission a aussi été le reflet d'un flottement au sein des Etats membres, qui lui ont délégué en 2002 un mandat aux contours flous. Depuis le Traité de Lisbonne, la Commission a compétence exclusive sur cette matière.

Et il faut souligner que la Commission européenne et tout particulièrement les Commissaires au commerce qui se succèdent, négocient un accord commercial sur la base d'un mandat confié par le Conseil ciblé sur le commerce, et non le volet commercial d'un accord de développement.

Le nouveau Commissaire au Commerce nommé en mars 2010, M. Karel De Gucht, s'est engagé à « finaliser les négociations sur les APE, puis suivre leur état d'avancement afin de s'assurer qu'ils atteignent pleinement leur potentiel ». Fixer des échéances fermes, se mettre en conformité avec l'OMC, conclure dès que possible des accords approfondis favorables à l'intégration régionale et au développement, tels sont donc les buts assignés.

Pendant le « Conseil Affaires Etrangères - Commerce » du 10 septembre 2010, M. Karel De Gucht, a estimé : « la situation devient hautement problématique et il apparaît nécessaire de retrouver des leviers dans ces négociations. Il est également important de répondre de façon adéquate aux pays qui continuent de bénéficier des préférences unilatérales de l'UE sans respecter leurs engagements, de signer et de mettre en œuvre des APE même intérimaires. Cette situation crée, au regard de l'accès au marché, une inégalité de traitement par rapport aux ACP qui mettent en œuvre les APE ou aux autres pays en développement qui ne bénéficient que du régime SPG ». Il a ajouté : « Pour réintroduire un élément de pression et éliminer tout ce qui pourrait inciter les ACP à ne pas poursuivre les négociations, il apparaît donc nécessaire de réexaminer les conditions dans lesquelles l'UE accorde à ces pays un accès préférentiel à son marché (règlement (CE) du Conseil 1528/2007) ». Une échéance claire devrait être fixée pour la mise en conformité par rapport à ce règlement ainsi que pour la conclusion d'accords complets et approfondis incluant les services.

Le Commissaire soutient la position française sur la nécessité d'une période de transition. Pour mieux comprendre la logique dans laquelle se place les pays ACP, « il reconnaît que le démantèlement tarifaire peut induire une chute significative des recettes budgétaires des pays ACP, et qu'une aide transitoire peut s'avérer utile, le temps qu'une fiscalité directe se mette en place. Une certaine flexibilité dans les négociations apparaît donc souhaitable mais il faut des limites pour éviter des situations de traitement très inégales d'un pays à l'autre ».

2) Les positions ambiguës des Etats membres

Individuellement, plusieurs Etats membres ont défendu une vision mettant en avant la nécessité de mesures d'accompagnement à la libéralisation, notamment les pays qui forment le « groupe des amis des APE » (Pays Bas, Allemagne, France, Irlande, Finlande, Suède, Danemark, Royaume Uni).

Certains vont plus loin (aujourd'hui la France, la Pologne, l'Irlande et dans une moindre mesure le Royaume Uni et le Portugal), insistant sur la nécessité de retrouver une crédibilité sur ce dossier devenu un point de friction avec l'UE, de bien comprendre les intérêts des ACP, et de poursuivre ces négociations en faisant preuve de pragmatisme et de flexibilité à l'égard de ces pays en développement

La France, membre fondateur de l'Union européenne, est placée au centre du dispositif, car elle entretient des relations continues avec la plupart des pays ACP, francophones ou non. Elle pourrait être une passerelle entre pays du Sud, du Nord et de l'Est et sa parole est particulièrement attendue par les pays ACP.

Suite à deux rapports parlementaires, celui de Mme Christiane Taubira en 2008 et de MM. Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau en 2010, *la France* tente d'infléchir l'orientation des négociations en demandant à la Commission de faire preuve de flexibilité, dans le contexte actuel de crise économique, financière et alimentaire. Elle préconise aujourd'hui une **stratégie articulée autour de trois axes** :

- a) L'engagement d'un dialogue politique de haut niveau.
- b) La définition dans les enceintes compétentes du Conseil, d'éléments incitatifs supplémentaires susceptibles de faire progresser les négociations selon les options suivantes :
 - l'adoption d'une approche différenciée, région par région, notamment quant au seuil d'ouverture commerciale et aux calendriers de libéralisation. Cette méthode permettrait de conclure des accords avec les régions les moins développées en acceptant une plus grande asymétrie (en de ça de 80%) et de poursuivre les discussions sur des secteurs non commerciaux avec les régions qui le souhaiteraient ;
 - la préservation des prélèvements communautaires pour garantir un financement des organisations régionales concernées ;
 - la détermination de volet développement des APE sur la base d'un dialogue quadripartite entre Commission, Etats membres, Etats ACP et régions de négociations ;
 - la proposition de flexibilités supplémentaires en matière de règles d'origine ;

- l'engagement de l'UE à accompagner les pays ACP à faire face aux coûts de l'ajustement fiscal impliqué par les APE, comme ce fut le cas dans la partie IV de l'APE Afrique de l'Ouest ;

- la signature d'un protocole d'accord sur la mise en œuvre du volet développement des APE similaire à celui prévu pour le programme de l'APE pour le développement (PAPED) de l'Afrique de l'Ouest.

c) L'élaboration d'une stratégie de communication européenne sur les APE qui soit véritablement commune et utilisable par toutes les instances.

3) La position des pays ACP

a) Des intérêts divergents

Les pays ACP sont morcelés en blocs, avec des capacités de négociation fragilisés, et font face à une structure puissante et expérimentée, la Commission européenne. L'une des tâches les plus difficiles pour eux consiste à trouver, au sein de chaque région et alors que les intérêts peuvent varier fortement d'un pays à l'autre, un dénominateur commun sur la base duquel organiser les négociations.

b) Le Groupe des pays ACP

Le Groupe des pays ACP a été constitué pour jouer le rôle de coordonnateur, avec une légitimité réduite dès le départ du fait de la répartition des pays en blocs régionaux.

Au final, le seul critère qui soit commun à tous ces pays, est celui de la pauvreté et c'est un critère rassembleur car ils arrivent à parler d'une seule voix.

Ainsi le Groupe estime désormais que le dossier des APE doit être porté au plus haut niveau politique, avec de nouvelles orientations, compte tenu du blocage des discussions au niveau technique.

Réunis le 22 octobre 2010 au sein du Comité commercial ministériel mixte ACP/UE, les ministres ACP du commerce ont opposé à la Commission une fin de non recevoir. Ils notent qu'en dépit des avancées dans les négociations, force est de constater que trois ans après la date de clôture initialement prévue, une seule région est arrivée à conclure un APE complet, la Caraïbe, mais reste confrontée à des difficultés de mise en œuvre.

La 92ème session du Conseil ACP a adopté en novembre dernier une résolution pour demander la prise en compte des asymétries requises dans la libéralisation des échanges, eu égard aux niveaux de développement des pays ACP. « Les Etats ACP appellent l'UE à faire preuve de courage politique pour donner corps à la flexibilité requise et montrer qu'elle est sensible aux besoins des pays les moins développés et aux pays vulnérables, en gardant à l'esprit l'éventail des flexibilités existantes dans les accords commerciaux régionaux déjà notifiés à l'OMC », dixit la Présidente du Conseil.

Le Groupe ACP invite l'UE à maintenir l'application du règlement d'accès au marché des produits ACP jusqu'à la conclusion et la mise en œuvre des APE complets, et à étendre ce régime aux Etats ACP non PMA toujours en négociation, qu'ils aient ou non paraphé un APE intérimaire ou complet.

Les Pays ACP n'accepteront pas de date butoir pour conclure avec l'UE les APE négociés depuis 2002 mais dont le contenu ne les satisfait pas, particulièrement sur le volet développement. Mieux, en lieu et place d'une date butoir, ils demandent à l'UE de maintenir en leur faveur l'accès préférentiel de leurs produits au marché européen, aussi longtemps que des APE complets (avec des régions tout entières) ne seront pas mis en œuvre.

IV. DEPASSER LE BLOCAGE

A. QUELLES SONT LES RAISONS DU BLOCAGE ET DE LA PERTE DE CONFIANCE ?

Elles ne résident pas dans des difficultés techniques ni dans la complexité des textes, mais plutôt dans les attitudes politiques, souvent maladroites et au final inefficaces. Qu'elle soit réelle ou perçue, il existe en effet une impression persistante parmi les négociateurs ACP, que les APE servent uniquement les intérêts européens, ou du moins qu'ils visent à promouvoir une perspective européenne de l'intégration régionale et des questions de commerce et de développement.

Un profond malaise s'est aujourd'hui installé entre les deux parties. Jamais, depuis que la Communauté européenne existe, les relations entre l'Europe et les pays en développement, n'ont connu une telle période de confusion et de perplexité.

Il est de ce fait permis de se demander si les méthodes de travail, le cadre conceptuel et la philosophie générale qui guident l'Europe pour traiter ces questions, ne sont pas profondément inadaptés. Si tel était le cas, ces modes d'action, tout comme leur cadre conceptuel, exigeraient une radicale remise en cause.

Il convient d'ajouter que les politiques de coopération, celles de l'UE comme celles de ses Etats membres, ont maintenu les ACP et surtout l'Afrique à l'état de réservoir de ressources naturelles et de personnels qualifiés.

Alors comment croire la Commission lorsqu'elle assure que des pays qui n'ont pas réussi à se développer malgré 35 ans de protection avec libre accès au marché européen, arriveront soudain à sortir de la pauvreté lorsqu'ils seront ouverts à 80 % des exportations de l'Europe ?

B. REVENIR AUX OBJECTIFS LARGES ET AMBITIEUX ATTACHÉS AUX APE

C'est à la lumière de ceux-ci que l'on mesure le mieux l'écart entre ce qui était voulu et ce qui est obtenu.

Le premier objectif est le développement, mais les nombreuses réticences sur les accords conclus ou en cours de négociations montrent que personne ne croit que ces accords, en l'état, puissent conduire au développement.

Le second objectif est l'intégration régionale. Aujourd'hui, lorsque la Commission dit que l'intégration régionale a échoué, à aucun moment elle ne remet en cause ses méthodes de négociation, ou le contenu politique qu'elle a tenté d'imposer aux pays ACP et qui était

inacceptable pour eux. Si elle prend acte de l'échec de l'intégration régionale, ce n'est que pour mieux rebondir sur des accords bilatéraux, qui se concluent le plus souvent avec le plus fort, et au détriment du plus faible.

Car comme le faisait remarquer Mme Christiane Taubira dans son rapport, « il convient, à l'échelon politique, de dire clairement si les APE s'inscrivent dans l'Accord de Cotonou, si l'Accord de Cotonou reste l'engagement réciproque de l'Union européenne et des pays ACP, ou s'il s'agit dans ces accords manifestement d'une autre génération que les Conventions de Lomé, d'abandonner le développement comme un dangereux mirage, et d'inviter les pays ACP à se jeter dans la grande kermesse du libre commerce, en espérant que la prospérité sera la récompense après le jeu de massacre et le tir au pigeon ».

Donc, la plupart des pays ACP n'aiment pas ces accords, du moins pour l'aspect « réciprocité commerciale » imposé par les règles de l'OMC. Ils ne trouvent pas encore leur compte dans ce qui est sur la table de négociation. Et de plus, l'un des principes même de l'APE étant qu'un pays ne doit s'engager dans l'Accord que s'il s'estime prêt à le faire, nul n'est donc obligé de négocier, encore moins de signer.

Il est donc nécessaire d'explorer d'autres voies. C'est une construction en commun de l'avenir, attentive, méthodique et déterminée, qu'il s'agit de commencer, en prenant en charge les questions de l'industrie, de l'agriculture, de l'énergie, du changement climatique, des migrations et de l'emploi. L'UE, en son sein, comme dans ses relations avec les ACP, doit faire prévaloir la solidarité et la responsabilité, sur la concurrence et le libre marché.

C. DONNER LA PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT

Deux visions du développement se confrontent pour atteindre un même but :

- l'une le fait reposer sur l'aide publique et la coopération internationale, avec des Etats nationaux qui viennent amortir les inégalités ;

- l'autre (trade not aid), le situe au bout du commerce et des investissements, comptant sur les vertus du marché pour répandre et répartir les richesses, les Etats nationaux étant de plus en plus démunis des instruments d'intervention budgétaire et fiscale.

L'échec général a généré un compromis, probablement à l'origine des malentendus sur les objectifs à atteindre.

Il semble utile, à ce stade, de rappeler que le développement ne doit pas rester un vœu pieux, mais conduire à une amélioration qualitative des conditions de vie, donner le droit à l'alimentation, l'accès au savoir, le droit à la santé et à un environnement non dégradé, à l'égalité de droit entre hommes et femmes, l'accès à l'eau potable et aux services publics.

En faisant du commerce une fin en soi et non un moyen au service de sa politique, l'UE sacrifie les populations des pays en développement. De plus, les politiques de l'UE sur le commerce, la pêche et l'agriculture doivent être cohérentes pour soutenir le développement durable des Etats ACP. Car l'agriculture est une priorité pour combattre la pauvreté et démarrer un processus de développement.

Un changement d'orientation politique s'impose. Dans un contexte évoluant rapidement, les négociateurs UE/ACP devraient anticiper la menace de crises alimentaire, climatique, économique et financière sinon la pauvreté et les émeutes de la faim

augmenteront. Il suffit de porter un regard rétrospectif sur les récents événements notamment en Afrique du Nord, pour constater que tous ces éléments sont liés. Les APE, les réformes qu'ils pourraient nécessiter et les mécanismes qu'ils pourraient créer, devraient faire une différence dans la capacité des gouvernements et des producteurs ACP à faire face à ces crises, et fournir des instruments de politique commerciale salutaires dans le contexte économique actuel.

V / IL EST TEMPS DE CHANGER LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE/ACP

Aujourd'hui le processus des APE apparaît bloqué, inadapté et dangereux pour certains pays :

- bloqué, puisque pour la plupart des pays ACP, qui sont également des Pays Moins Avancés, il reste toujours préférable de placer leurs relations avec l'Union européenne dans le cadre du système de préférence « Tout sauf les armes » et que les autres, comme le Nigeria, sont revenus au Système de Préférence Général de l'OMC ;

- inadapté, parce qu'à côté de l'Europe, de nouveaux acteurs occupent une place croissante dans le commerce mondial et qu'à défaut d'offrir aux pays ACP de véritables perspectives de diversification à travers les échanges commerciaux, ils leur offrent au moins des conditions d'achat favorables pour leurs matières premières et des financements sans condition ; cela entraîne une réorientation progressive et sans doute appelée à s'accélérer, des circuits commerciaux encore massivement Sud / Nord ;

- dangereux parce que, pour préserver certains acquits, des pays tels que le Cameroun ou la Côte d'Ivoire ont été conduits à conclure des accords intérimaires qui ont pour conséquence la dislocation des régions et une menace directe sur la cohérence des démarches d'intégration régionale.

Les voies de sortie de cette impasse ne sont malheureusement pas évidentes. Il est difficile à l'Union européenne de renoncer au processus, d'une part en raison des accords même partiels déjà signés, d'autre part du fait du travail accompli et de l'investissement mis dans la négociation. Il lui est également difficile de surmonter les problèmes structurels et de mener les discussions sur une base nouvelle, associant intimement ses services chargés du développement et ceux qui suivent la négociation commerciale.

Il est tout aussi difficile pour les pays ACP de quitter purement et simplement la table de négociation, compte tenu des relations étroites qui continuent d'exister avec l'Union européenne, en termes de commerce, d'aide et de renforcement des capacités.

Le problème dépasse désormais le niveau technique et se situe à un niveau exclusivement politique.

Ou bien l'Union européenne réussit à reprendre l'initiative en dépassant le stade des échanges de vues entre les ministres sectoriels (ministres du commerce ou ministres responsables de l'aide au développement) pour envisager une réflexion entre les chefs d'Etat et de gouvernement. Il leur faudra définir clairement les objectifs afin que le Conseil donne un

mandat précis à la Commission sur cette base. Cela permettra de retrouver des leviers dans les négociations.

Ou bien les deux parties décident d'enterrer plus ou moins discrètement le processus et de repartir sur de nouvelles bases.

Il n'est donc plus possible de maintenir l'illusion d'une conclusion prochaine des négociations, alors que les objectifs initiaux ne sont plus au rendez-vous et que la volonté politique faiblit. L'enlèvement est patent.

Alors, des APE, pour quoi faire ? Quel but poursuivons-nous aujourd'hui ? Avec qui ? Faut-il changer d'objectif et/ou changer de méthode ?

A. LES APE ALTERNATIFS

Le principe de base de tout APE alternatif est de pousser la flexibilité vis-à-vis des impératifs de compatibilité avec les règles de l'OMC, (s'agissant notamment du niveau de réciprocité), dans ses derniers retranchements et/ou d'adapter le cadre actuel des APE pour qu'ils répondent mieux à certaines préoccupations de développement.

1) Quels principes pour remettre les APE sur la bonne voie ?

Il s'agit avant tout de dissiper les malentendus. Beaucoup de points de vue convergent sur le fait qu'un nouveau cadre des relations UE/ACP est nécessaire, autour d'une ligne équilibrée, pour rétablir la confiance entre les parties et retrouver une crédibilité sur ce dossier.

Les négociations doivent donc se recentrer clairement sur leur objectif original en faisant de la lutte contre la pauvreté et de la mise en place d'un développement durable, les objectifs primordiaux des relations économiques et commerciales, selon les étapes suivantes :

a) Le développement : la première priorité

Les APE doivent répondre aux besoins en matière de développement, apporter un avantage commercial aux pays ACP et promouvoir la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Chaque APE devrait :

- fournir des engagements plus forts en faveur de la coopération au développement ;
- offrir aux pays ACP un accès au marché plus important que celui exigé en retour par l'UE ;
- compenser la perte des revenus douaniers ;
- sauvegarder le droit à la nourriture et l'accès aux services publics de base.

Les pays ACP doivent avoir la possibilité d'accepter ou de rejeter les clauses relatives aux services, à la propriété intellectuelle, à la politique de la concurrence ou aux investissements.

b) Promouvoir l'intégration régionale

Chaque APE devrait :

- être négocié au niveau régional sans diviser les partenaires commerciaux régionaux ;
- inclure un soutien financier et technique afin de renforcer les organisations régionales et de soutenir le commerce régional.

c) Dynamiser les économies des pays ACP

Chaque APE devrait :

- donner aux pays ACP le meilleur accès possible au marché européen et leur offrir un accès au marché plus important que celui exigé par l'UE en retour ;
- sauvegarder les secteurs sensibles des économies des pays ACP ;
- les aider à gérer le changement, y compris l'impact sur les secteurs sensibles ou en pleine croissance ;
- encourager le commerce entre pays pauvres par le biais de « règles d'origine » plus simples pour les produits ;
- contribuer au développement d'une capacité commerciale et à la création d'économies régionales compétitives ;
- aider les pays ACP à développer leurs capacités de négociations ;
- s'il couvre les services, définir des règles fortes pour garantir que chacun puisse avoir accès aux services essentiels à un prix raisonnable ; toutefois, les services publics fondamentaux, c'est-à-dire la politique de l'eau, la politique agricole, la politique de santé, la politique d'éducation et la politique sociale, devraient être laissés en dehors du cadre de négociation.

d) Respecter les promesses de financement

- Les États membres de l'UE et la Commission doivent respecter leur promesse de libérer 2 milliards d'euros par an en nouveaux financements Aid for Trade (Aide pour le commerce).
- L'accès au programme Aid for Trade ne doit pas dépendre de la signature d'un APE.
- Les fonds européens d'aide au développement ne doivent pas être détournés pour financer Aid for Trade.
- Les pays ACP doivent connaître les montants réservés et savoir comment, quand et où ils seront dépensés.

e) Les pays ACP doivent être pleinement partenaires des négociations

- Les pays ACP doivent avoir suffisamment de temps pour négocier efficacement sur la base d'un programme clair et convenu.
- Chaque APE doit prévoir un réexamen à 3-5 ans et s'accompagner d'une étude d'incidence.
- Les parlements des pays ACP et le Parlement européen doivent être pleinement impliqués.
- Les syndicats, les ONG et la société civile doivent être entendus.

2) Les scénarios envisageables pour relancer les négociations

a) Des parlementaires français appellent à une nouvelle approche

Le rapport commandité en 2008 par le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy à Mme Christiane Taubira juste avant la présidence française de l'Union européenne, appelait à une refonte en profondeur des négociations, afin de protéger le droit à l'alimentation et servir le développement des pays ACP. Sans faire l'unanimité, un retour aux accords de non-réciprocité était envisagé, dans la mesure où il est indéniable que le Nord et le Sud restent deux entités économiques inégales en terme de poids et d'influence, une réciprocité économique libérale similaire ne saurait leur être imposée. Cette considération pourrait déboucher à terme sur l'édiction d'un « droit international resserré sur le droit à l'alimentation » basé sur les 19 directives pour le Droit à l'alimentation adopté en 2004 par les membres de l'ONU.

Autre rapport parlementaire, celui présenté par MM. Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau, fin 2009, s'oppose radicalement à l'approche adoptée par la Commission européenne depuis le début du processus. Après avoir constaté l'échec, les négociations s'étant concentrées sur les aspects commerciaux au détriment du développement, il ouvrait plusieurs pistes en proposant les Accords de partenariat de développement économique et commercial (les APDEC), un « nouveau cycle de négociation mêlant les problématiques commerciales, de développement et aussi de gouvernance publique », concernant particulièrement les réformes fiscales pour un passage d'une taxation sur les échanges commerciaux à d'autres formes de taxation.

b) Rendre plus lisibles les négociations

Beaucoup d'acteurs restent convaincus que les APE devraient et pourraient faire une différence, et qu'il est donc possible de les façonner en vue d'obtenir des résultats réellement positifs. Mais ils ne sont pas une panacée et on ne peut attendre d'eux qu'ils contribuent à la résolution de tous les problèmes de pauvreté des pays ACP. Une communication plus claire des objectifs de ces négociations et de ces accords pourrait contribuer à la création d'une base de négociation plus saine.

Par ailleurs, dans le but de faciliter la négociation et de mieux en faire percevoir les avantages, l'Union européenne a financé des programmes de renforcement des capacités en négociation commerciale, programmes pour lesquels elle a noué un partenariat avec le Commonwealth (zones Caraïbes, Afrique de l'Est et Pacifique) et l'Organisation Internationale de la Francophonie (Afrique de l'Ouest et Afrique centrale). Ces programmes reposent sur les deux nations piliers que sont la Grande Bretagne et la France. Ils ont été des succès et se poursuivent, à ceci près que les conclusions des experts formés et des responsables sensibilisés dans le cadre des activités de ces programmes ont confirmé l'évaluation négative des APE et amélioré le niveau de la critique adressée à ces accords. Il faut reconnaître à l'Union européenne l'élégance de ne pas avoir interrompu le programme pour autant, en raison de la réelle amélioration de capacités qu'il a réussie.

c) Une piste francophone

Je tiens d'abord à souligner pour le regretter, qu'il n'existe pas de version française des APE finalisés ou intérimaires alors qu'il y a pourtant une trentaine de pays francophones concernés avec près de 70 millions d'habitants ; la plupart des documents qui leur sont proposés sont malheureusement en anglais. Il ne faudrait pas qu'un malentendu provienne d'une équivoque linguistique.

La Francophonie se veut un espace de liberté, de culture, de communication et de solidarité multilingue, le français pouvant cohabiter avec les autres langues nationales ou régionales. Le développement est dès l'origine désigné comme un élément majeur de l'ensemble francophone. Les sommets de la Francophonie donnent fréquemment lieu à des appels pour une meilleure prise en compte des questions de financement du développement et de lutte contre la pauvreté.

Si la Francophonie revêt malheureusement un caractère diplomatique relativement faible, elle favorise les rencontres, les échanges d'information et la concertation, mais sans parvenir à construire ni faire émerger des positions communes, notamment sur les questions de commerce des biens et des services.

Il reste à construire un espace économique francophone, qui offrirait des possibilités nouvelles d'échanges, d'accroissement des investissements et de développement du commerce.

Ce cadre institutionnel différent, pourrait se révéler propice à l'instauration du climat de confiance nécessaire pour mener à bien de nouvelles négociations pour les APE. On pourrait en effet imaginer de proposer une expérimentation à quelques pays ACP francophones (un pays « phare » dans chaque région), avec l'ouverture de négociations sur de nouvelles bases, plus équilibrées, tirant les leçons de l'échec. Un premier bilan au bout de 3 à 5 ans déciderait de la poursuite, voire de la généralisation de l'expérience.

Il ne s'agirait évidemment pas de donner à la France une place prépondérante dans les négociations ni de la positionner dans un rôle de puissance coloniale économique mais plutôt de faire jouer des liens qui touchent à l'histoire et à la culture.

B. QUELQUES ALTERNATIVES AUX APE

Ces scénarios existent et reposent sur l'abandon du cadre de libéralisation réciproque des échanges conformément à l'article XXIV du GATT qui régit les Accords Commerciaux Régionaux (ACR). Ils proposent des alternatives aux APE en vertu des quelles l'UE accorderait un accès préférentiel aux produits ACP sur son marché sans rien exiger en retour (aucune réciprocité).

Il n'est en effet pas interdit d'imaginer changer les règles en tenant compte des difficultés qu'entraînerait cette réforme de l'article XXIV du GATT et de l'éventuelle opposition de certains membres de l'OMC.

Il n'est pas interdit non plus de négocier auprès de l'OMC une prorogation de la dérogation en cours.

L'évolution de la négociation majeure, du Cycle pour le Développement de DOHA à l'OMC, elle aussi enlisée, aura certainement une influence sur la décision qui pourra être prise par les parties.

CONCLUSION

Votre Rapporteur estime que l'APF devrait particulièrement appeler la Commission européenne à :

- replacer la dimension du développement au cœur de son partenariat avec les ACP ;
- aider les pays ACP à renforcer leurs capacités d'expertise et de négociation dans le domaine des relations commerciales internationales ;
- mettre en œuvre les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif central, contenu dans l'article premier de la Convention de Cotonou, à savoir « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté » dans la zone ACP, étant entendu que ces moyens doivent inclure un accroissement des aides financières consenties par le FED, ainsi que des mesures d'annulation de dettes » ;
- prévoir des clauses de sauvegarde pour les secteurs particulièrement menacés par une exposition aux marchés mondiaux, et notamment le secteur agricole ;
- moduler l'objectif de libéralisation des échanges en fonction des situations particulières des pays et régions concernées, et notamment de leur aptitude à affronter la concurrence sur les marchés internationaux ;
- soutenir le processus d'intégration régionale des pays ACP, préalable à la conclusion d'accords APE ;
- adapter le rythme et le calendrier des négociations sur les APE aux difficultés rencontrées.

Je pense qu'il convient également, pour évaluer ce partenariat UE-ACP d'une manière vraiment objective, et apprécier ses chances de réussite, de souligner les obligations qui incombent aux pays ACP eux-mêmes. Nombre d'entre eux doivent encore fournir des efforts importants pour améliorer leur gouvernance, et promouvoir une utilisation équitable des ressources publiques qui privilégie la lutte contre la pauvreté, les systèmes de santé et l'éducation, clé de voûte du développement futur de ces jeunes Etats.

SOURCES :

http://www.christiane-taubira.net/media/Rapport_Taubira_APE_2008.pdf : Rapport au Président de la République : Les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays ACP. Et si la Politique se mêlait enfin des affaires du monde ?

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2439.asp> Rapport d'information de M. Hervé Gaymard et M. Jean-Claude Fruteau n° 2133 : Reconstruire une relation de confiance entre l'Union européenne et les pays ACP

http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM_11-01-08_La-negociation-des-APE-Etat-des-lieux_final.pdf

http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r13002_fr.htm

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-pays-acp/accord-partenariat-economique.shtml>

AUDITIONS REALISEES PAR LES RAPPORTEURS :

Mme Eva JOLY

Présidente de la Commission du développement
Parlement européen

M. Mohamed IBN CHAMBAS

Secrétaire général du Groupe des ACP

Mme Elena PERESSO

Cabinet de M. Karel DE GUCHT
Commissaire européen au commerce

M. François KRUGER

Conseiller économique
Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Hervé CRONEL

Conseiller spécial chargé de l'économie et du développement auprès du Secrétaire Général de l'OIF